Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

4 юни 2013 година*

„Жалба за отмяна — Обществени поръчки за услуги — Процедура за възлагане на обществени поръчки — Хеликоптерно обезпечаване на мисията Eulex Kosovo — Отхвърляне на офертата на оферент — Липса на пасивна легитимация — Недопустимост“

По дело T-213/12

Elitaliana SpA, установено в Рим (Италия), за което се явява R. Colagrande, avocat,

жалбоподател,

срещу

Eulex Kosovo, установено в Прищина (Косово), за което се явява G. Brosadola Pontotti, solicitor,

ответник,

с предмет искане, от една страна, да бъдат отменени мерките, постановени от Eulex Kosovo във връзка с възлагането на друг оферент на обществената поръчка с наименование „EuropeAid/131516/D/SER/XK — Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на Eulex в Kosovo (PROC/272/11)“, и от друга страна, Eulex Kosovo да бъде осъдено да поправи вредите, претърпени от жалбоподателя в резултат от възлагането на посочената поръчка на лице, различно от него,

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: г-н A. Dittrich (докладчик), председател, г-жа I. Wiszniewska-Białecka и г-н M. Prek, съдии,

секретар: г-н E. Coulon,

постанови настоящото

Определение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 На 4 февруари 2008 г. Съветът на Европейския съюз приема Съвместно действие 2008/124/ОВППС относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO (ОВ L 42, стр. 92). По силата на член 2, първа алинея от това

* Език на производството: италиански.

съвместно действие Eulex Kosovo подпомага институциите на Косово, съдебните власти и правоприлагащите органи в напредъка им към устойчивост и отчетност, както и в по-нататъшното развитие и укрепване на независима многоетническа съдебна система, многоетническа полиция и митническа служба, като гарантира, че в тези институции няма политическа намеса и че те се придържат към международно признатите стандарти и най-добрите европейски практики.

2 На 18 октомври 2011 г. в приложение към *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ 2011/S 200-324817) е публикувано обявление за ограничена процедура за възлагането на обществена поръчка за сключването на договор за услуги по проект с наименование „Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на EULEX в Косово“ с референтен номер EuropeAid/131516/D/SER/XK. Обявлението съдържа следния текст: „Възлагащ орган: ръководителят на EULEX Kosovo, Прищина, КОСОВО“.

3 С писмо от 23 декември 2011 г., към което по-специално са приложени указания за оферентите, ръководителят на Eulex Kosovo кани жалбоподателя Elitaliana SpA, италианско дружество, чийто предмет на дейност е свързан с хеликоптерните услуги, които предоставя на публични организации, да вземе участие в ограничената процедура за възлагане на обществената поръчка.

4 В рамките на посочената процедура жалбоподателят представя оферта.

5 С писмо от 29 март 2012 г. директорът по административните въпроси и обезпечаването на Eulex Kosovo информира жалбоподателя, че неговата оферта е класирана на второ място.

6 С писмо от 2 април 2012 г. жалбоподателят иска от Eulex Kosovo достъп до някои документи, представени от оферента, чиято оферта е класирана на първо място. С писмо от 17 април 2012 г. ръководителят на Eulex Kosovo отказва да предостави достъп до тези документи.

7 На 24 април 2012 г. ръководителят на Eulex Kosovo възлага разглежданата поръчка на оферента, чиято оферта е класирана на първо място.

Производство и искания на страните

8 Настоящата жалба срещу Eulex Kosovo и Starlite Aviation Operations е подадена в секретариата на Общия съд на 23 май 2012 г.

9 С отделна молба, внесена същия ден в секретариата на Общия съд, жалбоподателят е поискал от председателя като обезпечителна мярка да разпореди спиране на изпълнението на решението на Eulex Kosovo, с което се отхвърля представената от него оферта в рамките на разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка и същата се възлага на друг оферент, като наложи на Eulex Kosovo забрана да сключи договор за разглежданата поръчка или, ако такъв вече е налице, да не започва нейното изпълнение, както и да постанови всяка друга обезпечителна мярка, която прецени за подходяща.

10 С Определение на Общия съд от 3 юли 2012 г. по дело Elitaliana/Eulex Kosovo и Starlite Aviation Operations (T-213/12) жалбата е отхвърлена в частта относно Starlite Aviation Operations.

11 С Определение на председателя на Общия съд от 4 септември 2012 г. по дело Elitaliana/Eulex Kosovo (T-213/12 R) искането за допускане на обезпечение е отхвърлено без произнасяне по съдебните разноски.

12 С отделна молба, внесена в секретариата на Общия съд на 14 септември 2012 г., Eulex Kosovo прави възражение за недопустимост по член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд.

13 На 28 ноември 2012 г. жалбоподателят представя своето становище по възражението за недопустимост.

14 В жалбата си жалбоподателят моли Общия съд:

— да отмени мерките, постановени от Eulex Kosovo във връзка с възлагането на друг оферент на обществената поръчка с наименование „EuropeAid/131516/D/SER/XK — Помощ, предоставена с хеликоптери, за мисията на Eulex Kosovo (PROC/272/11)“, за което му е съобщено от Eulex Kosovo с писмо от 29 март 2012 г., както и всеки друг свързан с тях акт, и по-специално документа от 17 април 2012 г., с който Eulex Kosovo отказва да му предостави достъп до поисканите документи,

— да осъди Eulex Kosovo да поправи причинените на жалбоподателя вреди поради възлагането на посочената поръчка на друго лице,

— да осъди Eulex Kosovo да заплати разноските във връзка с производството.

15 Във възражението си за недопустимост Eulex Kosovo моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата като недопустима,

— да осъди жалбоподателя да заплати всички съдебни разноски по делото.

16 В становището си във връзка с възражението за недопустимост жалбоподателят моли Общия съд:

— да отхвърли възражението за недопустимост,

— при всички положения да съобщи настоящата жалба на институцията, която счита за пасивно легитимирана.

От правна страна

17 Съгласно член 114, параграфи 1 и 4 от Процедурния правилник по искане на някоя от страните Общият съд може да се произнесе по възражението за недопустимост, без да разглежда спора по същество. В съответствие с параграф 3 от същия член производството по молбата преминава в устна фаза, освен ако Общият съд не реши друго. Общият съд счита, че писмените доказателства по делото го изясняват в достатъчна степен и не е необходимо да се открива устната фаза на производството.

18 В подкрепа на исканията си, от една страна, Eulex Kosovo твърди, че в настоящия случай не може да има пасивна легитимация, тъй като няма статут на самостоятелна организация. От друга страна, то поддържа, че актовете, приети на основание на разпоредбите от ДФЕС относно общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), са неподсъдни на Общия съд.

19 На първо място, що се отнася до въпроса дали Eulex Kosovo притежава пасивна легитимация, следва да се напомни, че съгласно член 263, първа алинея ДФЕС с подаването на жалба е възможно да се иска отмяна на актовете на определени, изрично посочени институции, но и в по-общ смисъл на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, доколкото същите са предназначени да произвеждат задължително правно действие.

20 Освен това съгласно член 44, параграф 1, буква б) от Процедурния правилник исковата молба или жалбата по член 21 от Статута на Съда на Европейския съюз съдържа посочване на страната, срещу която тя се подава.

21 Според жалбоподателя Eulex Kosovo притежава пасивна легитимация, тъй като представлява орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС.

22 Във връзка с това, що се отнася до правното положение на Eulex Kosovo, следва да се напомни, че по силата на член 1, параграф 1 от Съвместно действие 2008/124 Eulex Kosovo е установено като мисия на Съюза в областта на върховенството на закона в Косово.

23 Член 6 от Съвместно действие 2008/124 определя структурата на Eulex Kosovo. Параграф 1 от него гласи, че то представлява единна мисия по линия на Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО) в цяло Косово. Съгласно параграф 2 от него Eulex Kosovo установява главна квартира и регионални и местни служби в Косово, поддържащ елемент в Брюксел (Белгия) и, ако е необходимо, бюра за връзка. Съгласно параграф 3 Eulex Kosovo се състои от ръководител на мисията и персонал, както и от полицейски, правосъден и митнически компонент.

24 По силата на член 7, параграфи 1 и 2 от Съвместно действие 2008/124 директорът на способностите за планиране и провеждане на гражданските операции (CPCC) е командващ гражданските операции за Eulex Kosovo, който под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета по политика и сигурност (КПС) и под общото ръководство на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП) осъществява командването и контрола на Eulex Kosovo на стратегическо равнище. Съгласно параграф 3 от този член той осигурява правилното и ефективно изпълнение на решенията на Съвета, както и решенията на КПС, включително като издава инструкции на стратегическо ниво, по целесъобразност, на ръководителя на мисията и като му предоставя съвети и техническа помощ.

25 Член 11 от Съвместно действие 2008/124 урежда веригата на командване на Eulex Kosovo. Съгласно параграф 2 от него под отговорността на Съвета и на ВП КПС упражнява политическия контрол и стратегическото ръководство на Eulex Kosovo. По силата на параграфи 3 и 4 от този член командващият гражданските операции, който е командващ Eulex Kosovo на стратегическо равнище, докладва на Съвета чрез ВП. Параграф 5 от тази разпоредба предвижда, че ръководителят на мисията упражнява командването и контрола на Eulex Kosovo на мястото на операциите и е пряко подчинен на командващия гражданските операции.

26 Предвид на изложените разпоредби Eulex Kosovo не разполага с юридическа личност и не се предвижда то да може да е страна в производство пред юрисдикциите на Съюза. То е мисия, тоест представлява единствено дейност, чиято продължителност е първоначално ограничена до 14 юни 2010 г. по силата на член 20 от Съвместно действие 2008/124, изменено със Съвместно действие 2009/445/ОВППС на Съвета от 9 юни 2009 г. (ОВ L 148, стр. 33), а към момента на внасяне на жалбата е изменено и продължено с Решение 2010/322/ОВППС на Съвета от 8 юни 2010 г. (ОВ L 145, стр. 13) до 14 юни 2012 г. Общият съд вече е установил, че при подобен случай мисията не може да се счита за орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС (Определение на председателя на Общия съд от 22 юли 2010 г. по дело H/Съвет и др., T-271/10 R, непубликувано в Сборника, точки 19 и 20). От това следва, че Eulex Kosovo не представлява такъв орган, служба или агенция.

27 Освен това следва да се напомни, че жалбоподателят иска отмяна на мерките, постановени от Eulex Kosovo във връзка с възлагането на разглежданата поръчка, а именно по същество мерките, с които е отхвърлена офертата на жалбоподателя в рамките на разглежданата процедура за възлагане на поръчка и същата е възложена на друг оферент, както и на всички други свързани актове, и по-специално на документа от 17 април 2012 г., с който се отказва достъп до поисканите документи.

28 Въпреки че тези мерки са постановени от ръководителя на Eulex Kosovo и от директора по административните въпроси и обезпечаването на Eulex Kosovo (вж. точки 5—7 по-горе), отговорност за тях носи единствено ръководителят на Eulex Kosovo. Именно последният упражнява командването и контрола на персонала заедно с отговорността по административните и логистичните въпроси съгласно член 8, параграф 2 от Съвместно действие 2008/124.

29 Следва да се отбележи, че мерките, постановени във връзка с разглежданата процедура по възлагане на обществена поръчка, а именно по същество отхвърлянето на офертата на жалбоподателя, възлагането на поръчката на друг оферент, както и отказът за предоставяне на достъп до поисканите документи, са част от текущото управление на мисията. По силата на член 8, параграф 3 от Съвместно действие 2008/124 за това управление отговаря ръководителят на мисията.

30 Следва да се приеме, че мерките, постановени във връзка с процедурата за възлагане на разглежданата обществена поръчка, засягат бюджета на Eulex Kosovo.

31 Съгласно член 16, параграф 2 от Съвместно действие 2008/124 всички разходи се управляват в съответствие с правилата и процедурите, приложими за общия бюджет на ЕС. Съгласно член 8, параграф 5 от това съвместно действие ръководителят на мисията отговаря за изпълнението на бюджета на Eulex Kosovo и за тази цел подписва договор с Европейската комисия. Видно от доказателствата по делото, ръководителят на мисията на Eulex Kosovo е подписал такъв договор с Комисията. Следователно Комисията е делегирала на ръководителя на Eulex Kosovo някои задачи по изпълнение на бюджета на мисията съгласно предвиденото в член 54, параграф 2, буква г) от изменения Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198).

32 Тази делегация по-специално е отразена в член 16, параграфи 3 и 4 от Съвместно действие 2008/124, който е посветен на финансовите разпоредби. Всъщност съгласно параграф 3 ръководителят на мисията може да сключи технически договорености по отношение снабдяването с оборудване, услуги и помещения на Eulex Kosovo само при условие, че получи одобрението на Комисията. Параграф 4 предвижда, че ръководителят на мисията докладва изцяло пред Комисията, която осъществява надзор над дейностите, предприети в рамките на договора му.

33 Следва да се напомни, че актовете, приети с делегирани правомощия, обикновено се считат за издадени от делегиращата институция, която следва да отговаря по искове и жалби, отправени до съда и насочени срещу тях (вж. Определение на Общия съд от 4 юни 2012 г. по дело Elti/Делегация на Съюза в Черна гора, T-395/11, точка 62 и цитираната съдебна практика).

34 При това положение следва да се приеме, че за актовете, постановени от ръководителя на Eulex Kosovo в рамките на разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка, отговаря Комисията, която по силата на член 263, първа алинея ДФЕС е пасивно легитимирана. Следователно посочените актове подлежат на съдебен контрол в съответствие с изискванията на общия принцип, посочен от жалбоподателя, че всеки акт, приет от орган, служба или агенция на Съюза и предназначен да произведе правно действие по отношение на трети лица,

трябва да подлежи на съдебен контрол (Решение на Съда от 23 април 1986 г. по дело Les Verts/Парламент, 294/83, Recueil, стр. 1339, точка 24 и Решение на Общия съд от 8 октомври 2008 г. по дело Sogelma/AER, T-411/06, Сборник, стр. II-2771, точка 37).

35 Следователно Eulex Kosovo не е пасивно легитимирано.

36 Този извод не се поставя под съмнение нито от член 8, параграф 7 от Съвместно действие 2008/124, съгласно който ръководителят на мисията представлява Eulex Kosovo на мястото на операциите и осигурява необходимата публичност на Eulex Kosovo, нито от член 16, параграф 3 от това съвместно действие, съгласно който, при условие че Комисията даде одобрение, ръководителят на мисията може да сключи технически договорености с държавите — членки на ЕС, с участващите трети държави и други международни участници, разположени в Косово, по отношение снабдяването с оборудване, услуги и помещения на Eulex Kosovo. Всъщност с тези разпоредби на ръководителя на мисията се предоставят единствено ограничени правомощия. Докато по силата на споменатия член 8, параграф 7 той има право да представлява мисията на мястото на операциите, посоченият член 16, параграф 3 му предоставя строго ограничена в предметно отношение дееспособност. Освен това следва да се напомни, че с последната разпоредба по-скоро се потвърждава, че за актовете, приети от ръководителя на Eulex Kosovo във връзка с разглежданата процедура за възлагане на поръчка, отговаря Комисията (вж. точки 29—34 по-горе).

37 В тази връзка следва да се отхвърлят и доводите на жалбоподателя във връзка с член 1, параграф 9 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116; поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282), съгласно която Eulex Kosovo в качеството си на публичноправна организация по смисъла на тази разпоредба представлява орган, служба или агенция на Съюза. Всъщност съгласно член 1, параграф 9, буква б) от тази директива по смисъла на посочената разпоредба публичноправната организация трябва да притежава правосубектност. Както обаче вече бе установено (вж. точка 26 по-горе), Eulex Kosovo не разполага с правосубектност и при това положение не би могло да представлява публичноправна организация по смисъла на член 1, параграф 9 от Директива 2004/18.

38 На второ място, при условията на евентуалност жалбоподателят сочи, че след като Eulex Kosovo не притежава пасивна легитимация, то следователно, първо, Общият съд може да идентифицира страната, срещу която би могло да се води производството. В това отношение то се позовава на съдебната практика, съгласно която, ако в жалбата погрешно е посочен ответник, различен от автора на обжалвания акт, това не води до недопустимост на тази жалба, ако тя съдържа данни, позволяващи страната, срещу която е насочена, да бъде установена по несъмнен начин, каквото е например индивидуализирането на обжалвания акт и неговия автор. В съответствие с тази съдебна практика в подобен случай следва за ответник да се приеме авторът на обжалвания акт, макар и да не е посочен в уводната част на жалбата (вж. Определение на Общия съд от 16 октомври 2006 г. по дело Aisne и Nature/Комисия, T-173/06, непубликувано в Сборника, точка 17 и цитираната съдебна практика).

39 Тази съдебна практика обаче изобщо не намира приложение по настоящото дело. В случая всъщност посочването на Eulex Kosovo в жалбата не е грешка от страна на жалбоподателя. Обратно, от съдържанието ѝ се вижда ясно, че жалбоподателят изрично е имал намерение да я насочи срещу Eulex Kosovo, което според него представлява орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС, а жалбоподателят впрочем потвърждава тази позиция в становището си относно възражението за недопустимост. Освен това, макар да е вярно, че в жалбата са посочени обжалваните актове, тя не съдържа никакви данни, позволяващи по несъмнен начин да се установи, че жалбата е насочена срещу образуване,

различно от Eulex Kosovo. Противно на твърденията на жалбоподателя, в такива случаи Общият съд не следва да установява коя е страната, срещу която би трябвало да бъде насочена жалбата, за да се удовлетворят изискванията по член 44, параграф 1, буква б) от Процедурния правилник.

40 Жалбоподателят посочва, второ, че Общият съд трябвало да признае в негова полза наличието на извинима грешка, и във връзка с това се позовава на съдебната практика, която признавала наличието на подобна грешка, ако съответната институция е възприела поведение, което е от естество само по себе си или в решаваща степен да породи допустимо объркване в съзнанието на добросъвестен правен субект, положил цялата дължима грижа, която се изисква от оператор с нормални познания (вж. в този смисъл Решение на Съда от 18 октомври 1977 г. по дело Schertzer/Парламент, 25/68, Recueil, стр. 1729, точка 19 и Решение на Общия съд от 15 март 1995 г. по дело Cobrecaf и др./Комисия, T-514/93, Recueil, стр. II-621, точка 40).

41 Действително обявлението за поръчката посочва ръководителя на Eulex Kosovo като възлагащ орган, на когото следва да се представи офертата. Освен това от доказателствата по делото е видно, че в рамките на разглежданата процедура по възлагане на поръчка ръководителят или директорът по административните въпроси и обезпечаването на Eulex Kosovo предприемат действия по отношение на жалбоподателя. В допълнение следва да се отбележи, че нито обявлението за поръчката, нито писмата, изпратени от ръководителя на Eulex Kosovo или споменатия директор по административните въпроси и обезпечаването, посочват субекта, срещу когото би могла да се подаде жалба против мерките, постановени в рамките на разглежданата процедура по възлагане на поръчка. С оглед на тези обстоятелства и сложното правно положение, характеризиращо отношенията в рамките на тази процедура между Eulex Kosovo и неговия ръководител, от една страна, и Комисията и Съвета, от друга, жалбоподателят безспорно е изпитвал затруднения да установи страната, отговаряща за разглежданите мерки и притежаваща пасивна легитимация.

42 Следва обаче да се напомни, че наличието на извинима грешка в съответствие с посочената от жалбоподателя съдебна практика (вж. точка 40 по-горе) може единствено да доведе до неотхвърляне на жалбата поради просрочие. В случая е безспорно, че жалбоподателят е спазил срока за обжалване. Освен това следва да се приеме, че той така и не е подавал жалба и срещу лице, различно от Eulex Kosovo, а единствено е поискал от Общия съд да установи ответника, срещу когото би трябвало, за да бъде допустима, да се подаде настоящата жалба.

43 В допълнение от доказателствата по делото не се установява жалбоподателят да е бил уведомен, че евентуалната жалба срещу мерките, постановени в рамките на разглежданата процедура по възлагане на поръчка, е трябвало да се подаде срещу Eulex Kosovo. За сметка на това, както се вижда ясно от жалбата, жалбоподателят я е насочил срещу Eulex Kosovo, като е счел, че то е орган, служба или агенция на Съюза по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС. Видно обаче от достатъчно ясните по характера си разпоредби на Съвместно действие 2008/124, посочени в точки 22—36 по-горе, и от съдебната практика към момента на подаване на жалбата, въпреки посочените в точка 41 по-горе затруднения жалбоподателят е могъл да избегне грешката да счете, че Eulex Kosovo представлява подобен орган, служба или агенция. Следователно тази грешка не е извинима.

44 Поради това доводите на жалбоподателя, изведени от наличието на извинима грешка, трябва да се отхвърлят.

45 От всички изложени по-горе съображения следва, че поради липсата на пасивна процесуална легитимация на Eulex Kosovo жалбата, подадена срещу него от жалбоподателя, е недопустима както в частта относно искането за отмяна, така и в частта относно искането за обезщетение, което е тясно свързано с предходното (вж. в този смисъл Решение на Съда от 14 февруари 1989 г. по дело Bossi/Комисия, 346/87, Recueil, стр. 303, точка 31 и Определение по дело Elti/Делегация на Съюза в Черна гора, точка 33 по-горе, точка 74 и цитираната съдебна

практика), без да се налага произнасяне относно твърдението за неподсъдност на Общия съд на актовете, приети на основание на разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС относно ОВППС.

46 При това положение настоящата жалба следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

47 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като жалбоподателят е изгубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски, включително във връзка с производството по допускане на обезпечение, в съответствие с исканията на Eulex Kosovo в този смисъл.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

определи:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Elitaliana SpA да заплати съдебните разноски, включително във връзка с производството по допускане на обезпечение.

Съставено в Люксембург на 4 юни 2013 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
A. Dittrich