Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (трети разширен състав)

18 декември 2024 година*

„Обществени поръчки — Финансов регламент — Отстраняване за срок от две години от процедурите за възлагане на обществени поръчки и за отпускане на безвъзмездни средства от общия бюджет на Европейския съюз и от ЕФР — Съществен пропуск при спазването на основните задължения по изпълнението на предходен договор — Член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент — Липса на автоматична връзка между констатацията на съда по договора за нарушение на договорните задължения и приемането на мярка за отстраняване от отговорния разпоредител с бюджетни кредити — Задължение за конкретно и индивидуално оценяване на поведението на въпросното лице — Предходна обществена поръчка, възложена на група от икономически оператори — Солидарна договорна отговорност“

По дело T-776/22,

TP, представлявано от T. Faber, F. Bonke и I. Sauvagnac, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от P. Rossi, F. Behre и F. Moro,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (трети разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, P. Škvařilová-Pelzl (докладчик), I. Nõmm, G. Steinfatt и D. Kukovec, съдии,

секретар: A. Marghelis, администратор,

предвид определение от 22 март 2023 г., TP/Комисия (T-776/22 R, непубликувано, EU:T:2023:158),

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 29 май 2024 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

1 С искането си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят, TP, иска отмяната на решението на Европейската комисия от 1 октомври 2022 г., с което той е изключен, от една страна, от участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки, уредени в Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1, наричан по-нататък „Финансовият регламент за 2018 г.“), или финансирани от 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР), и от друга страна, от подбора за изпълнение на фондовете на Европейския съюз (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

2 На 26 юни 2009 г. жалбоподателят сключва споразумение за консорциум с друго дружество (наричано по-нататък „партньорът“) за участие в открита от Комисията процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство. Тази обществена поръчка се отнася до модернизацията на сграда.

3 Комисията решава да възложи поръчката на консорциума, съставен от жалбоподателя и неговия партньор (наричан по-нататък „консорциумът“). В това отношение на 5 октомври 2009 г. е сключен договор (наричан по-нататък „спорният договор“).

4 Строителните дейности започват през ноември 2009 г. и са завършени две години по-късно, през ноември 2011 г.

5 През февруари 2012 г. са установени проблеми във функционирането на сградата. Тогава инженерът, натоварен със строителните работи, извършва проучване. От името на консорциума партньорът извършва ремонти въз основа на това проучване и инструкциите на инженера.

6 Тъй като не е удовлетворена от извършените от партньора ремонтни работи, на 17 декември 2013 г. Комисията изпраща на консорциума уведомление за предсрочно прекратяване на спорния договор. На 14 януари 2014 г. консорциумът на свой ред изпраща уведомление за прекратяване на спорния договор.

7 Комисията и консорциумът се споразумяват да разрешат спора си във връзка с прекратяването на договора, като го представят на комисия за уреждане на спорове.

8 С решение от 3 юли 2014 г. комисията за уреждане на спорове посочва, че проблемите, свързани с функционирането на сградата, са причинени от комбинация от недостатъци при проектирането и изпълнението, за които отговорност носят едновременно Комисията и консорциумът.

9 Тогава Комисията иска да бъде проведено ново проучване на сградата, в резултат на което на 17 юли 2017 г. е представен доклад.

10 Въз основа по-специално на този доклад на 15 септември 2017 г. Комисията започва арбитражно производство по силата на арбитражните правила на Международната търговска камара (CCI).

11 На 11 февруари 2020 г. арбитражен съд, създаден под егидата на CCI (наричан по-нататък „арбитражният съд“), постановява частично решение, в което установява наличието на 6 757 дефекти в резултат от строителните работи, извършени в изпълнение на спорния договор. Според него 4 206 от тях са изключителна отговорност на консорциума, а 2 551 от тях са споделена отговорност на Комисията (60 %) и консорциума (40 %).

12 На 19 юли 2022 г. арбитражният съд постановява окончателното си решение, в което по-специално приема, че жалбоподателят и партньорът са осъдени съвместно и солидарно да заплатят на Съюза сума, съответстваща на разходите, необходими за ремонта на сградата.

13 За да стигне до това решение, арбитражният съд квалифицира действията на консорциума като груба небрежност, което му позволява да не приложи клауза от спорния договор, ограничаваща договорната отговорност на страните.

14 Двете решения на арбитражния съд са предмет на обжалване, все още висящо към датата на подаване на настоящата жалба.

15 През февруари 2021 г. Комисията сезира междуинституционалния орган, създаден по силата на член 143 от Финансовия регламент за 2018 г., който, както е видно от съображение 38 от посочения регламент, е натоварен да оценява заявките и да издава препоръки относно необходимостта от вземане на решения за отстраняване или за налагане на финансови санкции в случаите, в които е сезиран от Комисията или от други институции и органи на Съюза.

16 На 1 октомври 2022 г., вследствие на препоръката на институционалния орган, посочен в точка 15 по-горе, Комисията приема обжалваното решение.

Искания на страните

17 С последните си писмени изявления жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да му заплати обезщетение за вредите, които е претърпял вследствие на обжалваното решение;

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

18 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По искането за изключване на данни

19 С отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на 5 януари 2023 г., жалбоподателят иска някои данни да не бъдат разкрити пред обществеността.

20 При съвместяването на публичността на съдебните решения с правото на защита на личните данни и на търговската тайна Съдът трябва съгласно обстоятелствата във всеки конкретен случай да търси постигането на справедливо равновесие, като взема предвид и правото на обществен достъп до съдебните актове (решение от 27 април 2022 г., Sieć Badawcza Łukasiewicz — Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Комисия, T-4/20, EU:T:2022:242, т. 29).

21 Освен това следва да се припомни, че публичността на съдебните решения е насочена към осигуряване на контрол на съдебната система от страна на обществеността и представлява основна защита срещу произвол (ЕСПЧ, 16 април 2013 г., Фазлийски с/у България, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, т. 69).

22 Ето защо, в рамките на възможното, следва да се уважи искането на жалбоподателя, доколкото това не е в разрез с изискването за обществен контрол върху правораздаването. Това искане се отхвърля в останалата му част.

По исканията за отмяна

23 В подкрепа на исканията си за отмяна жалбоподателят изтъква три основания, изведени, първото, изведено от неспазване на разпоредбите на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., второто, от неспазване на разпоредбите на член 136, параграф 3 от Финансовия регламент за 2018 г., както и от нарушение на принципа на пропорционалност, и третото, от прилагането с обратна сила на по-строга санкция.

24 Що се отнася до първото основание, жалбоподателят поддържа, че разпоредителят с бюджетни кредити, който е компетентен да наложи санкция по силата на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., трябва да извърши индивидуална проверка на поведението на въпросното лице, включително когато няколко лица или субекти са засегнати от дадено положение. Той твърди, че по отношение на него Комисията не е действала по този начин спрямо него, тъй като се е основала изключително на солидарната му отговорност като член на консорциума и въз основа на това стига до извода, че Комисията е нарушила член 136, параграф 1 от Финансовия регламент за 2018 г.

25 След като отбелязва, че обжалваното решение не представлява наказателна санкция, Комисията поддържа, че жалбоподателят не е успял да обори фактическите констатации, които са му били съобщени в хода на административното производство, предхождащо приемането на посоченото решение.

26 Комисията посочва, че арбитражният съд е констатирал, че поведението на жалбоподателя като част от изпълнителя е било груба небрежност и че никакво ограничаване на отговорността не може да се приложи поради степента и тежестта на установените

нарушения. Тя добавя, че е приела обжалваното решение, основавайки се на тази констатация на арбитражния съд, която ѝ е позволила да заключи, че жалбоподателят лично е нарушил основни задължения при изпълнението на спорния договор.

27 Освен това Комисията припомня, че жалбоподателят и партньорът са се задължили солидарно да изпълнят спорния договор.

28 Комисията се позовава и на практиката на Съда в областта на конкуренцията, която се отнася до отговорността на дружеството майка за действията на неговото дъщерно дружество, и по-специално на решение от 14 септември 2016 г., Ori Martin и SLM/Комисия (C-490/15 P и C-505/15 P, непубликувано, EU:C:2016:678, т. 60).

29 Разглеждането на настоящото основание налага да се определи дали констатацията на съда по договора за неизпълнение на договорните задължения, което може да се вмени на група лица, с която институция или орган на Съюза са сключили договор за обществена поръчка, от който произтича солидарна договорна отговорност на всяко от лицата, участващи в тази група, позволява на отговорния разпоредител с бюджетни кредити въз основа само на тази договорна солидарност да приеме мярка за отстраняване спрямо едно от тези лица.

30 В това отношение е необходимо, на първо място, да се определи дали член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. трябва да се тълкува в смисъл, че автоматично налага приемането на мярка за отстраняване от отговорния разпоредител с бюджетни кредити.

31 Всъщност при наличието на такава връзка констатацията на съда по договора за неизпълнение на договорните задължения, което може да се вмени на група от лица, с която институция или орган на Съюза са сключили договор за обществена поръчка, от който произтича солидарна договорна отговорност на всяко от лицата, участващи в тази група, би позволила на отговорния разпоредител с бюджетни кредити въз основа само на тази договорна солидарност да приеме мярка за отстраняване спрямо едно от тези лица.

32 Ако в края на първия етап от разсъжденията член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. не може да се тълкува в смисъл, че налага автоматично приемането на мярка за отстраняване от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, тогава на един последващ етап ще трябва да се провери дали тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, че налага на отговорния разпоредител с бюджетни кредити задължение за индивидуално разглеждане на поведението на въпросното лице, когато възнамерява да приложи този член.

По наличието на автоматична връзка между констатацията за неизпълнение на договорните задължения и приемането на мярка за отстраняване

33 Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част, и евентуално и нейният генезис (вж. решение от 18 октомври 2022 г., IIG Metall и ver.di, C-677/20, EU:C:2022:800, т. 31 и цитираната съдебна практика).

– По буквалното тълкуване на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г.

34 Член 136 от Финансовия регламент за 2018 г., озаглавен „Критерии за отстраняване и решения за отстраняване“, предвижда в параграф 1 следното:

„1) Отговорният разпоредител с бюджетни кредити отстранява лице или субект по член 135, параграф 2 от участие в процедури за възлагане, предоставяне или присъждане, уредени с настоящия регламент, или от подбор за изпълнение на средства на Съюза, когато това лице или субект се намира в едно или повече от следните положения, налагащи отстраняването му:

[…]

д) лицето или субектът са показали съществени пропуски при спазването на основните задължения по изпълнението на правно задължение, финансирано от бюджета, което е:
   i) довело до преждевременното прекратяване на правното задължение;
   ii) довело до прилагането на предварително уговорено обезщетение при неизпълнение или други договорни санкции; […]
   iii) което е било разкрито от разпоредител с бюджетни кредити, [Европейската служба за борба с измамите] или Сметната палата вследствие на проверки, одити или разследвания;

[…]“.

35 Така член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. се отнася до нарушението на задължения при изпълнението на правно задължение.

36 Понятието „правно задължение“ е определено в член 2 от Финансовия регламент за 2018 г. Става въпрос за акт, с който отговорният разпоредител с бюджетни кредити поема или установява задължение, което води до последващо плащане или плащания и до признаването на разхода за сметка на бюджета, и което включва конкретни споразумения и договори, сключени съгласно споразуменията за финансово рамково партньорство и рамкови договори. Това много широко определение включва договорите.

37 Освен това в съображение 67 от Финансовия регламент за 2018 г., когато става въпрос за решение за отстраняване на лице или субект от участие в процедури за възлагане, се прави позоваване на неизпълнение на „договор“.

38 Накрая, член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., който предвижда по-специално, че установеното нарушение е довело до „преждевременното прекратяване“ или до прилагане на „договорни“ санкции, препраща към договорен контекст.

39 Следователно член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. е приложим в случай на неизпълнение на договорни задължения.

40 При все това член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. не предвижда, че всяко неизпълнение на договорно задължение води автоматично до приемането на мярка за отстраняване. Всъщност в тази разпоредба става въпрос за

„съществени пропуски“ при спазването на „основните задължения“. Това са допълнителни условия, конкретно наложени от този финансов регламент за приемането на мярка за отстраняване.

41 Наличието на такива условия, които не произтичат от договора или от приложимото към него право, а от Финансовия регламент за 2018 г., предполага, че в подобна хипотеза става въпрос за правна квалификация на фактите, направена от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, която е различна от тази, която евентуално е направена от съда по договора.

42 Освен това използваните формулировки са достатъчно неопределени, за да оставят свобода на преценка на отговорния разпоредител с бюджетни кредити относно правната квалификация на фактите, което потвърждава, че преди да приеме мярка за отстраняване, той трябва да даде самостоятелна правна квалификация на фактите.

43 С оглед на съображенията, изложени в точки 34—42 по-горе, може да се заключи, че от текста на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. следва, че няма автоматична връзка между констатирането на неизпълнение на договорни задължения, извършено от съда по договора, и приемането от страна на посочения разпоредител с бюджетни кредити на мярка за отстраняване, при положение че последният трябва да даде самостоятелна правна квалификация на поведението на въпросното лице с оглед на специфичните критерии, предвидени в посочения член.

– По тълкуването с оглед на контекста на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г.

44 На първо място, що се отнася до случаите, посочени в член 136, параграф 1, букви б)—г) и е)—з) от Финансовия регламент за 2018 г., става въпрос за поведение, като неизпълнение на задължения, свързани с плащането на данъци или социалноосигурителни вноски, тежко професионално нарушение или измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, чиято правна квалификация вече е направена с окончателно съдебно решение или с окончателен административен акт.

45 Следователно в тези хипотези разпоредителят с бюджетни кредити, компетентен да приеме мярката за отстраняване, явно е обвързан от правната квалификация, възприета от различен от него орган, без да разполага с каквато и да било свобода на преценка по отношение на нея.

46 Напротив, що се отнася до член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., той се позовава пряко на разглежданото поведение, а не на съдебното решение или административния акт, с които орган, различен от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, например съдът по договора, е дал предварителна квалификация на това поведение.

47 Такава съществена разлика в текста на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. изключва всякаква автоматична връзка между констатацията на съда по договора за неизпълнение от страна на въпросното лице на договорните му задължения и приемането от отговорния разпоредител с бюджетни кредити на мярка за отстраняване.

Следователно, що се отнася конкретно до хипотезата, обхваната от тази разпоредба, отговорният разпоредител с бюджетни кредити трябва да даде самостоятелна правна квалификация на разглежданото поведение.

48 На второ място, член 136, параграф 2 от Финансовия регламент за 2018 г. предвижда взаимовръзка между правната квалификация на фактите, възприета от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, и констатациите, направени от различни от него органи.

49 От член 136, параграф 2 от Финансовия регламент за 2018 г. обаче следва, че констатациите, направени в окончателно съдебно решение или в окончателно административно решение, са задължителни за отговорния разпоредител с бюджетни кредити в случаите по член 136, параграф 1, букви в), г), е), ж) и з) от Финансовия регламент от 2018 г., но не и в случая, посочен в параграф 1, буква д) от същия член.

50 Всъщност още в първата си алинея член 136, параграф 2 от Финансовия регламент за 2018 г. разграничава тези две хипотези, за да посочи, че в първата от тях отговорният разпоредител с бюджетни кредити дава самостоятелна квалификация на фактите при липса на окончателно съдебно решение или на окончателно административно решение, докато във втората може да направи такава квалификация, без да е налице такава резерва.

51 Тъй като член 136, параграф 2 от Финансовия регламент за 2018 г. не предвижда, че наличието на окончателно съдебно решение или на окончателно решение, прието от орган, различен от разпоредителя с бюджетни кредити, оказва влияние върху преценката, която той прави в хипотезата, предвидена в член 136, параграф 1, буква д) от посочения регламент, е изключена всякаква връзка на автоматичност между констатацията на съда по договора за неизпълнение от страна на въпросното лице на договорните му задължения и приемането от отговорния разпоредител с бюджетни кредити на мярка за отстраняване. Напротив, що се отнася конкретно до тази разпоредба, отговорният разпоредител с бюджетни кредити трябва да даде самостоятелна правна квалификация на поведението на въпросното лице.

52 От целия анализ на контекста на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. следва, че тази разпоредба не може да се тълкува в смисъл, че установява автоматична връзка между направената от съда по договора констатация за неизпълнение на договорни задължения и приемането на мярка за отстраняване от отговорния разпоредител с бюджетни кредити.

– По историческото и телеологичното тълкуване на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г.

53 Следва да се припомни, че мерките за отстраняване са създадени с Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 2002, 248 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, наричан по-нататък „Финансовият регламент за 2002 г.“). От самото начало тези мерки са спадали към самостоятелен правен режим, който включва и финансови санкции.

54 Така както тези финансови санкции, така и мерките за отстраняване по силата на разпоредбите на Финансовия регламент за 2002 г. е трябвало да бъдат пропорционални с оглед на набор от критерии, определени в посочения регламент. Освен това приемането на мерки за отстраняване и на финансови санкции е било улеснено от създаването в рамките на всяка институция на Съюза на база данни, достъпна за другите институции.

55 Самостоятелният правен режим, посочен в точка 53 по-горе и уточнен в точка 54 по-горе, е запазен при различните изменения на Финансовия регламент до приемането на Финансовия регламент за 2018 г. На този режим вече е посветен цял раздел от Финансовия регламент за 2018 г., който включва осем члена и предвижда по-специално създаването на една-единствена база данни, приведена в действие от Комисията.

56 От изложените в точки 53—55 по-горе съображения следва, че законодателят на Съюза е възнамерявал от самото начало да въведе самостоятелен режим на санкции, който е бил запазен и задълбочен във времето, и по-специално при приемането на Финансовия регламент за 2018 г.

57 Не може обаче да се презумира наличието на автоматична връзка между, от една страна, констатацията от орган, различен от отговорния разпоредител с бюджетни кредити, на нарушение, чието съществуване е предвидено в национално законодателство или в законодателството на Съюза, и от друга страна, приемането от отговорния разпоредител с бюджетни кредити на мярка за отстраняване, попадаща в обхвата на въведен с Финансовия регламент самостоятелен санкционен режим.

58 В това отношение по дела, свързани с договор, тоест в хипотезата, предвидена в член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент от 2018 г. (вж. т. 37—39 по-горе), липсата на автоматична връзка е установена в съображение 76 от Финансовия регламент за 2018 г., в което се посочва, че възможността за приемане на мерки за отстраняване или за налагане на финансови санкции е независима от възможността за налагане на договорни санкции, като предварително уговорени обезщетения при неизпълнение.

59 Освен това от момента на въвеждането му предвиденият във Финансовия регламент самостоятелен санкционен режим преследва специфични цели от общ интерес, които са различни от доброто изпълнение на договора или от защитата и обезщетяването на страните по договора, които режим на договорна отговорност цели да осигури. Както се е посочвало в съображение 25 от Финансовия регламент за 2002 г., става въпрос за предотвратяване на нередности, борба с измамите и корупцията и утвърждаване на добро и ефикасно управление. Разликата между целите, преследвани от установения с Финансовия регламент санкционен режим, и целите, преследвани от режима на договорна отговорност, потвърждава установената в точка 58 по-горе липса на автоматична връзка.

– *Заключение*

60 От буквалното, контекстуалното, историческото и телеологичното тълкуване на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. следва, че не съществува автоматична връзка между констатацията за неизпълнение на договорните задължения на съда по договора и приемането на мярка за отстраняване от отговорния разпоредител с бюджетни кредити.

По наличието на задължение за индивидуално разглеждане на поведението на въпросното лице преди приемането на мярка за отстраняване

61 Доколкото член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент от 2018 г. не може да се разбира в смисъл, че предполага автоматично приемането на мярка за отстраняване, следва да се провери дали тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че налага на отговорния разпоредител с бюджетни кредити задължение за индивидуално разглеждане на поведението на въпросното лице, когато възнамерява да приложи тази разпоредба.

62 Що се отнася, на първо място, до буквалното тълкуване на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., от текста на тази разпоредба следва, че отговорният разпоредител с бюджетни кредити изключва „лицето“ или „субектът“, който не е изпълнил договорните си задължения. Това предполага по принцип идентичност на извършителя на нарушението с адресата на санкцията и следователно индивидуално неизпълнение от страна на адресата на санкцията на неговите договорни задължения.

63 Що се отнася, на второ място, до тълкуването с оглед на контекста на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., най-напред следва да се отбележи, че такова тълкуване може да се основава на анализа на разпоредби, съдържащи се в текстове, различни от този, към който спада тълкуваната разпоредба, по-специално когато разглежданите разпоредби са аналогични или текстовете, в които те се съдържат, имат едни и същи цели (вж. в този смисъл решение от 16 март 2022 г., MEKH и FGSZ/ACER, T-684/19 и T-704/19, EU:T:2022:138, т. 109; заключения на генерален адвокат Jääskinen по дело Комисия/Обединено кралство, C-582/08, EU:C:2010:286, т. 44 и на генерален адвокат Mengozzi по дело Belgian Electronic Sorting Technology, C-657/11, EU:C:2013:195, т. 43).

64 В това отношение в Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65) се съдържа разпоредба, аналогична на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., тоест член 57, параграф 4, буква ж). Всъщност тази разпоредба предвижда възможността да бъде изключен от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка всеки икономически оператор, който е допуснал значителни или трайни недостатъци.

65 Освен това законодателят на Съюза е искал да установи съгласуваност между Финансовия регламент за 2018 г. и Директива 2014/24, както следва от няколко съображения от посочения регламент, и по-специално от съображения 77, 101, 105 и 106. По-специално в съображение 77 се посочва, че срокът на отстраняването следва да бъде ограничен във времето, както е предвидено в Директива 2014/24, което показва, че това изискване за съгласуваност на законодателя важи и за мерките за отстраняване.

66 При тълкуването на член 57, параграф 4, буква ж) от Директива 2014/24 обаче, първо, Съдът отбелязва, че за да се спазят основните характеристики на факултативното основание за отстраняване, предвидено в тази разпоредба, и принципът на пропорционалност, националният режим за транспониране на тази директива трябва да бъде така уреден, че преди включването в списъка на ненадеждните доставчици на даден икономически оператор, член на група, на която е била възложена обществена поръчка и договорът с която е развален, трябва да се преценят конкретно всички представени от този оператор релевантни доказателства, за да се установи дали вписването му в списъка не е необосновано с оглед на негови действия или бездействие. Ето защо според Съда е

неприемливо при разваляне на договор за обществена поръчка поради значителни или трайни недостатъци при изпълнението му такъв икономически оператор автоматично да се квалифицира като ненадежден и да подлежи на временно отстраняване, без действията му да са били оценени предварително, конкретно и индивидуално с оглед на всички релевантни доказателства (решение от 26 януари 2023 г., HSC Baltic и др., C-682/21, EU:C:2023:48, т. 46 и 47).

67 Второ, макар Съдът да е постановил, че в рамките на свободата на действие, с която разполагат за транспонирането на Директива 2014/24, държавите членки могат да предвидят презумпция, съгласно която всеки икономически оператор, който е правно отговорен за точното изпълнение на обществена поръчка, се счита, че е допринесъл при изпълнението на тази поръчка за възникването или запазването на значителни или трайни недостатъци, довели до разваляването на договора за посочената обществена поръчка (решение от 26 януари 2023 г., HSC Baltic и др., C-682/21, EU:C:2023:48, т. 48), той все пак отбелязва, че когато поръчката е възложена на група от икономически оператори, чийто индивидуален принос за тези недостатъци и за евентуалните усилия за тяхното отстраняване не са непременно идентични, такава презумпция трябва да бъде оборима, тъй като в противен случай би се стигнало до незачитане на основните характеристики на това основание за отстраняване и на принципа на пропорционалност, припомнен в член 18, параграф 1 от тази директива. Всъщност според Съда независимо от предвидената от закона солидарна отговорност на членовете на такава група, прилагането на основанието за изключване, предвидено в член 57, параграф 4, буква ж) от Директива 2014/24, трябва да се основава на неправомерност на действия или бездействие на съответното лице или пък на негова небрежност (решение от 26 януари 2023 г., HSC Baltic и др., C-682/21, EU:C:2023:48, т. 48 и 49).

68 Трябва да се констатира, че това задължение за конкретна и индивидуална оценка на поведението на въпросното лице с оглед на всички релевантни елементи, които държава членка трябва да предвиди в законодателството си въпреки свободата на преценка, с която разполага при транспонирането на Директива 2014/24, се налага a fortiori при прилагането на Финансовия регламент за 2018 г. от институциите и органите на Съюза.

69 Всъщност, що се отнася до тълкуването на член 57, параграф 4, буква ж) от Директива 2014/24, Съдът отбелязва наличието на такова задължение, като същевременно признава, че държавата членка има право да транспонира тази директива, предвиждайки презумпция като посочената в точка 67 по-горе, като с оглед на това задължение тя трябва да бъде оборима (решение от 26 януари 2023 г., HSC Baltic и др., C-682/21, EU:C:2023:48, т. 48).

70 Що се отнася обаче до член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., не е възможна никаква презумпция, тъй като този финансов регламент не може да се тълкува в смисъл, че установява автоматична връзка между направената от съда по договора констатация за неизпълнение на договорни задължения и приемането на мярка за отстраняване (вж. т. 60 по-горе).

71 Следователно от прилагането по аналогия на практиката на Съда относно Директива 2014/24 следва, че отговорният разпоредител с бюджетни кредити трябва да оцени конкретно и индивидуално поведението на въпросното лице, когато прилага член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г.

72 На трето място, следва да се отбележи, че задължението поведението на въпросното лице да се оцени конкретно и индивидуално с оглед на всички релевантни обстоятелства се налага, още повече че Съдът е постановил, че въведената с Финансовия регламент за 2018 г. санкция отстраняване от участие е с предимно наказателен характер (вж. по аналогия решение от 30 май 2024 г., Vialto Consulting/Комисия, C-130/23 P, EU:C:2024:439, т. 31).

73 Така, за да се спази общият принцип за индивидуализиране на наказанията (вж. в този смисъл решение от 8 май 2013 г., Eni/Комисия, C-508/11 P, EU:C:2013:289, т. 50) и без да се засяга възможността за законодателя на Съюза да предвиди изрично дерогация, която счита за необходима и обоснована, съдът на Съюза не би трябвало да тълкува разпоредба от правото на Съюза в смисъл, че допуска мярка за отстраняване да може да бъде приета, без да се разглежда предварително индивидуалното поведение на въпросното лице.

74 От съображенията, изложени в точки 66—73 по-горе, следва, че преди да приеме на основание член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. мярка за отстраняване по отношение на дадено лице или образувание, отговорният разпоредител с бюджетни кредити трябва да оцени конкретно и индивидуално поведението на това лице или този субект с оглед на всички релевантни обстоятелства.

75 Следва да се добави, че задължението за конкретна и индивидуална оценка на поведението на въпросното лице с оглед на всички релевантни обстоятелства е в съответствие с целите, които законодателят на Съюза възлага на мерките за отстраняване, тоест предотвратяване на нередностите, борба с измамите и корупцията и насърчаване на добро и ефикасно управление (вж. т. 59 по-горе).

76 Всъщност съответната институция или орган по принцип е в състояние да поиска от съответните лица или служби да представят документите за проследяване на въпросната обществена поръчка, които могат да ѝ/му позволят да прецени индивидуалното поведение на всеки от членовете на дадена група. В това отношение член 136, параграф 1, буква д), подточка iii) от Финансовия регламент за 2018 г. предвижда, че нередностите могат да бъдат открити „от разпоредител с бюджетни кредити […] вследствие на […] разследвания“.

77 Освен това съответната институция или орган по принцип е в състояние, в случай че подпише договор с група от предприятия, да изисква да е възможно да се идентифицират изпълнените от всеки от участниците престации, за да се определи евентуално индивидуалната отговорност на всеки от тях с оглед на режима на санкции, въведен с Финансовия регламент за 2018 г., която е различна от евентуалната им солидарна договорна отговорност (вж. т. 53—58 по-горе).

78 Накрая, съответната институция или орган винаги ще има възможност при необходимост да обясни пред съда на Съюза, че е било невъзможно да разграничи отговорността на всеки от участниците в дадена сложна група. При все това тази институция или орган трябва да докаже най-малкото опита си да извърши индивидуално разглеждане и че приетото решение за отстраняване не е основано само на констатацията за наличието на солидарна договорна отговорност на въпросното лице.

По естеството на разглеждането, извършено от Комисията в обжалваното решение

79 В самото начало следва да се отбележи, че фактическата предпоставка, на която почиват доводите на жалбоподателя, е че Комисията се е основала само на неговата съвместна и солидарна отговорност като член на консорциума, без да вземе предвид индивидуалното му поведение.

80 Налага се обаче изводът, че в съдебното заседание Комисията признава, което е отбелязано в протокола, че е решила да отстрани жалбоподателя, без да разгледа индивидуалната отговорност на всеки от съизпълнителите, що се отнася до нарушенията при изпълнението на договора и че е извършила своята оценка с оглед на съвместната и солидарна отговорност на двете части на консорциума, както и на отговорността на консорциума като цяло.

81 Изявленията на Комисията по време на съдебното заседание потвърждават анализа на съдържанието на обжалваното решение. Всъщност мотивите на обжалваното решение относно условията, предвидени в член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г., и по-специално относно констатацията за неизпълнение от страна на жалбоподателя на договорните му задължения, се съдържат в първата и третата част на това решение, което включва общо шест части. Що се отнася обаче, най-напред, до първата част на обжалваното решение, в нея се прави позоваване, от една страна, на „изпълнител“, наименование, с което консорциумът е назован по силата на споразумението, съдържащо се в съображение 1 от обжалваното решение, и от друга страна, на жалбоподателя „като част от изпълнителя“, тоест като член, солидарно отговорен за консорциума, както е видно от цялостния прочит на обжалваното решение, който се потвърждава от точка 24 от писмената защита. Следователно в първата част от обжалваното решение се споменава само поведението, което се приписва на консорциума. По-специално в съображения 20—22 от това решение се посочва, що се отнася до изводите, съдържащи се в частичното решение на арбитражния съд, че „изпълнителят“ е признат за изцяло или частично отговорен за недостатъците на строежа и че е установено, че той не е изпълнил няколко от договорните си задължения. По-нататък, що се отнася до третата част от обжалваното решение, посветена на преценката на фактическото положение, на която се е основала Комисията, за да установи неизпълнение от страна на жалбоподателя на договорните му задължения, в нея се посочват само неизпълнението на жалбоподателя „като част от изпълнителя“, тоест в качеството му на солидарно отговорен член на консорциума. Това е така по-специално в съображения 84—92 от обжалваното решение, където, повтаряйки заключенията, изложени в частичното решение на арбитражния съд, Комисията припомня кои договорни задължения са били нарушени. Накрая, при цялостния прочит на обжалваното решение, не изглежда, че за да констатира неизпълнение от страна на жалбоподателя на договорните му задължения, Комисията се е основала на други констатации, различни от направените от арбитражния съд. От двете решения на арбитражния съд обаче следва, че той се е произнесъл по солидарната договорна отговорност на членовете на консорциума, без да прави разграничение между индивидуалната отговорност на всеки от тях.

82 От гореизложеното следва, че за целите на прилагането на член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. Комисията се е основала на солидарната отговорност на жалбоподателя като член на консорциума, без да вземе предвид индивидуалното му поведение.

83 От гореизложеното — доколкото, преди да приеме на основание член 136, параграф 1, буква д) от Финансовия регламент за 2018 г. мярка за отстраняване по отношение на дадено лице или образувание, отговорният разпоредител с бюджетни кредити трябва да оцени конкретно и индивидуално поведението на това лице или този субект с оглед на всички релевантни обстоятелства (вж. т. 74 по-горе), а в случая Комисията се е основала само на солидарната отговорност на жалбоподателя в качеството му на член на консорциума, без да вземе предвид индивидуалното му поведение (вж. т. 82 по-горе) — следва, че първото изтъкнато от жалбоподателя основание трябва да се уважи по същество.

84 Вследствие на това искането на жалбоподателя за отмяна следва да се уважи, без да е необходимо да се разглеждат другите две основания, които той е изтъкнал в подкрепа на посочените искания.

По другите искания

85 Що се отнася до исканията, целящи да се осъди Комисията да заплати обезщетение на жалбоподателя за вредите, претърпени от обжалваното решение (вж. т. 17 по-горе), в репликата си жалбоподателят посочва, че не възнамерява да предявява иск за обезщетение за вреди по член 268 ДФЕС, а по-скоро да поиска от Общия съд да уточни в мотивите на бъдещото решение, че Комисията трябва да вземе всички необходими мерки за отстраняване на последиците от обжалваното решение.

86 Следва да се отбележи, че тези искания, за които жалбоподателят подчертава, че нямат за цел получаване на разпореждане за плащане, не представляват самостоятелни искания спрямо исканията за отмяна на жалбоподателя.

87 Всъщност съгласно член 266, първа алинея ДФЕС институцията, чийто акт е бил отменен с решение на Общия съд, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на това решение. Отменението акт обаче се заличава с обратна сила от правния ред и се счита, че той никога не е съществувал (вж. решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 48 и цитираната съдебна практика).

88 Така отмяната на обжалваното решение сама по себе си ще наложи на Комисията да вземе всички необходими мерки, за да премахне последиците от посоченото решение, без да е необходимо Общият съд да уточнява това в решението си.

89 От всичко изложено по-горе следва, че обжалваното решение трябва да се отмени.

По съдебните разноски

90 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, включително тези по обезпечителното производство, в съответствие с искането на жалбоподателя.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (трети разширен състав)

реши:

1) **Отменя решението на Европейската комисия от 1 октомври 2022 г., с което TP е отстранено от участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки, уредени в Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 или финансирани от 11-ия Европейски фонд за развитие (ЕФР), и от подбора за изпълнението на фондовете на Европейския съюз.**

2) **Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски, включително тези по обезпечителното производство.**

Papasavvas Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 18 декември 2024 година.