Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

25 април 2018 година*

„Преюдициално запитване — Член 53, параграф 2 и член 94 от Процедурния правилник на Съда — Член 267 ДФЕС — Понятие „юрисдикция на държава членка“ — Производство, което приключва с правораздавателен акт — Национална сметна палата — Предварителен контрол по отношение на законосъобразността и бюджетната обосновка на публичен разход — Явна недопустимост“

По дело C-102/17

С предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal de Contas (Сметна палата на Португалия) с акт от 17 януари 2017 г., постъпил в Съда на 28 февруари 2017 г., в рамките на производството

Secretaria Regional de Saúde dos Açores

в присъствието на

Ministério Público,

СЪДЪТ (осми състав)

състоящ се от: J. Malenovský, председател на състава, D. Šváby (докладчик) и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Secretaria Regional de Saúde dos Açores, от P. Linhares Dias и L. da Ponte, advogados,

– за Ministério Público, от J. V. de Almeida,

– за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, M. Figueiredo и F. Batista, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от M. Farrajota и A. Tokár, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда,

* Език на производството: португалски.

постанови настоящото

Определение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 58, параграф 4 от 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), изменена с Делегиран регламент (ЕС) 2015/2170 на Комисията от 24 ноември 2015 г. (ОВ L 307, 2015 г., стр. 5) (наричана по-нататък „Директива 2001/24“).

2 Запитването е отправено в производство по жалба, подадена от Secretaria Regional de Saúde dos Açores (Министерство на здравеопазването на Автономна област Азорски острови, Португалия) (наричано по-нататък „Министерството на здравеопазването“) срещу постановено в производство по предварителен контрол № 51/2016 решение № 7/2016 на Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (Областно подразделение за Азорските острови на Сметната палата на Португалия) (наричано по-нататък „SRATC“) от 26 септември 2016 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което се отказва одобрение на договор за обществена поръчка за ремонт и саниране на сградата на здравния център във Велаш (Португалия) на стойност 1 387 000,00 EUR, сключен между Министерството на здравеопазването на Автономна област Азорски острови (наричана по-нататък „RAA“) и Afavias — Engenharia e Construções — Açores SA (наричано по-нататък „Afavias“).

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 94 от Правилника на Съда, озаглавен „Съдържание на преюдициалното запитване“, предвижда:

„Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване:

а) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите;

б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика;

в) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство“.

4 Параграф 4 от член 58 от Директива 2014/24, озаглавен „Критерии за подбор“, предвижда:

„По отношение на техническите и професионалните способности възлагащите органи могат да налагат изисквания, с които да се гарантира, че икономическите оператори притежават необходимите човешки и технически ресурси и опит за изпълнение на поръчката при спазване на подходящ стандарт за качество.

Възлагащите органи могат по-специално да изискват икономическите оператори да притежават достатъчен опит, удостоверен чрез подходящи свидетелства за изпълнени в миналото поръчки. Възлагащият орган може да приеме, че икономическият оператор не притежава необходимите професионални способности, когато е установил, че икономическият оператор има конфликт на интереси, който може да се отрази неблагоприятно на изпълнението на поръчката.

При процедурите за възлагане на обществени поръчки за доставки, изискващи проучване на терена или инсталиране, за услуги или за строителство, професионалните способности на икономическите оператори да предоставят услугата или да изпълнят инсталирането или строежа могат да бъдат оценявани по отношение на техните умения, ефективност, опит и надеждност“.

Португалското право

5 Член 214 от Конституцията гласи:

„1. Tribunal de Contas [Сметната палата] е върховният орган, на когото са възложени контролът за законосъобразността на публичните разходи и проверката на отчетите, които му се представят в предвидените в закона случаи. Той по-специално:

a) дава становище по общия отчет на държавния бюджет, включително в частта за социалното осигуряване;

b) дава становище по отчетите на автономните области Азорски острови и Мадейра;

c) преследва извършителите на финансови нарушения при предвидените в закона условия;

d) упражнява други правомощия, предоставени със закон.

2. Председателя на Tribunal de Contas се назначава за срок от четири години по реда на член 133, буква m).

3. Tribunal de Contas може да заседава децентрализирано, чрез областни подразделения при предвидените в закона условия.

4. В автономните области Азорски острови и Мадейра Tribunal de Contas [Сметната палата] разполага с подразделения, които са материално компетентни за съответна област при предвидените в закона условия“.

6 От член 5, параграф 1, буква c) от Закона за организацията и дейността на Tribunal de Contas (Сметната палата), одобрен със Закон № 98/97 от 26 август 1997 г. (*Diário da República* I, серия I-A, бр. 196 от 26 август 1997 г., наричан по-нататък „LOPTC“), следва, че Tribunal de Contas (Сметната палата) по-специално упражнява предварителен контрол по отношение на законосъобразността и бюджетната обосновка на актовете и договорите от всякакво естество, които водят до разходи за, пряко или непряко пораждат задължения за или ангажират отговорността на субектите по член 2, параграф 1 и параграф 2, букви a)—c), както и на субектите от всякакво естество, които са създадени от държавата или друг публичноправен субект, за да упражняват административни функции, по принцип възложени на администрацията, и чиято дейност се финансира пряко или непряко, включително чрез учредяване на гаранция, от субекта, който ги е създал.

7 Член 96, параграф 1 от LOPTC гласи:

1. Крайните решения, с които се дава или отказва одобрение или се освобождава от одобрение, както и крайните решения по въпросите на възнагражденията, включително когато са на областните отделения, се обжалват пред пленума на 1-ви състав от:

a) прокуратурата, за всички крайни решения;

b) издателя на акта или органа, който е дал съгласие за сключването на договора, за който е отказано одобрение;

c) лицето, отговарящо за решенията по въпросите на възнагражденията“.

8 Член 40, озаглавен „Документи за допускане“, от Законодателен областен декрет № 27/2015/A от 29 декември 2015 г. за приемане на правила за обществените поръчки в [RAA] и за транспониране на Директива 2014/24 в правния ред на област Азорски острови (Diário da República, 1-ва серия, бр. 253 от 29 декември 2015 г., наричан по-нататък „областният декрет № 27/2015/A“) предвижда по-специално:

„3. В допълнение към предвиденото в предходния параграф в поканата или обявлението за обществената поръчка може да се предвидят други условия за допускане, отнасящи се до икономическите, финансовите, техническите и професионалните възможности на оферента да изпълни поръчката, като посочените в следващите параграфи.

[…]

5. За целите на оценката на техническите и професионалните възможности областните възлагащи органи могат да изискват:

a) документ, удостоверяващ, че оферентът разполага с достатъчно човешки и технически ресурси за точното изпълнение на поръчката;

b) документ, удостоверяващ, че човешките и техническите ресурси, с които разполага оферентът, свидетелстват за професионален опит, подходящ за точното изпълнение на поръчката;

c) подходящи свидетелства за вече изпълнени обществени поръчки, доказващи, че оферентът има достатъчен опит, подходящ за точното изпълнение на поръчката.

6. Когато се прилагат условията по параграфи 3—5, областните възлагащи органи са длъжни да посочат в обявлението за обществената поръчка минималните изисквани равнища на икономически, финансови, технически и професионални възможности и документите, с които последните могат да бъдат доказани“.

9 Съгласно член 100, параграф 1 и член 104º от Областен декрет № 27/2015/A същият влиза в сила на 1 януари 2016 г. и се прилага към процедури за възлагане на обществени поръчки, открити след тази дата.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

10 С решение от 8 март 2016 г. Министерството на здравеопазването разрешава да се проведе обществена поръчка за строителство с предмет ремонт и саниране на сградата на здравния център във Велаш, намиращ се на един от островите на Азорския архипелаг, на стойност около 1 400 000,00 EUR, в която не е включен ДДС.

11 Обявлението за тази обществена поръчка, публикувано в *Jornal Oficial da República* на RAA на 11 март 2016 г. (серия II, бр. 50), включва точка 8.3, буква а), съгласно която, в съответствие с член 40, параграф 3 от Областен декрет № 27/2015/A, обществената поръчка може да бъде възложена единствено на оференти, които на стадия на допускане докажат, че са завършили три строителни обекта в RAA всеки поотделно на стойност над 750 000,00 EUR (наричано по-нататък „географският критерий за допускане“).

12 Освен това от точка 25.1, буква е) от посоченото обявление за обществена поръчка следва, че на стадия на допускане оферентът трябва да представи по-специално свидетелства, издадени от съответните инвеститори на всеки от трите въпросни обекта и доказващи спазването на географския критерий за допускане.

13 С Декрет № 44/2016 от 30 март 2016 г. на Съвета на правителството на RAA е утвърдено решение на министъра на здравеопазването от 8 март 2016 г. за откриване на процедурата за възлагане на обществена поръчка и за одобряване на съответната документация.

14 С решение на Съвета на правителството № 116/2016 от 7 юни 2016 г. обществената поръчка е възложена на Afavias, един от двамата оференти, които са участвали в процедурата.

15 Сключеният с Afavias договор е представен на SRATC за предварителен контрол в съответствие с член 214, параграф 1 от Конституцията.

16 Със спорното решение SRATC отказва да одобри посочения договор, с мотива че географският критерий за допускане, предвиден в обявлението за обществената поръчка, противоречи на член 40, параграф 3 и параграф 5, буква с) от Областен декрет № 27/2015/A. SRATC освен това счита, че такъв критерий не позволява да се докаже, че спечелилият оферент разполага с техническите и професионалните възможности, нужни за изпълнението на поръчката, за която става въпрос. При тези обстоятелства обявлението за обществена поръчка би могло да ограничи конкуренцията в нарушение по-специално на принципа на равно третиране.

17 В подкрепа на жалбата, която подава срещу спорното решение пред Tribunal de Contas (Сметната палата), Министерството на здравеопазването поддържа, че географският критерий за допускане е съобразен с член 40 от Областен декрет № 27/2015/A, който от своя страна е съобразен както с член 58 от Директива 2014/24, така и с приложение XII към тази директива.

18 Tribunal de Contas (Сметната палата) счита, че задължаването на оферентите да представят доказателства за досегашния си опит, позволява да се докажат техническите и професионалните им възможности за изпълнението на съответната поръчка. Въпреки това му се струва прекалено от оферентите да се изисква да докажат опит, свързан с предмета на обществената поръчка, единствено в определена страна или област, тъй като това противоречи на принципите на прозрачност, недопускане на дискриминация и равно третиране.

19 Текстът на член 58, параграф 4 от Директива 2014/24 обаче не позволява да се определи дали посочването в член 40, параграф 5, буква с) от Областен декрет № 27/2015/A на „подходящи свидетелства за вече изпълнени обществени поръчки, доказващи, че оферентът има достатъчен опит, подходящ за точното изпълнение на поръчката“, позволява в конкретна процедура да се

включи географски критерий за допускане, отнасящ се само до вече изпълнени обществени поръчки в RAA. Освен това запитващата юрисдикция констатира, че по този въпрос няма практика на Съда.

20 При тези обстоятелства Tribunal de Contas (Сметната палата) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 58, параграф 4 от Директива № 2014/24 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като член 40, параграф 3 и параграф 5, буква c) от Областен законодателен декрет № 27/2015/A, която позволява въвеждането — като условие за допускане до процедура за възлагане на обществена поръчка — на географски критерий, според който трябва да са изпълнени три строителни поръчки в същата автономна област?“.

По допустимостта на преюдициалното запитване

21 Съгласно член 53, параграф 2 от Процедурния правилник, когато преюдициалното запитване е явно недопустимо, Съдът може във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат и без да провежда докрай производството, да реши да се произнесе с мотивирано определение.

22 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящото дело.

23 Според постоянната практика на Съда въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими за разрешаване на висящия пред тях спор (вж. по-специално решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, т. 83, както и определение от 8 септември 2016 г., Google Ireland и Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, т. 14).

24 От това следва, че за да може да сезира Съда в рамките на преюдициално производство, запитващият орган трябва да може да бъде квалифициран като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, което Съдът следва да провери въз основа на преюдициалното запитване.

25 Изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване са посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник, с който запитващата юрисдикция би следвало да е запозната в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС сътрудничество и с който трябва стриктно да се съобразява (вж. определения от 3 юли 2014 г., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, т. 21 и от 8 септември 2016 г., Google Ireland и Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, т. 15).

26 Освен това тези изисквания са припомнени в точки 13 и 15 от Препоръките на Съда към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ C 439, 2016 г., стр. 1).

27 Ролята на сведенията, които трябва да съдържа актът за преюдициално запитване, е едновременно да дадат възможност на държавите членки и на останалите заинтересовани субекти да представят становища в съответствие с член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз и да позволят на Съда, от една страна, да провери дали запитването е допустимо, и от друга страна, да даде полезни отговори на въпросите, поставени от запитващата юрисдикция.

28 Като се има предвид, че преюдициалното запитване е основание за образуването на производството пред Съда, е необходимо в него националният съд да посочи по-специално фактическата и правната рамка на спора по главното производство.

29 Това задължение трябва да се спазва особено в някои области, за които са характерни сложни правни и фактически положения (вж. в този смисъл решение от 26 януари 1993 г., Telemarsicabruzzo и др., C-320/90—C-322/90, EU:C:1993:26, т. 7; определение от 19 март 1993 г., Banchero, C-157/92, EU:C:1993:107, т. 5, както и решение от 12 декември 2013 г., Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, т. 39), но също и когато законът възлага на запитващия орган различни по естеството си функции.

30 В последната хипотеза допустимостта на преюдициалното запитване може да зависи от това дали националният запитващ орган може да бъде квалифициран като „национална юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, когато изпълнява правораздавателни функции, докато при изпълнението на други функции, по-специално от административно естество, не може да бъде квалифициран по този начин (вж. определение от 26 ноември 1999 г., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, т. 22).

31 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за да прецени дали запитващият орган е „национална юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, на който може да даде отговор единствено правото на Съюза — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим (вж. по-специално решения от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, т. 23, от 19 декември 2012 г., Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, т. 18 и от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 38).

32 Освен това поради самото си естество понятието „национална юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС може да обозначава само орган, който е трето лице спрямо органа, приел обжалваното решение (решения от 30 март 1993 г., Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, т. 15 и от 19 септември 2006 г., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, т. 49).

33 Накрая, националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ спор и ако се произнасят в производство, което приключва с правораздавателен акт (вж. по-специално определения от 5 март 1986 г., Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, т. 4 и от 26 ноември 1999 г., ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, т. 21, както и решение от 19 декември 2012 г., Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, т. 19).

34 В случая обаче нито с преюдициалното си запитване, нито с представения на 5 октомври 2017 г. отговор на въпрос, съдържащ се в отправено от Съда искане за предоставяне на сведения, Tribunal de Contas (Сметната палата) не доказва, че притежава качеството „национална юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС в главното производство.

35 Всъщност не става ясно дали в главното производство решението, което Tribunal de Contas (Сметната палата) ще постанови в процедурата за предварителен контрол по отношение на законосъобразността и бюджетната обосновка, за която става въпрос в главното производство, ще бъде израз на правораздавателна, а не на чисто административна функция (вж. по аналогия решение от 19 декември 2012 г., Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, т. 28).

36 Освен това от предоставената на Съда преписка не се установява, че Tribunal de Contas (Сметната палата) е трето лице по отношение на органа, който е приел спорното решение, и следователно, че жалбата срещу това решение, подадена пред пленума на тази инстанция на основание член 96, параграф 1 от LOPTC, не е административна жалба пред по-горестоящ административен орган (вж. по аналогия решения от 30 май 2002 г., Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, т. 37 и от 19 декември 2012 г., Epitropos tou Elegktikou Synedriou, C-363/11, EU:C:2012:825, т. 23).

37 Ето защо въз основа на сведенията, предоставени от Tribunal de Contas (Сметната палата) в отговор на искането, отправено от Съда, не може да се установи, че тя изпълнява правораздавателна функция в главното производство.

38 Следователно преюдициалното запитване, отправено от Tribunal de Contas (Сметната палата), трябва да се обяви за явно недопустимо.

39 Освен това трябва да се констатира, че Tribunal de Contas (Сметната палата) не е посочила обстоятелствата, необходими на Съда, за да провери дали в главното производство е налице сигурен трансграничен интерес. Както обаче беше припомнено в точки 23—25 от настоящото определение, от член 94 от Процедурния правилник следва, че в преюдициалното запитване Съдът трябва да може да намери изложение на фактите, на които се основават въпросите, от което освен това личи връзката между тези факти и тези въпроси. При това положение обстоятелствата, които е необходимо да се установят, за да се провери дали е налице сигурен трансграничен интерес, а и като цяло всички обстоятелства, които подлежат на изясняване от националните юрисдикции и от които зависи приложимостта на даден акт от вторичното или първичното право на Съюза, би трябвало да се установят, преди да бъде сезиран Съдът (вж. решение от 11 декември 2014 г., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ и др., C-113/13, EU:C:2014:2440, т. 47).

40 Всъщност наличието на сигурен трансграничен интерес не може да бъде изведено хипотетично от определени обстоятелства, които, разгледани абстрактно, биха могли да бъдат показателни в този смисъл, а трябва да е установено категорично след конкретна преценка на обстоятелствата около разглежданата обществена поръчка (решение от 6 октомври 2016 г., Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, т. 22).

41 Въпреки географската изолираност на Азорския архипелаг обаче преюдициалното запитване не сочи нищо, от което категорично да личи, че е налице сигурен трансграничен интерес.

42 От всички изложени по-горе съображения следва, че преюдициалното запитване, отправено от Tribunal de Contas (Сметната палата), трябва да се обяви за явно недопустимо.

По съдебните разноски

43 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (осми състав) определи:

Преюдициалното запитване, отправено от Tribunal de Contas (Сметната палата на Португалия) с акт от 17 януари 2017 г., е явно недопустимо.

Подписи