Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

26 септември 2024 година*

„Обжалване — Обществени поръчки за услуги — Нередности в процедурата по възлагане на поръчката — Решение за възстановяване на недължимо платени суми — Решение, което е изпълнително основание — Член 299 ДФЕС — Компетентност на съда на Съюза“

По дело C-597/22 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 16 септември 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz и J. Estrada de Solà, а впоследствие от J. Baquero Cruz, F. Blanc, J. Estrada de Solà и P. Ortega Sánchez de Lerín,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

HB, представляван от L. Levi, avocate,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, N. Piçarra (докладчик), N. Jääskinen и M. Gavalec, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Lamote, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 септември 2023 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 януари 2024 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска частична отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 6 юли 2022 г., HB/Комисия (T-408/21, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2022:418), с което Общият съд отменя, от една страна, Решение C (2021) 3339 final на Комисията от 5 май 2021 г. за събирането на вземане в размер на 4 241 507,00 евро от HB въз основа на договор TACIS/2006/101-510 (наричан по-нататък „договорът TACIS“), и от друга страна, Решение C(2021) 3340 final на Комисията от 5 май 2021 г. за събирането на вземане в размер на 1 197 055,86 EUR от HB въз основа на договор CARDS/2008/166-429, (наричан по-нататък „договорът CARDS“) (наричани по-нататък общо „спорните решения“).

Правна уредба

Финансовият регламент от 2002 г.

2 Член 103 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198), изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 г. (ОВ L 390, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 137) (наричан по-нататък „Финансовият регламент от 2002 г.“), който е отменен, считано от 31 декември 2012 г., предвижда:

„Когато се установи, че процедурата по възлагане на поръчката е опорочена поради съществени грешки, нередности или измами, институциите преустановяват процедурата и могат да предприемат всички необходими мерки, включително и отмяна на процедурата.

Когато след възлагането на поръчката се окаже, че процедурата по възлагане или изпълнението на поръчката е опорочена поради съществени грешки, нередности или измами, институциите могат, в зависимост от достигнатия етап в процедурата, да откажат сключването на договор или да преустановят временно изпълнението на поръчката или, където е уместно, да развалят договора.

Когато такива грешки, нередности или измами се дължат на изпълнителя, институциите могат също така да откажат да извършат плащанията, да възстановят вече изплатени суми, или да развалят всички договори, сключени с този изпълнител, в съответствие със сериозността на грешките, нередностите или измамите“.

Финансовият регламент от 2018 г.

3 Член 100 от 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 от 2018 г.“), озаглавен „Разпореждане за събиране“, предвижда в параграф 2:

„Дадена институция на [Европейския съюз] може официално да установи вземане по отношение на лица, различни от държавите членки, чрез решение, което има изпълнителна сила по смисъла на член 299 ДФЕС.

[...]“.

4 Член 131 от Финансовия регламент от 2018 г. е озаглавен „Спиране, прекратяване и намаляване“ и предвижда в параграфи 2 и 4:

„2. Ако след възлагането, предоставянето или присъждането се установи, че процедурата за това е опорочена поради нередности или измама, отговорният разпоредител с бюджетни кредити може:

а) да откаже да поеме правното задължение или да отмени присъждането на награда;

б) да спре плащанията;

в) да спре изпълнението на правното задължение;

г) когато е целесъобразно, да прекрати правното задължение изцяло или по отношение на един или повече получатели.

[...]

4. В допълнение към мерките по параграф 2 или 3 отговорният разпоредител с бюджетни кредити може да намали размера на безвъзмездните средства, на наградата, на финансовото участие по споразумението за финансов принос или на дължимата цена по договор, пропорционално на сериозността на нередностите, измамата или нарушението на задълженията, включително в случаите, когато съответните дейности не са изпълнени или са изпълнени некачествено, частично или със забава.

[...]“.

Обстоятелствата по спора

5 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 2—18 от обжалваното съдебно решение и за целите на настоящото производство могат да се обобщят по следния начин.

6 На 25 януари 2006 г. Съюзът, представляван от своята делегация в Украйна, открива процедура за възлагане на обществена поръчка с цел сключване на договор за услуги за предоставяне на техническа помощ на украинските власти за сближаване на украинското законодателство с това на Съюза. Поръчката е част от програмата за техническа помощ за Общността на независимите държави (TACIS), чиято цел е да се насърчи преходът към пазарна икономика и да се укрепят демокрацията и правовата държава в държавите — партньори от Източна Европа и Централна Азия (наричана по-нататък „поръчката

TACIS“). Поръчката е възложена на координирания от HB консорциум, а свързаният с нея договор TACIS е подписан на 17 юли 2006 г. за максимална стойност на поръчката от 4 410 000 евро.

7 На 24 октомври 2007 г. Съюзът, представляван от Европейската агенция за възстановяване (EAB), открива процедура за възлагане на обществена поръчка с цел сключване на договор за услуги за предоставяне на техническа помощ на Висшия съдебен съвет в Сърбия. Поръчката е част от програмата „Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизация“ (CARDS), чиято цел е да се предостави помощ на страните от Югоизточна Европа с оглед на участието им в процеса на стабилизиране и асоцииране със Съюза (наричана по-нататък „поръчката CARDS“). Поръчката е възложена на координирания от HB консорциум, а свързаният с нея договор CARDS е подписан на 3 юли 2008 г. за максимална стойност на поръчката от 1 999 125 евро.

8 След провеждане на разследване Европейската служба за борба с измамите (OLAF) установява в два окончателни доклада от разследването, изпратени на Комисията, съответно на 19 април 2010 г. и на 28 ноември 2011 г., наличието на сериозни нередности и възможни корупционни действия във връзка с участието на HB в процедурите за възлагане на поръчки CARDS и TACIS. Освен това OLAF препоръчва посочените договори да бъдат развалени, а изплатените суми да бъдат възстановени.

9 На 15 октомври 2019 г. Комисията приема Решение C (2019) 7318 final за намаляване на дължимите суми по [договора TACIS] и за възстановяване на недължимо платените суми (наричано по-нататък „решението за възстановяване на суми по TACIS“), както и Решение C (2019) 7319 final за намаляване на дължимите суми по [договора CARDS] и за възстановяване на недължимо платените суми (наричано по-нататък „решението за възстановяване на суми по CARDS“). С тези решения, които се основават по-специално на член 103 от Финансовия регламент от 2002 г. и на член 131 от Финансовия регламент от 2018 г., Комисията приема, че процедурите по обществени поръчки CARDS и TACIS са опорочени от съществена нередност по смисъла на член 103 от Финансовия регламент от 2002 г., че тази нередност се дължи на координирания от HB консорциум и че нейната тежест обосновава намаляването на стойността на поръчките на нула евро. По този начин всички плащания по посочените поръчки се считат за недължимо платени и трябва да бъдат възстановени.

10 На 19 ноември 2019 г. HB подава пред Общия съд две жалби, с които оспорва законосъобразността на решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS и иска обезщетение на основание извъндоговорната отговорност на Съюза. С решения от 21 декември 2021 г., HB/Комисия (T-795/19, наричано по-нататък „решение T-795/19“, EU:T:2021:917), и от 21 декември 2021 г., HB/Комисия (T-796/19, наричано по-нататък „решение T-796/19“, EU:T:2021:918), Общият съд отхвърля тези жалби, от една страна, като недопустими в частта, в която се иска отмяна на тези решения, и от друга страна, като неоснователни в частта, в която се иска ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза. На 3 март 2022 г. Комисията подава жалби срещу тези две решения, които са регистрирани съответно под номера на дела C-160/22 P и C-161/22 P.

11 На 5 май 2021 г. Комисията приема спорните решения на основание член 299 ДФЕС и член 100, параграф 2 от Финансовия регламент от 2018 г. След като припомнят, че съгласно член 299 ДФЕС принудителното изпълнение се урежда от разпоредбите на гражданскопроцесуалните норми, които са в сила в държавата членка, на чиято територия

се осъществява, и че контролът за законосъобразност на изпълнителните мерки е от компетентността на националните съдилища, в член 5 от тези решения се посочва, че те имат изпълнителна сила съгласно посочения член 299.

12 С определение от 25 април 2022 г., НВ/Комисия (T-408/21 R, EU:T:2022:241), председателят на Общия съд уважава молбата на НВ за допускане на обезпечение и спира изпълнението на посочените решения, без обаче да се произнася по съдебните разноски.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

13 На 9 юли 2021 г. НВ подава в секретариата на Общия съд жалба, с която иска от него:

– да отмени спорните решения,

– да разпореди връщане на всички суми, които Комисията евентуално си е възстановила на основание на тези решения, заедно с лихви за забава, изчислени съгласно лихвения процент на Европейската централна банка (ЕЦБ), увеличен със 7 пункта,

– да осъди Комисията да заплати символична сума от едно евро като обезщетение за вреди, която обаче „подлежи на промяна в хода на производството“,

– да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски.

14 В подкрепа на жалбата си в частта, в която се иска отмяна на спорните решения, НВ изтъква три основания. Първото е липса на компетентност на Комисията да приеме тези решения, липса на правно основание за същите и нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Второто основание е нарушение на Финансовия регламент от 2018 г., тъй като Комисията не е имала безспорно вземане към НВ. Третото основание е нарушаване на съществените процесуални правила, на задължението за полагане на грижа и на принципа на безпристрастност, предвиден в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

15 Общият съд отбелязва, от една страна, в точка 43 от обжалваното съдебно решение, че както признава и Комисията, ако в рамките на жалбите по дела C-160/22 P и C-161/22 P, с които е сезиран, Съдът потвърди договорния характер на решенията за възстановяване на суми по TACIS и CARDS, би отпаднало правомощието ѝ за приемане на спорните решения, които в такъв случай трябва да бъдат оттеглени. От друга страна, в точки 48 и 50 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че въпросът дали Комисията може да приеме решение, което има изпълнителна сила съгласно член 299 ДФЕС, за да претендира вземане, възникнало от неизпълнение на договор, е разгледан в решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия (C-584/17 P, EU:C:2020:576), в което Съдът приема, че правомощието на Комисията да приема представляващи изпълнително основание решения в рамките на договорните си правоотношения е налице само по отношение на договорите, които съдържат арбитражна клауза, предоставяща компетентност на съда на Съюза.

16 Тъй като договори TACIS и CARDS съдържат клауза за предоставяне на компетентност, съгласно която компетентен е белгийският съд, а не съдът на Съюза, в точка 53 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията не е имала правомощие

да приеме спорните решения на основание член 299 ДФЕС. Поради това той уважава първото основание, без да разглежда оплакването, изведено от нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, нито второто и третото основание.

17 Освен това в точки 55—72 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда искането за обезщетение на НВ и го отхвърля като неоснователно.

Искания на страните пред Съда

18 Комисията моли Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение в частта, в която отменя спорните решения,

– да върне делото на Общия съд за произнасяне по същество по жалбата за отмяна и

– да осъди НВ да заплати съдебните разноски.

19 НВ моли Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

По жалбата

Доводи на страните

20 В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква едно-единствено основание, с което упреква Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 45 от обжалваното съдебно решение се е основал на погрешната констатация, взета направо и „без обсъждане“ от решения по дела T-795/19 и T-796/19, че решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS имат договорен характер, за да стигне в точка 53 от обжалваното съдебно решение до извода, че Комисията не е била компетентна да приеме спорните решения на основание член 299 ДФЕС.

21 Комисията твърди, че в обжалваното съдебно решение Общият съд не е взел предвид и не е отговорил на доводите ѝ в писмената защита относно „компетентността на Комисията да приеме [спорните] решения“, и по-конкретно относно „правното естество на решенията за възстановяване [CARDS и TACIS]“, обсъдено в рамките на делата, по които са постановени решенията по дела T-795/19 и T-796/19.

22 Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че публичноправните ѝ властнически правомощия, предвидени по-специално в член 103 от Финансовия регламент от 2002 г., а именно да установява нередности, които опорочават обществена поръчка, вследствие на това да намали цената на тази поръчка и да си възстанови недължимо платените суми, са упражнени „в рамките на договор“. Подобно разрешение, което предполагало, че когато Комисията сключва договори като разглежданите в настоящия случай, мерките, свързани с упражняването на тези правомощия, се „поглъщат“ от договорната сфера и подлежат на контрол от страна на съда по договора, щяло да обезсмисли правомощията на Комисията в качеството ѝ на носител на публична власт, както и предоставените ѝ от законодателя на Съюза правомощия.

23 Според тази институция с обжалваното съдебно решение Общият съд „внася радикални промени в правната система на Съюза“ както по отношение на компетентността на съда на Съюза да упражнява контрол за законосъобразност на актовете на вторичното право, така и по отношение на способността на Комисията да защитава ефективно финансовите интереси на Съюза, по-конкретно като отстранява нередности в процедурата за възлагане на обществени поръчки, когато това изисква приемането на мерки с административен характер. Следователно Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като не е взел предвид правното естество на решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS, които спорните решения целели да приведат в изпълнение. По този начин анализът на Общия съд не бил съобразен с решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия (C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 69—72), в което Съдът потвърждавал, че когато Комисията приема мерки, с които упражнява публичноправните си властнически правомощия, тези мерки по естеството си излизат извън рамките на договорните правоотношения и подлежат на обжалване на основание член 263 ДФЕС.

24 Като квалифицирал като мерки за изпълнение на договорите CARDS и TACIS решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS, приети по-специално въз основа на Финансовия регламент от 2018 г. и целящи да защитят финансовите интереси на Съюза, Общият съд нарушил духа и буквата на този регламент, като изменил самото естество на правомощията, които той предоставя на Комисията.

25 НВ възразява, че по настоящото дело Комисията не може да се позовава на доводи, изложени в рамките на жалбите, подадени срещу решенията по дела T-795/19 и T-796/19, нито да се възползва от настоящото дело, за да критикува тези решения. При всички положения според НВ Комисията придавала на тези решения съдържание, каквото те нямат, още повече че не е достатъчно тази институция да твърди, че упражнява публичноправни властнически правомощия, за да упражнява наистина такива правомощия. В това отношение НВ отбелязва, че в точка 72 от решение по дело T-795/19 и в точка 67 от решение по дело T-796/19 Общият съд правилно е констатирал, че считано от подписването на договора, правомощията, които Комисията черпи от Финансовия регламент от 2002 г. или от други норми на вторичното право, попадат в договорната сфера.

26 Освен това от решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия (C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 67), следвало, от една страна, че макар приложимите финансови регламенти да предоставят на Комисията правомощието да застави съдоговорител да изпълни финансовите си задължения, наличието на договор не позволявало на Комисията да упражнява едностранно предоставените ѝ с тези регламенти правомощия. От друга страна, от точка 73 от това решение следвало, че макар при приемането на решение, което представлява изпълнително основание, Комисията да упражнява публичноправните си властнически правомощия, тази институция превишава компетентността си, като приема такова решение, когато са налице договорни правоотношения и съдът на Съюза не е съдът, който се произнася по договора.

27 Накрая НВ отбелязва, че Комисията „изглежда не оспорва“ тезата, че ако вземанията имат договорен характер и следователно съдът, който е компетентен да разгледа договорите, не е съдът на Съюза, тя не може да приема решения на основание член 299 ДФЕС.

Съображения на Съда

28 От самия текст на член 299, първа алинея ДФЕС следва, че актовете на Съвета на Европейския съюз, на Комисията или на ЕЦБ, които налагат парично задължение за субекти, различни от държавите, имат изпълнителна сила. Тази разпоредба изобщо не съдържа ограничение според вида на актовете, с които се установява парично задължение, извън това, че не се прилага по отношение на актовете, адресирани до държавите членки. Сам по себе си обаче член 299 ДФЕС не е достатъчно правно основание за приемането на актове, които представляват изпълнително основание. Всъщност правомощието на посочените в тази разпоредба институции да приемат такива актове трябва да е предвидено в други разпоредби (решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия, C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 51 и 53).

29 Освен това, когато Комисията приема нареждане за възстановяване на суми, което представлява изпълнително основание по смисъла на член 299 ДФЕС, последиците и задължителната сила на подобно нейно едностранно решение произтичат не от клаузите на договора, а от самия този член във връзка с разпоредбите от приложимия финансов регламент. В този смисъл такова едностранно решение, основано на упражняването на властнически правомощия, представлява увреждащ акт, срещу който може да се подаде жалба за отмяна пред съда на Съюза на основание член 263 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия, C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 69 и 72).

30 Комисията обаче не може да приема представляващи изпълнително основание решения в рамките на договори, които не предвиждат арбитражна клауза в полза на съда на Съюза и поради това попадат в обхвата на правораздавателната компетентност на съдилищата на държава членка. (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия, C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 73).

31 В настоящия случай спорните решения се основават не само на член 299 ДФЕС, но и на член 100, параграф 2 от Финансовия регламент от 2018 г., който предоставя на Комисията правомощието официално да установи свое вземане по отношение на лица, различни от държавите членки, чрез решение, което представлява изпълнително основание по смисъла на член 299 ДФЕС, без да прави разграничение според това дали вземането, което официално се установява с такова решение, е с договорен или извъндоговорен произход (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., ADR Center/Комисия, C-584/17 P, EU:C:2020:576, т. 57).

32 В това отношение, както приема Съдът в точка 58 от решение с днешна дата, Комисия/HB (C-160/22 P и C-161/22 P), решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS, които спорните решения целят да приведат в изпълнение по принудителен начин, предполагат упражняване на публичноправни властнически правомощия и не попадат изключително в рамките на договорните правоотношения.

33 Поради това в точка 66 от това решение Съдът постановява, че решенията за възстановяване на суми по CARDS и TACIS трябва да се квалифицират като „обжалваем акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС и жалбата за тяхната отмяна трябва да се отнесе до съда на Съюза.

34 Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 52 и 53 от обжалваното съдебно решение, че вземанията, чието възстановяване Комисията иска, произтичат от договори и че тъй като в тези договори не е предвидена арбитражна в полза на съдилищата на Съюза, Комисията не е имала правомощието да приеме спорните решения на основание член 299 ДФЕС.

35 С оглед на гореизложените съображения жалбата следва да се уважи и обжалваното съдебно решение да се отмени.

По жалбата пред Общия съд

36 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

37 В случая Общият съд е отменил спорните решения въз основа на първото основание, изтъкнато от HB в подкрепа на жалбата му, без да разгледа оплакването, изведено от нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, нито второто и третото основание, изтъкнати в подкрепа на тази жалба.

38 При това положение следва да се констатира, че Съдът не разполага с необходимите данни, за да се произнесе окончателно по това оплакване и по посочените основания, които не са били разисквани пред него.

39 От това следва, че делото трябва да се върне на Общия съд, за да се произнесе по посочените оплаквания и основания.

По съдебните разноски

40 Тъй като делото се връща на Общия съд за ново разглеждане, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски във връзка с производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 6 юли 2022 г., HB/Комисия (T-408/21, EU:T:2022:418).**

2) **Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за ново разглеждане.**

3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи