Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

11 юни 2020 година*

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки за строителство, доставки и услуги — Директива 2014/24/ЕС — Процедура за възлагане на поръчка за услуги — Архитектурни и инженерни услуги — Член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 — Национално законодателство, ограничаващо възможността за участие само до икономическите оператори, учредени под определени правни форми“

По дело C-219/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) с акт от 16 януари 2019 г., постъпил в Съда на 11 март 2019 г., в рамките на производство по дело

Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis, председател на състава, E. Juhász (докладчик) и M. Ilešič, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura, от A. Pontenani и I. Cecchi, avvocati,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara, P. Ondrůšek и L. Haasbeek, в качеството на представители,

* Език на производството: италиански.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на съображение 14, член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 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).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, фондация Parsec Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura (наричана по-нататък „Parsec“), и от друга страна, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Министерство на инфраструктурата и транспорта) и Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (Национален орган за борба с корупцията, Италия), по повод на решението, с което последният отхвърля искането за вписване на Parsec в националния регистър на оправомощените да извършват архитектурни и инженерни услуги дружества на инженери и професионалисти.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображение 14 от Директива 2014/24:

„Следва да се поясни, че понятието „икономически оператори“ следва да се тълкува широко, така че в него да бъдат включени всички лица и/или субекти, които предлагат изпълнението на строителство, доставката на продукти или предоставянето на услуги на пазара, независимо под каква правна форма са избрали да извършват дейност. Съответно предприятията, клоновете, дъщерните дружества, партньорствата, кооперациите, капиталовите дружества, университетите, публични или частни, и другите форми на субекти, различни от физически лица, следва да попадат в обхвата на понятието „икономически оператор“, независимо от това дали са „юридически лица“ във всеки един случай“.

4 Член 2 от същата директива, озаглавен „Определения“, предвижда в параграф 1:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

10. „икономически оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице или публично образувание, или група от такива лица и/или образувания, включително временно сдружение от предприятия, които предлагат на пазара изпълнение на строителство и/или строеж, доставка на продукти или предоставяне на услуги;

[…]“.

5 Член 19 от посочената директива, озаглавен „Икономически оператори“, гласи в параграф 1:

„Икономически оператори, които съгласно правото на държавата членка, в която са установени, имат право да предоставят съответните услуги, не могат да бъдат отхвърлени единствено на основание, че съгласно правото на държавата членка, в която се възлага поръчката, от тях се изисква да бъдат физически или юридически лица.

Въпреки това при обществените поръчки за услуги и строителство, както и при обществените поръчки за доставки, включващи и услуги или дейности по проучване на терена и инсталиране, към юридическите лица може да бъде предявено изискване да посочат в офертата или заявлението си за участие имената и съответната професионална квалификация на лицата, които ще отговарят за изпълнението на съответната поръчка“.

6 В член 80 от същата директива, озаглавен „Правила за организиране на конкурси за проект и избор на участниците“, се предвижда следното:

„1. Когато организират конкурси за проект, възлагащите органи прилагат процедури, които са съобразени с [разпоредбите на] дял I и на настоящата глава.

2. Допускането на участници в конкурсите за проект не може да се ограничава:

а) чрез посочване на територията или част от територията на държава членка;

б) на основанието, че съгласно правото на държавата членка, в която се организира конкурсът, за тях би било съществувало изискване да бъдат физически или юридически лица.

3. Когато конкурсите за проект се провеждат с ограничен брой участници, възлагащите органи определят ясни и недискриминационни критерии за подбор. Във всеки случай броят на кандидатите, поканени да участват, трябва да е достатъчен, за да се гарантира реална конкуренция“.

Италианското право

7 Decreto legislativo n. 50 — Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Законодателен декрет № 50 за прилагане на Директива 2014/23/ЕС за възлагане на договори за концесия, на Директива 2014/24 за обществените поръчки и на Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, както и за преструктуриране на действащото законодателство в областта на обществените поръчки за строителство, услуги и доставки) от 18 април 2016 г. (GURI № 91 от 19 април 2016 г.) представлява новият Codice dei contratti pubblici (Кодекс за обществените поръчки).

8 В член 45 от този кодекс се дава общо определение на понятието за икономически оператор, допуснат да участва в процедурите за възлагане на обществени поръчки, но в член 46 се въвежда специален режим за архитектурните и инженерните услуги. Съгласно последната разпоредба:

„1. Право да участват в процедури за възлагане на услуги, свързани с архитектурна или инженерна дейност, имат:

a) доставчиците на инженерни и архитектурни услуги: независимите, сдружените професионалисти, посочените в буква b) дружества на професионалисти, посочените в буква c) инженерни дружества, консорциумите, европейските обединения по икономически интереси (ЕОИИ), временните обединения между посочените по-горе лица, които извършват за публични и частни възложители, развиващи дейност на пазара, архитектурни и инженерни услуги, технически и административни дейности, както и свързани с тези дейности проучвания за икономическа и финансова осъществимост, включително по отношение на мерките за възстановяване и поддръжка на движими обекти и на декорирани повърхности на архитектурни обекти, лицата с квалификация за възстановяване на културни обекти в съответствие с действащата правна уредба;

b) дружествата на професионалисти: дружествата, учредени само от професионалисти, които са вписани в съответните съсловни организации, предвидени в действащата правна уредба за упражняване на професионална дейност, под формата на персонифицирани дружества по глави II, III и IV от дял V от част V от Гражданския кодекс и под формата на кооперативни дружества по глава I от дял VI от част V от Гражданския кодекс, които извършват за частни и публични възложители инженерни и архитектурни услуги, като проучвания за осъществимост, изследвания, консултации, планиране или ръководене на строителни работи, оценки за техническа и икономическа осъществимост или проучвания за въздействие върху околната среда;

c) инженеринговите дружества: капиталовите дружества по глави V, VI и VII от дял V от част V от Гражданския кодекс или под формата на кооперативни дружества като тези по глава I от дял VI от част V от Гражданския кодекс, които не отговарят на условията, за да бъдат квалифицирани като дружества на професионалисти, и които извършват проучвания за осъществимост, изследвания, консултации, планиране или ръководене на строителни работи, оценки за техническа и икономическа осъществимост или проучвания за въздействие, както и други дейности по стоково производство, свързани с извършването на тези услуги;

d) доставчиците на инженерни и архитектурни услуги с идентификационни кодове по CPV от 74200000-1 до 74276400-8, от 74310000-5 до 74323100-0 и 74874000-6, установени в други държави членки и учредени в съответствие с действащото законодателство в съответните страни;

e) временните обединения, учредени от лицата по букви a)—d);

f) постоянните обединения между дружества на професионалисти и между инженерни дружества, включително в смесена форма, съставени от поне трима членове, извършвали дейност в секторите на инженерните и архитектурните услуги.

2. За целите на участието в процедурите за възлагане по параграф 1 в продължение на пет години, считано от учредяването им, дружествата могат да удостоверяват изпълнението на изискваните икономическо-финансови и техническо-организационни условия в обявлението за поръчка, включително условията относно съдружниците в дружеството, ако то е учредено под

формата на персонифицирано дружество или на кооперативно дружество, и на условията относно техническите директори или професионалистите, наети за неопределено време от дружеството, ако то е учредено под формата на капиталово дружество“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

9 Parsec частноправна фондация с нестопанска цел, учредена в съответствие с италианския граждански кодекс.

10 Седалището на фондацията е в Прато (Италия), а предметът ѝ на дейност съгласно нейния устав по-специално е изучаване на природни бедствия, предвиждане и превенция на рисковите условия, планиране, управление и наблюдение на околната среда и територията, гражданска защита и защита на околната среда. В структурата си тя създава сеизмологична „обсерватория“, която трайно си сътрудничи с Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (Национален институт по геофизика и вулканология, Италия). Посредством същата обсерватория Parsec управлява мрежа от станции за измерване на сеизмологичната активност, сътрудничи си с университети и изследователски организации, предоставя услуги по управление на сеизмологичния риск, гражданска защита и териториално планиране на различни общини и местни структури. Всички тези дейности тя извършва благодарение на работата на висококвалифициран в тази област персонал.

11 За да може да участва в обществени поръчки за възлагане на услугата по класифициране на територията според сеизмичния риск, Parsec подава искане за вписване в поддържания от ANAC регистър на операторите, оправомощени да извършват инженерни и архитектурни услуги. Parsec обаче не попада в някоя от категориите икономически оператори по член 46, параграф 1 от Кодекса за обществените поръчки и поради това ANAC постановява решение, с което отхвърля искането за вписване и което Parsec обжалва пред запитващата юрисдикция — Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия).

12 Пред тази юрисдикция Министерството на инфраструктурата и транспорта и ANAC твърдят преди всичко, че липсата на вписване на Parsec в поддържания от ANAC регистър на икономическите оператори по член 46 от Кодекса за обществените поръчки не е пречка Parsec да участва в процедури за възлагане на съответните услуги.

13 Запитващата юрисдикция отбелязва, на първо място, че услугите, предмет на висящото пред нея производство — а именно сеизмологичните услуги и услугите по класифициране на територията според сеизмичния риск — спадат към архитектурните и инженерните услуги, посочени в Кодекса за обществените поръчки. За изпълнението на посочените услуги в член 46 от същия кодекс участие в процедури за възлагане на обществени поръчки обаче се допуска само за някои категории оператори, сред които не са организациите с нестопанска цел като Parsec. Това се дължало на липсата на възможност тези организации да се впишат в поддържания от ANAC регистър, което правело невъзможна всякаква проверка от страна на възлагащия орган на професионалните качества на такива организации, желаещи да направят оферта.

14 На второ място, според запитващата юрисдикция това специално правило, което води до ограничаване на обхвата на понятието „икономически оператор“, съдържащо се в член 45 от Кодекса за обществените поръчки, би могло да се обоснове с изисквания от оферентите висок професионализъм, за да се гарантира качеството на услугите, които те ще трябва да извършат, и с наличието на „презумпция“, че има по-голяма вероятност лицата, които предоставят непрекъснато тези услуги професионално и срещу заплащане, да са упражнявали дейността си без прекъсване и да са участвали в курсове за професионално усъвършенстване.

15 На трето място, запитващата юрисдикция се позовава на решение от 23 декември 2009 г., CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807), с което Съдът обявил несъвместимостта с правото на Съюза на италианската правна уредба, забраняваща на образувания, чиято основна цел е нестопанска, да участват в процедура за възлагане на обществени поръчки, при положение че такива образувания имат право по силата на националното право да предлагат услугите, предмет на съответната обществена поръчка. Според запитващата юрисдикция, макар италианският законодател да възпроизвежда в член 45 от Кодекса за обществените поръчки — където се дава общо определение на понятието „икономически оператор“ — широкото определение за това понятие, следвано от Съда в посоченото решение, при приемането на член 46 от същия кодекс този законодател дава по-ограничено определение при архитектурните и инженерните услуги.

16 Предвид общия характер на изводите, произтичащи от посоченото съдебно решение, запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза все пак не оставя на държавите членки възможността да дават по-ограничени определения при услугите, предмет на делото в главното производство. В това отношение тя отбелязва, че формулировките на член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 от Директива 2014/24 макар и имплицитно, изглежда, допускат възможността държава членка да ограничи участието в процедура за възлагане на обществени поръчки само до физическите лица или до някои юридически лица. Тя освен това уточнява, че икономическите оператори, установени в друга държава членка, не са засегнати от ограничителното определение, предвидено в член 46 от Кодекса за обществените поръчки, поради приложимостта по отношение на тях на общото правило по член 45, параграф 1 от същия кодекс, което в съответствие с разпоредбите на член 80, параграф 2 от Директива 2014/24 позволява на посочените оператори да участват в процедура за възлагане на поръчка въз основа на правната уредба на държавата членка, в която са установени.

17 При това положение Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио) решава да спре производството и да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли разпоредбите на съображение 14 във връзка с член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС разпоредба като член 46 от [Кодекса за обществените поръчки], с който Италия транспонира във вътрешния си правен ред Директиви 2014/23, 2014/24 и 2014/25 и който позволява само на икономическите оператори, учредени под някоя от посочените в тази разпоредба правни форми, да участват в процедурите за възлагане на обществени поръчки за „архитектурни и инженерни услуги“, като по този начин изключва от участие в тези процедури икономическите оператори, които предоставят тези услуги, но са учредени в друга правна форма?“.

По преюдициалния въпрос

18 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 от Директива 2014/24, разглеждани във връзка със съображение 14, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, изключваща възможността субекти с нестопанска цел да участват в процедура за възлагане на обществена поръчка за инженерни и архитектурни услуги, при положение че тези субекти са оправомощени по националното право да предлагат услугите, за които се отнася съответната поръчка.

19 Най-напред трябва да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване, съгласно националната правна уредба, приложима по делото в главното производство, фондация като Parsec, която с дейността си не преследва стопанска цел, не може да бъде допусната до участие

в процедура за възлагане на обществена поръчка за инженерни и архитектурни услуги, при положение че този субект е оправомощен по националното право да предлага услугите, за които се отнася поръчката.

20 По повод на национална правна уредба, с която във вътрешния правен ред се транспонира 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, доставки и услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114 и поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116), в точки 47—49 от решение от 23 декември 2009 г., CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) Съдът действително приема, че държавите членки имат възможност да решат дали да оправомощят определени категории икономически оператори да предоставят определени услуги и че могат по-специално да разрешат или да не разрешат на субекти с нестопанска цел и с предмет на дейност, насочен основно към преподаване и изследване, да развиват дейност на пазара според това дали въпросната дейност е съвместима с техните институционални и уставни цели. Същевременно, ако — и доколкото — такива субекти са оправомощени да предлагат определени услуги на пазара, националното право не може да им забрани да участват в процедури за възлагане на обществени поръчки, които се отнасят за предоставянето на същите услуги.

21 Тази практика на Съда е потвърдена както по отношение на същата директива (решения от 19 декември 2012 г., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce и др., C-159/11, EU:C:2012:817, т. 27 и от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, т. 35), така и по отношение на заменената с нея директива, а именно Директива 92/50 ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50) (решение от 18 декември 2014 г., Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, т. 36).

22 Посочената практика на Съда продължава да е напълно релевантна след влизането в сила на Директива 2014/24, с която се отменя и заменя Директива 2004/18. Всъщност, освен че понятието „икономически оператор“, съдържащо се в член 1, параграф 8 от Директива 2004/18 е възпроизведено без съществено изменение в член 2, параграф 1, точка 10 от Директива 2014/24, в съображение 14 от същата директива вече изрично се посочва, че това понятие трябва да се тълкува „широко“, така че да обхване всички лица или субекти с дейност на пазара „независимо под каква правна форма са избрали да извършват дейност“. Освен това в член 19, параграф 1, а също и в член 80, параграф 2 от тази директива изрично се предвижда, че кандидатурата на икономически оператор не може да бъде отхвърлена само поради наличието на изискване в националното право той да бъде физическо или юридическо лице.

23 Следователно, съгласно припомнената в точки 20 и 21 от настоящото решение практика на Съда националното право не може да забрани на фондация с нестопанска цел, която е оправомощена да предлага някои услуги на националния пазар, да участва в процедури за възлагане на обществени поръчки, които се отнасят за предоставянето на същите услуги.

24 Това тълкуване не може да се оспори с довода, изтъкнат от запитващата юрисдикция в акта ѝ за преюдициално запитване и възпроизведен от италианското правителство в писменото му становище, че рестриктивното определение на понятието „икономически оператор“, съдържащо се в член 46 от Кодекса за обществените поръчки, в контекста на услугите, свързани с архитектурна или инженерна дейност, се обосновава с високото равнище на професионализъм, което е необходимо за да се гарантира качеството на такива услуги, и с твърдяната презумпция, че има по-голяма вероятност лицата, които предоставят непрекъснато тези услуги професионално и срещу заплащане, да са упражнявали дейността си без прекъсване и да са участвали в курсове за професионално усъвършенстване.

25 На първо място, както отбелязва Европейската комисия, това правителство не е доказало наличието на специална взаимообвързаност между, от една страна, равнището на професионализъм, доказвано при предоставянето на дадена услуга, и впоследствие качеството на предоставената услуга, и от друга страна, правната форма, под която е учреден икономическият оператор, предоставящ услугата.

26 На второ място, що се отнася до „презумпцията“, че има по-голяма вероятност лицата, които предоставят професионално и срещу заплащане услуги, свързани с архитектурна или инженерна дейност, да са упражнявали дейността си без прекъсване и да са участвали в курсове за професионално усъвършенстване, достатъчно е да се отбележи, че такава презумпция не може да вземе превес в правото на Съюза, тъй като е несъвместима с практиката на Съда, изложена в точка 20 от настоящото решение, съгласно която, щом като даден субект е оправомощен по националното право да предлага на пазара инженерни и архитектурни услуги в съответната държава членка, не може да му се откаже правото да участва в процедура за възлагане на обществена поръчка, която се отнася за предоставянето на същите услуги.

27 На последно място, трябва да се добави, че законодателят на Съюза си е давал сметка колко е важно кандидатите и оферентите при обществените поръчки за услуги и строителство, както и при някои обществени поръчки за доставки, да бъдат с високо равнище на професионализъм. Именно с тази цел в член 19, параграф 1 от Директива 2014/24 той предвижда възможността юридическите лица да бъдат задължени да посочат в своите оферти или заявления за участие имената и релевантната професионална квалификация на лицата, които отговарят за изпълнението на съответната поръчка. Със същата цел законодателят обаче не предвижда никакво различно третиране според правната форма, под която са избрали да функционират такива кандидати или оференти.

28 Поради това на поставения въпрос трябва да се отговори, че член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 от Директива 2014/24, разглеждани във връзка със съображение 14, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, изключваща възможността субекти с нестопанска цел да участват в процедура за възлагане на обществена поръчка за инженерни и архитектурни услуги, при положение че тези субекти са оправомощени по националното право да предлагат услугите, за които се отнася съответната поръчка.

По съдебните разноски

29 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 (десети състав) реши:

Член 19, параграф 1 и член 80, параграф 2 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, разглеждани във връзка със съображение 14, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, изключваща възможността субекти с нестопанска цел да участват в процедура за възлагане на обществена поръчка за инженерни и архитектурни услуги, при положение че тези субекти са оправомощени по националното право да предлагат услугите, за които се отнася съответната поръчка.

Подписи