



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

31. března 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek – Směrnice 2014/24/EU – Použitelnost na čistě vnitřní situaci – Článek 58 odst. 1 a 4 – Kritéria výběru – Technická a odborná způsobilost uchazečů – Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/1995 – Článek 8 odst. 3 – Kontrolní opatření – Možnost vnitrostátních orgánů chránících finanční zájmy Unie posoudit postup zadávání veřejných zakázek odlišně“

Ve věci C-195/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Rajonen sad Lukovit (okresní soud v Lukovitu, Bulharsko) ze dne 26. března 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 26. března 2021, v řízení

LB

proti

Smetna palata na Republika Balgaria,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení N. Jääskinen, předseda senátu, M. Safjan a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za LB A. S. Aslanyanem, advokat,
- za Smetna palata na Republika Bulgaria T. Cvetkovem a D. A. Dimitrovou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi G. Wilsem, J. Baquero Cruzem a P. Ondrůškem jakož i D. Drambozovou, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: bulharština

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 58 odst. 4 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), ve znění nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2017/2365 ze dne 18. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, L 337, s. 19) (dále jen „směrnice 2014/24“), čl. 8 odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340), jakož i zásad právní jistoty a efektivity.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi LB a Smetna palata na Republika Bulgaria (Účetní dvůr Bulharské republiky) (dále jen „Účetní dvůr“) ve věci správní sankce, kterou jí tento dvůr uložil za nesrovnalosti, k nimž došlo při postupu zadávání veřejných zakázek.

Právní rámec

Unijní právo

Nariadení č. 2988/95

- 3 Nařízení č. 2988/95 obsahuje tři hlavy, hlava I, nadepsaná „Obecné zásady“ (články 1 až 3), hlava II, nadepsaná „Správní opatření a sankce“ (články 4 až 7), a hlava III, nadepsaná „Kontroly“ (články 8 až 11).
- 4 Článek 8 odst. 2 a 3 tohoto nařízení stanoví:

„2. Kontrolní opatření jsou přizpůsobena zvláštní povaze každého odvětví a úměrná sledovaným cílům. Přihlížejí k existující správní praxi a struktuře členských států a jsou vypracována tak, aby z nich nevyplývala nadměrná ekonomická omezení nebo správní výdaje.

Povaha a četnost kontrol a inspekcí na místě prováděných členskými státy a postup pro jejich provádění se v případě potřeby stanoví v odvětvových předpisech takovým způsobem, kterým by se zajistilo jednotné a účinné uplatňování těchto předpisů a který by měl zejména bránit nesrovnalostem a přispívat k jejich odhalování.

3. Odvětvové předpisy obsahují ustanovení nezbytná k zajištění rovnocenných kontrol prostřednictvím sbližování postupů a kontrolních metod.“

Nařízení (EU) č. 1303/2013

- 5 Body 43 a 122 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320), stanoví:

„(43) S cílem zajistit přiměřená kontrolní opatření a zachovat přidanou hodnotu finančních nástrojů by zamýšlení koneční příjemci neměli být odrazováni nadměrnou administrativní zátěží. [...]

[...]

(122) [...] V zájmu snížení administrativní zátěže pro příjemce by měla být zavedena konkrétní pravidla pro snížení rizika překrývání auditů, které u stejných operací provádějí různé orgány, zejména Evropský účetní dvůr, Komise a auditní orgán.“

- 6 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

36) „nesrovnalostí“ jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění [evropských strukturálních a investičních fondů (fondy ESI)], a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj.

[...]“

Směrnice 2014/24

- 7 Článek 1 směrnice 2014/24, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla pro zadávání veřejných zakázek a organizování soutěží o návrh veřejnými zadavateli, jejichž odhadovaná hodnota dosahuje alespoň finančních limitů stanovených v článku 4.“

- 8 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Finanční limity“, stanoví:

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

a) 5 382 000 EUR u veřejných zakázek na stavební práce;

[...]“

- 9 Článek 18 uvedené směrnice, nadepsaný „Zásady zadávání veřejných zakázek“, v odstavci 1 stanoví:

„Veřejní zadavatelé jednají s hospodářskými subjekty na základě zásady rovného zacházení a nediskriminace a postupují transparentním a přiměřeným způsobem.

Zadávací řízení na veřejné zakázky nelze koncipovat se záměrem vyloučit je z oblasti působnosti této směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž. Hospodářská soutěž se považuje za uměle zúženou, pokud je zadávací řízení na veřejnou zakázku koncipováno se záměrem bezdůvodně zvýhodňovat nebo znevýhodňovat určité hospodářské subjekty.“

- 10 Článek 58 směrnice 2014/24, nadepsaný „Kvalifikační kritéria pro výběr“, stanoví:

„1. Kvalifikační kritéria pro výběr se mohou týkat:

- a) vhodnosti pro výkon odborné činnosti;
- b) ekonomické a finanční situace;
- c) technické a odborné způsobilosti.

Veřejní zadavatelé mohou kritéria uvedená v odstavcích 2, 3 a 4 hospodářským subjektům uložit pouze jako požadavky pro účast. Požadavky omezí na ty, které zajišťují, aby měl zájemce nebo uchazeč právní a finanční způsobilost a technické a odborné schopnosti pro plnění veřejné zakázky, která má být zadána. Veškeré požadavky musí souviset s předmětem veřejné zakázky a být vzhledem k předmětu veřejné zakázky přiměřené.

[...]

4. Pokud jde o technickou a odbornou způsobilost, mohou veřejní zadavatelé stanovit požadavky k zajištění toho, aby hospodářské subjekty disponovaly lidskými a technickými zdroji a zkušenostmi, které jsou nezbytné pro plnění veřejné zakázky v odpovídající kvalitě.

Veřejní zadavatelé mohou zejména požadovat, aby hospodářské subjekty disponovaly dostatečnými zkušenostmi, prokázanými prostřednictvím vhodných referencí na veřejné zakázky plněné v minulosti. Veřejný zadavatel může vycházet z předpokladu, že hospodářský subjekt nemá požadované profesní schopnosti, pokud zjistil, že hospodářský subjekt má protichůdné zájmy, jež by mohly negativně ovlivnit plnění veřejné zakázky.

V zadávacích řízeních na dodávky vyžadující umístění stavby nebo instalační práce, služby nebo stavební práce lze profesní způsobilost hospodářských subjektů k poskytnutí služeb nebo provedení instalace nebo stavby hodnotit s přihlédnutím k jejich dovednostem, výkonnosti, zkušenosti a spolehlivosti.

[...]“

- 11 Podle článku 67 této směrnice, nadepsaného „Kritéria pro zadání veřejné zakázky“:

„1. Aniž jsou dotčeny vnitrostátní právní a správní předpisy týkající se ceny některých dodávek nebo odměňování za určité služby, vycházejí veřejní zadavatelé při zadávání veřejných zakázek z ekonomicky nejvýhodnější nabídky.

2. Ekonomicky nejvýhodnější nabídka z hlediska veřejného zadavatele se stanoví na základě ceny nebo nákladů prostřednictvím nákladové efektivity, například podle nákladů životního cyklu v souladu s článkem 68, a může zahrnovat nejlepší poměr mezi cenou a kvalitou, který je posuzován na základě kritérií, jež zahrnují kvalitativní, environmentální a sociální hlediska spojená s předmětem dané veřejné zakázky. Mezi tato kritéria může patřit například:

- a) kvalita, včetně technické úrovně, estetických a funkčních vlastností, přístupnosti, konceptu pro všechny uživatele, sociálních, environmentálních a inovačních vlastností, obchodu a jeho podmínek;
- b) organizace, kvalifikace a zkušenosti pracovníků pověřených realizací dané veřejné zakázky v případě, že na úroveň plnění veřejné zakázky může mít významný dopad kvalita zapojených pracovníků, nebo

[...]

Bulharské právo

Zákon o veřejných zakázkách

- 12 Článek 1 odst. 1 Zakona za obšttestvenite porački (zákon o veřejných zakázkách, DV č. 13, ze dne 16. února 2016, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), stanoví:

„Tento zákon stanoví podmínky a způsoby zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky nebo služby a průběh soutěží pořádaných veřejnými zadavateli s cílem zajistit účinné přidělování:

[...]

2. prostředků poskytovaných z evropských fondů a v rámci evropských programů;

[...]

- 13 Článek 2 tohoto zákona stanoví:

„(1) Veřejné zakázky se zadávají v souladu se zásadami Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), a zejména se zásadami volného pohybu zboží, svobody usazování, volného pohybu služeb a vzájemného uznávání, jakož i s následujícími, z nich vyplývajícími zásadami:

- 1. rovnosti a zákazu jakékoli diskriminace;
- 2. volné hospodářské soutěže;
- 3. proporcionality;
- 4. publicity a transparentnosti.

(2) Při zadávání veřejných zakázek nejsou veřejní zadavatelé oprávněni omezit hospodářskou soutěž tím, že zahrnou podmínky nebo požadavky, které zakládají neodůvodněnou výhodu, nebo

neoprávněně omezují účast hospodářských subjektů na zadávání veřejných zakázek, a které nejsou přiměřené účelu, hodnotě, složitosti, množství nebo rozsahu veřejné zakázky.

[...]“

- 14 Podle článku 59 uvedeného zákona:

„(1) Veřejný zadavatel může stanovit výběrová kritéria pro zájemce nebo uchazeče týkající se:

[...]

3. technické a odborné způsobilosti.

(2) Veřejní zadavatelé mohou použít ve vztahu k zájemcům nebo uchazečům pouze kritéria výběru stanovená v tomto zákoně, která jsou nezbytná k zajištění jejich způsobilosti k plnění zakázky. Stanovená kritéria musí odpovídat předmětu, hodnotě, rozsahu a složitosti zakázky. Pokud zakázka obsahuje položky, kritéria výběru každé položky musí zohledňovat předmět, hodnotu, rozsah a složitost dotyčné položky.

[...]“

- 15 Článek 247 odst. 1 téhož zákona uvádí:

„[...] Veřejnému zadavateli, který poruší zákaz uvedený v čl. 2 odst. 2, v čl. 11 odst. 5, v článku 16, v čl. 21 odst. 14, 15 nebo 17, v čl. 149 odst. 8 nebo čl. 150 odst. 4, bude uložena pokuta ve výši 2 % z hodnoty uzavřené zakázky včetně DPH, avšak nepřesahující 10 000 [bulharských leva (BGN)] [(přibližně 5 100 eur)].

[...]“

- 16 Článek 260 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách stanoví:

„(1) Úkony, kterými se konstatují protiprávní jednání podle tohoto zákona, prováděné orgány Účetního dvora, vyhotoví autorizovaní auditoři ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy byl pachatel odhalen, aniž tato lhůta může přesáhnout tři roky od spáchání protiprávního jednání.

(2) Rozhodnutí o správní sankci přijímá předseda Účetního dvora nebo jím zmocnění úředníci.“

- 17 Odstavec 3 „doplňujících ustanovení“ zákona o veřejných zakázkách zavádí požadavky stanovené směrnicí 2014/24.

Zákon o evropských fondech

- 18 Článek 49 odst. 2 Zakona za upravlenie na sredstvata ot evropejskite strukturni i investsionni fondove (zákon o správě zdrojů evropských strukturálních a investičních fondů, DV č. 101 ze dne 22. prosince 2015), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „zákon o evropských fondech“), stanoví:

„Pro účely určení dodavatele pro činnosti související se stavebními pracemi, službami nebo dodávkami zboží, které jsou předmětem veřejné zakázky ve smyslu zákona o zadávání veřejných zakázek, se pravidla uvedená v:

1. zákoně o veřejných zakázkách – pokud je příjemcem veřejný zadavatel ve smyslu uvedeného zákona;

[...] použijí. [...]“

Zákon o územním plánování

- 19 Podle čl. 137 odst. 1 Zakona za ustrojstvo na teritoriata (zákon o územním plánování, DV č. 1 ze dne 2. ledna 2001), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „zákon o územním plánování“):

„Stavby se klasifikují následujícím způsobem podle charakteristik, důležitosti, komplexnosti a provozních rizik:

1. první kategorie:

[...]

g) geoochranné zařízení a posilování břehů vodních toků a pobřeží;

[...]“

- 20 Článek 163a tohoto zákona stanoví:

„(1) [...] Zhotovitel stavby je povinen na základě pracovní smlouvy zaměstnat technicky způsobilé osoby, které zajišťují technické řízení staveb.

(2) [...] Technicky jsou způsobilé osoby, které získaly uznávané vysokoškolské diplomy s kvalifikací ‚inženýr v oblasti stavebního inženýrství‘, ‚inženýr‘ nebo ‚architekt‘, jakož i osoby, které absolvovaly středoškolské vzdělání a odbornou kvalifikaci v oblastech ‚architektura a stavebnictví‘ nebo ‚technika‘.

[...]

(4) [...] Technickým vedoucím je stavební inženýr, architekt nebo stavební technik, který řídí stavební práce a zabezpečuje plnění povinností podle čl. 163 odst. 2 bodů 1 až 5 a u staveb páté kategorie i povinností podle čl. 168 odst. 1 a podle čl. 169a odst. 1. Jiné technicky způsobilé osoby ve smyslu odstavce 2 mohou zajistit specializované technické řízení oddělených stavebních a montážních prací v souladu se specializací a na úrovni dosažené odborné kvalifikace.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 21 Na základě správní smlouvy uzavřené dne 21. března 2018 mezi ministrem životního prostředí a vod (Bulharsko) jakožto ředitelem řídicího orgánu operačního programu „Životní prostředí 2014–2020“ a obce Lukovit (Bulharsko) byla tomuto městu přidělena dotace spolufinancovaná z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Fondem soudržnosti v maximální výši 649 732,14 BGN (přibližně 331 000 EUR). Tato dotace byla určena na financování stabilizace sesuvu půdy na pozemní komunikaci vedoucí k regionální skládce nacházející se na území uvedeného města.
- 22 Rozhodnutím ze dne 5. dubna 2018 zahájil LB jakožto starosta obce Lukovit „otevřené výběrové“ řízení za účelem zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem byla realizace těchto prací. Odhadovaná hodnota této zakázky činila 482 668 BGN bez DPH (přibližně 247 000 EUR).
- 23 Toto rozhodnutí, zveřejněné téhož dne v rejstříku veřejných zakázek Agentury pro veřejné zakázky, schválilo oznámení o veřejné zakázce a dokumenty týkající se veřejné zakázky dotčené v původním řízení.
- 24 V oznámení o zakázce bylo uvedeno, že cílem projektu je rekonstruovat a zlepšit silniční úsek určený k dopravním účelům a že kritérii pro zadání zakázky bude „kvalita“ a „cena“, přičemž vliv každého z nich bude 50 %.
- 25 Pokud jde o podmínky účasti na tomto zadávacím řízení, oznámení o zakázce nejprve uvádělo, že každý účastník musí být zapsán do centrálního profesního rejstříku stavebního průmyslu za účelem provedení staveb skupiny IV kategorie I spadajících pod čl. 137 odst. 1 bod 1 písm. g) zákona o územním plánování nebo do odpovídajícího rejstříku účastníků usazených v jiném členském státě.
- 26 Kromě toho, pokud jde o požadavky týkající se „technické a odborné způsobilosti“, oznámení o zakázce uvádělo, že uchazeči musí mimo jiné doložit, že po dobu pěti let před podáním nabídky vykonávali stavební činnosti s totožným nebo podobným předmětem jako zakázka dotčená v původním řízení. V oznámení o zakázce bylo v tomto ohledu upřesněno, že „podobnou“ činností je třeba rozumět činnosti spočívající ve stabilizaci sesuvů půdy nebo svahů nebo břehů nebo příkopů nebo rovnocenných staveb.
- 27 Konečně, pokud jde o požadavky použitelné na technické inženýrské pracovníky, oznámení o zakázce uvádělo, že specifika zakázky vyžadují zejména přítomnost technického vedoucího stavby, který má odbornou kvalifikaci „projektant“ nebo „stavební inženýr“ nebo obdobnou specializaci, pokud byla kvalifikace získána v členském státě, který nemá odpovídající speciální kvalifikaci. Technický vedoucí měl kromě toho doložit minimální tříletou praxi ve své specializaci.
- 28 Ve stanovené lhůtě byly podány tři nabídky. Poté, co byla od každého ze tří účastníků vyžádána dodatečná vysvětlení, starosta obce Lukovit rozhodnutím ze dne 24. července 2018 rozhodl zaprvé vyloučit dva z nich z důvodu, že nesplňují kritéria výběru, a zadruhé zadat zakázku třetímu. Následně byla dne 29. srpna 2018 uzavřena mezi tímto městem a úspěšným uchazečem smlouva v hodnotě 481 293,72 BGN bez DPH (přibližně 245 500 EUR).
- 29 Rozhodnutím ze dne 9. listopadu 2018, na základě následné kontroly legality zadávacího řízení dotčeného ve věci v původním řízení, řídicí orgán operačního programu „Životní prostředí 2014–2020“ uložil obecnou finanční opravu ve výši 5 % hodnoty dotčených a k financování

uznaných nákladů ze smlouvy uzavřené dne 29. srpna 2018. Tento orgán veřejnému zadavateli vytkl, že vyhodnotil nabídku, která neodpovídá předepsaným technickým specifikacím, a dále udělil jednomu z účastníků nejasné a matoucí pokyny, což vedlo k jeho protiprávnímu vyloučení a zabránilo mu v předložení nabídky, jejíž cena byla nižší než cena nabídnutá vybraným uchazečem.

- 30 Za účelem určení výše opravy, která měla být použita na každou z obou nesrovnalostí, vzal tento řídicí orgán v úvahu jako polehčující okolnosti skutečnost, že zaprvé byly předloženy tři nabídky, což naznačuje uspokojivou úroveň hospodářské soutěže, zadruhé, že odhadovaná hodnota zakázky byla nižší než prahové hodnoty povinného zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, takže neexistence přeshraničních účinků vedla k omezení okruhu dotčených osob, zatřetí, že kritérium pro zadání zakázky „optimální poměr mezi cenou a kvalitou“ nutně nezaručovalo, že nabídka s nejnižší cenou se umístí na prvním místě.
- 31 Současně s kontrolou vykonávanou uvedeným řídicím orgánem nařídil místopředseda Účetního dvora usnesením ze dne 2. října 2019 audit řádnosti správy veřejných prostředků a činností obce Lukovit v období od 1. ledna 2018 do 30. června 2019.
- 32 Dne 18. června 2020 vyhotovil auditor Účetního dvora zprávu, v níž konstatoval porušení správních předpisů, přičemž uvedl, že starosta obce Lukovit svým rozhodnutím ze dne 5. dubna 2018 porušil zásadu volné hospodářské soutěže stanovenou v čl. 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách. Oznámení o veřejné zakázce, o které se jedná ve věci v původním řízení, totiž tím, že vyžadovalo přítomnost technického vedoucího stavby, který má odbornou kvalifikaci „projektanta“ nebo „stavebního inženýra“, s minimální zkušeností tří let ve své specializaci, stanovilo požadavek přísnější kvalifikace, než který vyplývá z čl. 163a odst. 2 zákona o územním plánování.
- 33 Starosta obce Lukovit podal proti tomuto posouzení námitky, přičemž odůvodnil požadavek kvalifikace dotčený ve věci v původním řízení, uvedený v bodě 27 tohoto rozsudku, zvláštnostmi, které jsou spojeny se stabilizací sesuvu půdy a její inženýrskou náročností. Rovněž uvedl, že tento požadavek vyplývá z operačního programu, jehož prostřednictvím bylo financování projektu zajištěno. Starosta obce Lukovit dodal, že navíc nebylo zjištěno žádné porušení pravidel volné hospodářské soutěže stanovených v čl. 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách při následné kontrole provedené řídicím orgánem operačního programu „Životní prostředí 2014–2020“.
- 34 Rozhodnutím ze dne 16. prosince 2020 předseda Účetního dvora zamítl námitky a na základě zjištění a závěrů uvedených v uvedené zprávě uložil starostovi obce Lukovit na základě čl. 260 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách pokutu ve výši 10 000 BGN (přibližně 5 100 EUR).
- 35 Starosta obce Lukovit toto rozhodnutí napadl žalobou u Rajonen sad Lukovit (okresní soud v Lukovitu, Bulharsko), který je předkládajícím soudem.
- 36 Zaprvé si tento soud klade otázku, zda čl. 58 odst. 4 směrnice 2014/24 brání tomu, aby veřejný zadavatel stanovil požadavek kvalifikace, který je přísnější než požadavek stanovený v čl. 163a zákona o územním plánování, nebo zda naopak, jelikož se posledně uvedené ustanovení omezuje na stanovení minimálních požadavků platných pro všechny stavební kategorie, mohl tento zadavatel legálně stanovit požadavek kvalifikace dotčený v původním řízení s ohledem na skutečnost, že práce spočívající ve stabilizaci půdy patří mezi nejsložitější stavební činnosti.

- 37 Zadruhé se předkládající soud táže, jakým způsobem musí jednotlivé vnitrostátní orgány pověřené dohledem nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách nebo zákona o evropských фондах koordinovat své kontroly a závěry ohledně legality postupů zadávání veřejných zakázek. V tomto ohledu různé texty „soft law“ doporučují zaprvé, aby bylo řídicímu orgánu a kontrolním orgánům zakázáno vykládat pravidla výběru úspěšného uchazeče striktněji, a zadruhé koordinovat stanoviska různých dozorových úřadů za účelem zamezení jakýchkoli rozporů ohledně legality uskutečněných postupů a výdajů.
- 38 Je však třeba rovněž zohlednit, jak zdůraznil Účetní dvůr, nezávislost a komplementaritu různých kontrolních orgánů. V případě prokázaného porušení zákona o veřejných zakázkách, které představuje nesrovnalost, tak řídicí orgán uloží finanční opravy výlučně právníkům osobám, které jsou příjemci podpory, zatímco Účetní dvůr může ukládat správní sankce odpovědným fyzickým osobám. Z tohoto titulu může konstatovat správní odpovědnost trestní povahy veřejných zadavatelů nebo oprávněných osob, které určily.
- 39 Zatřetí si předkládající soud klade otázku, zda se správní opatření a sankce stanovené v hlavě II nařízení č. 2988/95 musí lišit podle toho, zda došlo k zaviněnému jednání či nikoli, a podle stupně společenské nebezpečnosti. Vzhledem k tomu, že povaha a závažnost protiprávního jednání, jakož i jeho finanční důsledky pro unijní rozpočet jsou zohledňovány při stanovení finančních oprav orgány pověřenými dohledem nad dodržováním zákona o evropských фондах, předkládající soud se táže, zda je třeba tyto okolnosti zohlednit i v případě uložení sankcí za porušení unijních pravidel o zadávání veřejných zakázek.
- 40 Začtvrté a na posledním místě má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je čl. 247 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, podle kterého může být veřejnému zadavateli uložena „pokuta ve výši 2 % hodnoty uzavřené zakázky včetně DPH, avšak nepřesahující 10 000 BGN“, což odpovídá přibližně 16násobku minimální mzdy, v souladu se zásadami legality, efektivity a proporcionality.
- 41 Za těchto okolností se Rajonen sad Lukovit (okresní soud v Lukovitu, Bulharsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být čl. 58 odst. 4 směrnice [2014/24] vykládán v tom smyslu, že požadavky na odbornou způsobilost personálu hospodářského subjektu pro odbornou zakázku v oboru stavebnictví stanovené kvalifikačními kritérii mohou být přísnější než minimální požadavky na vzdělání a odbornou kvalifikaci, které stanoví zvláštní vnitrostátní zákon (čl. 163a odst. 4 o územním plánování), aniž a priori představují omezení hospodářské soutěže, a konkrétněji: vyžaduje podmínka ‚proporcionality‘ požadavků stanovených pro účast ve vztahu k předmětu zakázky a) od vnitrostátního soudu, aby provedl posouzení proporcionality na základě provedených důkazů a konkrétních parametrů zakázky, a to i v případech, kdy vnitrostátní zákon stanoví velký počet odborníků, kteří mají obecně kvalifikaci pro činnosti v rámci zakázky, anebo b) umožňuje omezit soudní přezkum pouze na kontrolu, zda jsou podmínky účasti v porovnání s podmínkami obecně stanovenými ve zvláštním vnitrostátním zákoně vymezeny příliš úzce?
- 2) Musí být ustanovení hlavy II „Správní opatření a sankce“ nařízení č. 2988/95 vykládána v tom smyslu, že stejné porušení [zákon o zadávání veřejných zakázek], který provádí směrnici 2014/24/EU (včetně porušení při stanovení kvalifikačních kritérií, za něž byl stěžovatel potrestán), může mít různé právní následky podle toho, zda se jedná o nezaviněné porušení nebo porušení, které bylo způsobeno úmyslně nebo z nedbalosti?

- 3) Je s ohledem na zásady právní jistoty a efektivity s přihlédnutím k cíli čl. 8 odst. 3 nařízení č. 2988/95 a bodům 43 a 122 odůvodnění nařízení č. 1303/13 přípustné, aby různé vnitrostátní orgány povolané k ochraně finančních zájmů Evropské unie posuzovaly stejné skutečnosti v zadávacím řízení různě, a to konkrétně, že řídicí orgán operačního programu nezjistí žádné porušení při stanovení kvalifikačních kritérií, zatímco Účetní dvůr při následné kontrole konstatuje, aniž existují zvláštní nebo nové okolnosti, že tato kritéria omezují hospodářskou soutěž, a zadavateli z tohoto důvodu uloží správní sankci?
- 4) Brání zásada proporcionality takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení čl. 247 odst. 1 [zákona o zadávání veřejných zakázek], které stanoví, že zadavatel, který formálně poruší zákaz stanovený v čl. 2 odst. 2 tohoto zákona, bude potrestán pokutou ve výši 2 procent z ceny zakázky včetně DPH, avšak nepřevyšující 10 000 BGN, aniž musí být určena závažnost porušení a jeho skutečné nebo potenciální dopady na zájmy Unie?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 42 Úvodem je třeba uvést, že odhadovaná hodnota zakázky dotčené v původním řízení ve výši 482 668 BGN bez DPH (přibližně 247 000 eur) je nižší než prahová hodnota použitelnosti směrnice 2014/24, stanovená v jejím čl. 4 písm. a) na 5 548 000 EUR, pokud jde o veřejné zakázky na stavební práce, takže tato zakázka nespadá do působnosti této směrnice.
- 43 Jak však vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, pokud se vnitrostátní právní předpisy přímo a bezpodmínečně přizpůsobí v řešeních, která stanoví pro situace, na které se nevztahuje akt unijního práva, řešením přijatým tímto aktem, je dán nepochybný zájem Unie na tom, aby se ustanovením převzatým z uvedeného aktu dostalo jednotného výkladu. To totiž umožňuje vyhnout se budoucím výkladovým rozdílům a zajistit rovné zacházení s těmito situacemi a se situacemi, které spadají do působnosti uvedených ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 36 a 37, ze dne 5. dubna 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, body 33 a 34, jakož i ze dne 10. září 2020, Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, bod 21).
- 44 V projednávaném případě se zákon o veřejných zakázkách, kterým byla do bulharského právního řádu provedena směrnice 2014/24, použije obecně na všechna řízení o zadávání veřejných zakázek dotovaná z evropských fondů bez ohledu na hodnotu zakázek, jak vyplývá jak z čl. 1 odst. 1 tohoto zákona, tak z čl. 49 odst. 2 zákona o evropských fondech.
- 45 Vzhledem k tomu, že ustanovení směrnice 2014/24 byla učiněna přímo a bezpodmínečně použitelnými na situace, které, jako v případě situace zakázky dotčené v původním řízení, obvykle nespadají do její působnosti, je tedy třeba, aby Soudní dvůr odpověděl na první předběžnou otázku.
- 46 Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 58 odst. 4 směrnice 2014/24 vykládán v tom smyslu, že v rámci postupu zadávání veřejné zakázky může veřejný zadavatel na základě kritérií výběru týkajících se technické a odborné způsobilosti hospodářských subjektů uložit přísnější požadavky, než jsou minimální požadavky stanovené v tomto ohledu vnitrostátní právní úpravou.

- 47 Je třeba konstatovat, že odpověď na tuto otázku jasně vyplývá ze samotného znění článku 58 směrnice 2014/24.
- 48 Podle čl. 58 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice může veřejný zadavatel stanovit jako podmínky pro účast hospodářských subjektů pouze kritéria uvedená v čl. 58 odst. 2, 3 a 4 uvedené směrnice, která se týkají způsobilosti k výkonu odborné činnosti, hospodářských a finančních předpokladů, jakož i technické a odborné způsobilosti. Uvedené podmínky musí být kromě toho omezeny na podmínky, které umožní zajistit, že zájemce nebo uchazeč bude mít právní a finanční způsobilost a technické a odborné schopnosti nezbytné pro plnění veřejné zakázky, která má být zadána. Kromě toho musí být všechny tyto podmínky spojeny s předmětem zakázky a musí být vzhledem k předmětu veřejné zakázky přiměřené.
- 49 Navíc veřejný zadavatel musí při určování kritérií výběru postupovat v souladu se základními zásadami zadávání zakázek podle čl. 18 odst. 1 směrnice 2014/24. Veřejný zadavatel je tedy povinen zaprvé zacházet s hospodářskými subjekty stejně a bez diskriminace, jakož i jednat transparentním a přiměřeným způsobem, a zadruhé zajistit, aby zakázka nebyla koncipována se záměrem vyloučit ji z působnosti uvedené směrnice nebo uměle zúžit hospodářskou soutěž tím, že ji koncipuje s úmyslem neoprávněně zvýhodnit nebo znevýhodnit některé hospodářské subjekty.
- 50 Avšak vzhledem k tomu, že veřejný zadavatel má nejlepší možnost posoudit své vlastní potřeby, zákonodárce Unie mu při určování kritérií výběru poskytl široký prostor pro uvážení, o čemž svědčí zejména opakované použití slovesa „může“ v článku 58 směrnice 2014/24. V souladu s odstavcem 1 tohoto článku má tedy určitou volnost při definování podmínek účasti na zadávacím řízení, které považuje za související a přiměřené předmětu zakázky a vhodné k zajištění toho, že zájemce nebo uchazeč má právní a finanční postavení, jakož i technickou a odbornou způsobilost potřebné k provedení zadávané zakázky. Konkrétně podle odstavce 4 uvedeného článku veřejný zadavatel volně posuzuje podmínky účasti, které považuje za vhodné, aby zejména zajistil plnění zakázky na úrovni kvality, kterou považuje za vhodnou.
- 51 Pokud je tedy požadavek kvalifikace odůvodněn předmětem zakázky, je nadále přiměřený této zakázce a splňuje rovněž ostatní podmínky připomenuté v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku, nemůže článek 58 směrnice 2014/24 veřejnému zadavateli bránit v tom, aby stanovil tento požadavek v oznámení o zakázce pouze z toho důvodu, že překračuje minimální úroveň požadavků uloženou vnitrostátní právní úpravou. Za tímto účelem vnitrostátní soudy musejí vykládat své vnitrostátní právo v co největší možné míře v souladu s unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, bod 57, a ze dne 6. října 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, bod 70).
- 52 V projednávaném případě se požadavek kvalifikace dotčený ve věci v původním řízení jeví odůvodněný s ohledem na čl. 58 směrnice 2014/24, což však přísluší ověřit předkládajícímu soudu. Zaprvé tento požadavek nepochybně souvisí s předmětem zakázky dotčené v původním řízení. Zadruhé se zdá, že uvedený požadavek nepřekročil prostor pro uvážení, který má veřejný zadavatel ve fázi vymezení kritérií výběru, a to tím spíše, že byly předloženy tři nabídky, přestože odhadovaná hodnota této zakázky byla nízká, neboť nedosáhla ani 5 % prahové hodnoty použitelnosti směrnice 2014/24.
- 53 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na první předběžnou otázku odpovědět tak, že čl. 58 odst. 1 a 4 směrnice 2014/24 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby veřejný zadavatel v rámci postupu zadávání veřejné zakázky mohl na základě kritérií výběru týkajících se

technické a odborné způsobilosti hospodářských subjektů stanovit přísnější požadavky než minimální požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou, pokud jsou tyto požadavky vhodné k zajištění toho, aby zájemce nebo uchazeč měl technické a odborné schopnosti potřebné k provedení zadávané zakázky, souvisejí s předmětem zakázky a jsou mu přiměřené.

K druhé a čtvrté otázce

- 54 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 4 a 5 nařízení č. 2988/95 musí být vykládány v tom smyslu, že uložení kritérií výběru veřejným zadavatelem, která porušují článek 58 směrnice 2014/24, může mít různé důsledky podle toho, zda se jedná o nezaviněné porušení nebo porušení, které bylo způsobeno úmyslně nebo z nedbalosti.
- 55 Podstatou čtvrté otázky je určit, zda zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které může být veřejnému zadavateli, který poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek, uložena pokuta představující 2 % hodnoty uzavřené smlouvy včetně DPH, ale omezená na 10 000 BGN, tedy přibližně 5 100 eur, aniž by bylo nezbytné prokázat závažnost porušení a jeho skutečné nebo potenciální finanční dopady na zájmy Unie.
- 56 Je třeba konstatovat, že druhá a čtvrtá otázka spočívají na předpokladu, že požadavek kvalifikace dotčený ve věci v původním řízení byl stanoven veřejným zadavatelem v rozporu s článkem 58 směrnice 2014/24.
- 57 Vzhledem k tomu, že z odpovědi na první otázku vyplývá, že takový požadavek je slučitelný s tímto ustanovením, není třeba, aby Soudní dvůr posuzoval druhou a čtvrtou otázku.

K třetí otázce

- 58 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 8 odst. 3 nařízení č. 2988/95 ve spojení s body 43 a 122 odůvodnění nařízení č. 1303/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní orgány, které chrání finanční zájmy Unie, posuzovaly stejné okolnosti v řízení o zadání veřejné zakázky odlišně.
- 59 Je třeba připomenout, že podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 2988/95 obsahují odvětvové předpisy ustanovení nezbytná k zajištění rovnocenné kontroly sblížením kontrolních postupů a kontrolních metod.
- 60 Bod 43 odůvodnění odvětvového nařízení použitelného ve věci v původním řízení, a sice nařízení č. 1303/2013, mimo jiné uvádí, že za účelem zajištění přiměřené kontroly a zachování přidané hodnoty finančních nástrojů by uvedení koneční příjemci neměli být odrazeni nadměrnou administrativní zátěží. Pokud jde o bod 122 odůvodnění uvedeného nařízení, uvádí, že v zájmu snížení administrativní zátěže pro příjemce by měla být zavedena konkrétní pravidla pro snížení rizika překrývání auditů, které u stejných operací provádějí různé orgány, zejména Evropský účetní dvůr, Komise a auditní orgán.
- 61 Z předkládacího rozhodnutí však zjevně vyplývá, že audit správy obce Lukovit byl proveden Účetním dvorem za účelem zajištění dodržování zákona o veřejných zakázkách, a nikoli dodržování nařízení č. 1303/2013, takže tento audit, jakož i sankce uložená na jeho základě nespádají do působnosti tohoto nařízení.

- 62 Kromě toho, jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, nařízení č. 1303/2013 nebrání členským státům ve zřízení orgánů pověřených kontrolou a auditem činnosti veřejných nebo soukromých subjektů, jelikož pravomoc takových orgánů není tímto nařízením upravena.
- 63 Body 43 a 122 odůvodnění uvedeného nařízení tudíž nemají vliv na odpověď na předběžnou otázku.
- 64 Žádné ustanovení nařízení č. 2988/95 a č. 1303/2013 tedy podle všeho nebrání tomu, aby zadávací řízení mohlo být předmětem dvou kontrol prováděných, jedna řídicím orgánem a druhá auditním orgánem. Jak nezávislost každého z těchto orgánů, tak rozdílné cíle, které jsou jim vytyčeny, vedou k přípustnosti toho, že mohou kontrolovat postupně stejný postup zadávání veřejných zakázek.
- 65 Kromě toho okolnost, že v projednávaném případě měl řídicí orgán operačního programu „Životní prostředí 2014–2020“ za to, že požadavek kvalifikace dotčený v původním řízení není v rozporu s pravidly o zadávání veřejných zakázek, nemůže u veřejného zadavatele vyvolat jakékoli legitimní očekávání. Právo dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání totiž svědčí pouze jednotlivci, u kterého vyvolal správní orgán podložené naděje na základě konkrétních, nepodmíněných a shodujících se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů, která mu poskytl. Koncepce jednoty státu, která je platná jak v mezinárodním právu veřejném, tak v unijním právu, však v zásadě vylučuje, aby se vnitrostátní orgán mohl dovolávat zásady unijního práva týkající se ochrany legitimního očekávání ve sporu, který jej staví do konfliktu s jinou složkou státu (rozsudek ze dne 20. května 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, body 69 a 70).
- 66 Okolnosti, že řídicí orgán operačního programu „Životní prostředí 2014–2020“ již schválil, byť implicitně, požadavek kvalifikace dotčený ve věci v původním řízení, se tak nemůže dovolávat veřejný zadavatel za účelem zabránění Účetnímu dvoru v přezkumu jeho slučitelnosti s unijním právem.
- 67 Je však třeba uvést, že kombinovaný zásah řídicího orgánu a auditního orgánu musí respektovat práva a zásady zaručené Listinou základních práv Evropské unie, zejména pak zásadu proporcionality. V tomto ohledu čl. 8 odst. 2 nařízení č. 2988/1995 ostatně stanoví, že kontrolní opatření jsou vypracována tak, aby z nich nevyplynula nadměrná ekonomická omezení nebo správní výdaje.
- 68 V projednávaném případě, s výhradou ověření předkládajícím soudem, nic nenasvědčuje tomu, že by příjemci evropských finančních fondů byli na území Bulharské republiky kvůli nadměrným správním výdajům odrazováni od toho, aby o takové prostředky žádali.
- 69 Na druhé straně kontroly *ex post* prováděné řídicím orgánem a auditním orgánem nemohou ovlivnit legalitu rozhodnutí o zadání zakázky, které se stalo konečným ve vztahu k účastníkům postupu zadávání veřejné zakázky a veřejnému zadavateli, s tím, že posouzení učiněná v tomto ohledu veřejným zadavatelem spadají do působnosti směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. 1989, L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246).

- 70 Z předcházejících úvah vyplývá, že čl. 8 odst. 3 nařízení č. 2988/95 ve spojení s nařízením č. 1303/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že s výhradou zásady proporcionality nebrání tomu, aby vnitrostátní orgány, které chrání finanční zájmy Unie, posoudily stejné okolnosti v řízení o zadání veřejné zakázky odlišně.

K nákladům řízení

- 71 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 58 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, ve znění nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2017/2365 ze dne 18. prosince 2017, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby veřejný zadavatel v rámci postupu zadávání veřejné zakázky mohl na základě kritérií výběru týkajících se technické a odborné způsobilosti hospodářských subjektů stanovit přísnější požadavky než minimální požadavky stanovené vnitrostátní právní úpravou, pokud jsou tyto požadavky vhodné k zajištění toho, aby zájemce nebo uchazeč měl technické a odborné schopnosti potřebné k provedení zadávané zakázky, souvisejí s předmětem zakázky a jsou mu přiměřené.
- 2) Článek 8 odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ve spojení s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, musí být vykládán v tom smyslu, že s výhradou zásady proporcionality nebrání tomu, aby vnitrostátní orgány, které chrání finanční zájmy Evropské unie, posoudily stejné okolnosti v řízení o zadání veřejné zakázky odlišně.

Podpisy