Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

26 март 2015 година*

„Преюдициално запитване — Директива 2004/18/ЕО — Обществени поръчки за услуги — Развитие на процедурата — Критерии за възлагане на обществени поръчки — Квалификация на персонала, определен за изпълнение на обществените поръчки“

По дело C-601/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Supremo Tribunal Administrativo (Португалия) с акт от 24 октомври 2013 г., постъпил в Съда на 25 ноември 2013 г., в рамките на производство по дело

Ambisig — Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

срещу

Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial — Formação e Consultoria Lda,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, председател на състава, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 ноември 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Ambisig — Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA, от H. Rodrigues da Silva, advogado,

— за Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém, от A. Robin de Andrade и D. Melo Fernandes, advogadas,

— за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и H. Fragoso, в качеството на представители,

* Език на производството: португалски.

— за гръцкото правителство, от F. Dedousi и V. Stroumpouli, в качеството на представители,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от M. Afonso и S. Delaude, както и от A. Tokár и G. Braga da Cruz, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 18 декември 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 44—48 и 53 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги (ОВ L 134, стр. 114 и поправка в ОВ L 351, стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 74 и поправка в ОВ L 182, 10.7.2008 г., стр. 282).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Ambisig —Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (наричано по-нататък „Ambisig“) и Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém (наричано по-нататък „Nersant“) по повод решението на Nersant да възложи на Iberscal — Consultores Lda (наричано по-нататък „Iberscal“), вместо на Ambisig, обществена поръчка с предмет доставка на обучителни и консултантски услуги.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2004/18

3 Съображение 46 от Директива 2004/18 припомня, че поръчките следва да се възлагат въз основа на обективни критерии, които гарантират спазване на принципите за прозрачност, недискриминация и равнопоставеност, както и че офертите са оценени по прозрачен и обективен начин в условия на ефективна конкуренция.

4 Съгласно съображение 46, трета алинея от посочената директива:

„Когато възлагащите органи вземат решение да възложат поръчка на икономически най-изгодната оферта, те оценяват офертите по това коя от тях предлага най-добро съотношение качество—цена. За тази цел възлагащите органи определят икономическите и качествените критерии, които, взети като цяло, трябва да дадат възможност да се избере икономически най-изгодната оферта за възлагащия орган. Определянето на тези критерии зависи от предмета на поръчката, тъй като те трябва да дадат възможност нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, да бъде оценено от гледна точка на предмета на договора, така както е определен в техническите спецификации, както и съотношението качество — цена за всяка оферта да бъде измерено“.

5 Член 44, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/18 е със следния текст:

„1. Обществените поръчки се възлагат на базата на критериите, предвидени в членове 53 и 55, като се вземе предвид член 24, след като съответствието на икономическите оператори, които не са отхвърлени съгласно членове 45 и 46, бъде проверено от възлагащите органи в съответствие с критериите за икономическо и финансово състояние, професионална квалификация и технически възможности, предвидени в членове от 47 до 52 и, когато е уместно, с недискриминационните правила и критерии по параграф 3.

2. Възлагащите органи могат да предявят изискване оферентите и оферентите да изпълнят изискванията за минимални нива на производителност съгласно членове 47 и 48.

Обхватът на информацията по членове 47 и 48 и минималните изисквания за технически възможности, които се изискват за определена поръчка, трябва да съответстват и да бъдат пропорционални на предмета на поръчката.

Минималните изисквания се посочват в обявлението за обществена поръчка“.

6 Член 48, параграф 1 от Директива 2004/18 предвижда, че техническите възможности и/или професионалната квалификация на икономическите оператори се оценява и проучва съгласно параграфи 2 и 3 от посочения член. Съгласно член 48, параграф 2, буква а), подточка ii) и буква д) от посочената директива техническите възможности могат да се доказват в зависимост от характера, количеството и значението и използването на съответните услуги по-специално чрез представяне на списък на основните услуги, извършени през последните три години и чрез посочване на образованието и професионалната квалификация на доставчика на услуги и/или на ръководните му служители, и по-специално на персонала, които отговаря за извършването на услугите.

7 Член 53 от Директива 2004/18 предвижда:

„1. Без да се засягат националните законови, подзаконови или административни разпоредби относно заплащането на определени услуги, критериите, по които възлагащите органи възлагат обществените поръчки са следните:

а) при възлагане на икономически най-изгодната оферта от гледна точка на възлагащия орган, различни критерии, свързани с обекта на конкретната обществена поръчка, например качество, цена, технически предимства, естетически и функционални характеристики, свързани с опазване на околната среда, текущи разходи, рентабилност, сервизно обслужване и техническа помощ, дата на доставка и период на доставка или срок на изпълнение, или

б) само най-ниската цена.

2. Без да се засягат разпоредбите на трета алинея, в случая по параграф 1, буква а) възлагащият орган посочва в обявлението за поръчка или в документацията за поръчката, или при състезателен диалог — в описателния документ, относителната тежест, която той дава на всеки от критериите, избрани да определят икономически най-изгодната оферта.

Тези тежести могат да бъдат изразени, като се определи диапазон с подходящ максимален размер.

Когато по мнение на възлагащия орган определянето на тежестите е невъзможно по причини, които могат да бъдат обосновани, възлагащият орган посочва в обявлението за поръчката или в документацията за поръчката, или, при състезателен диалог — в описателния документ, критериите, подредени по важност в низходящ ред“.

Португалското право

8 Съгласно член 75, параграф 1 от Кодекса на обществените поръчки (Código dos Contratos Públicos, наричан по-нататък „CCP“), „коефициентите и евентуалните подкоефициенти, които образуват критерия за възлагане на икономически най-изгодната оферта, трябва да се отнасят изцяло и единствено до аспектите на изпълнението на възлаганата обществена поръчка, обявени в спецификациите, и не могат да се отнасят пряко или непряко до положения, качества, характеристики или други фактически елементи, свързани с оферентите“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

9 С обявление, публикувано на 24 ноември 2011 г., Nersant обявява процедура за възлагане на обществена поръчка за обучителни и консултантски услуги по изпълнението на проект, озаглавен „MOVE PME, зона на качество, околна среда, безопасни и здравословни условия на труд и безопасност на храните Médio Tejo — PME“.

10 Член 5 от обявлението за възлагане на обществена поръчка предвижда, че поръчката ще бъде възложена на икономически най-изгодната оферта, определена съгласно следните коефициенти:

„A. Оценка на екипа — 40 %

i) Този коефициент се получава, като се вземат предвид съставът на екипа, доказаният опит и анализът на биографиите.

B. Качество и предимства на предложената услуга — 55 %

i) обща оценка на предложената структура, включително работната програма: 0—20 %.

ii) описание на използваните техники и методологии на действие: 0—15 %.

iii) описание на метода на проверка и контрол на качеството на работата в различните области на участие:0—20 %.

C. Обща цена: 5 %

Най-добрата оферта е тази, която е получила най-много точки“.

11 Ambisig представя оферта в рамките на разглежданата в главното производство процедура по възлагане на обществена поръчка. В предварителния си доклад конкурсната комисия класира Iberscal на първо място.

12 На 3 януари 2012 г. Ambisig поисква да упражни правото си на предварително изслушване, като оспорва обстоятелството, че посоченото обявление за обществена поръчка включва като критерий за оценка коефициент за оценяване на определения за изпълнение на обществената поръчка екип, предвиден в член 5, точка A от това обявление.

13 В допълнение от 14 февруари 2012 г. към окончателния доклад от 4 януари 2012 г. посочената конкурсна комисия отхвърля доводите, изтъкнати от Ambisig в подкрепа на искането му за предварително изслушване. Според конкурсната комисия предмет на коефициента, предвиден в член 5, точка A от разглежданото в главното производство обявление за възлагане на обществена поръчка, бил оценяване на „конкретния технически екип, който оферентът предлага за изпълнение на дейностите по услугата, а „[о]питът на предложения технически екип в конкретния случай е присъща характеристика на офертата, а не характеристика на участника“.

14 С решение от 14 февруари 2012 г. председателят на управителния съвет на Nersant въз основа на окончателния доклад на конкурсната комисия възлага разглежданата в главното производство обществена поръчка за услуги на Iberscal и одобрява съответния проектодоговор за доставка на услуги. На 19 март 2012 г. е сключен посоченият договор между Nersant и Iberscal.

15 Ambisig сезира Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (данъчно-административен съд на Лейрия) с жалба за отмяна на решението на председателя на управителния съвет на Nersant от 14 февруари 2012 г., с което разглежданата в главното производство обществена поръчка се възлага на Iberscal. В хода на производството Ambisig прави искане, което е уважено, за разширяване на предмета на жалбата и по отношение на отмяната на договора за доставка на услуги, сключен на 19 март 2012 г.

16 Тъй като Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria отхвърля жалбата в нейната цялост, Ambisig подава въззивна жалба срещу постановеното от тази юрисдикция решение пред Tribunal Central Administrativo Sul (централен административен съд за Юга).

17 Като потвърждава решението, постановено от първата инстанция, въззивната юрисдикция приема, че коефициентът, предвиден в член 5, точка A от разглежданото в главното производство обявление за възлагане на обществена поръчка, съответства на член 75, параграф 1 от ССР, доколкото този коефициент се отнася до „предложения екип за изпълнение на договора за доставка на услуги, предмет на поръчката, а не пряко или непряко до положения, качества, характеристики или други фактически елементи, свързани с оферентите“.

18 Ambisig подава жалба срещу решението на Tribunal Central Administrativo Sul пред Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд), като по същество твърди, че коефициентът, предвиден в член 5, точка A от разглежданото в главното производство обявление за възлагане на обществена поръчка, е незаконосъобразен с оглед на член 75, параграф 1 от ССР.

19 В акта за отправяне на преюдициално запитване Supremo Tribunal Administrativo констатира, че правният въпрос, който трябва да бъде решен, е свързан с това дали коефициентите, посочени в член 5, точка A от спорното обявление за възлагане на обществена поръчка по главното производство, могат законосъобразно да бъдат част от критериите за възлагане на поръчката по смисъла на член 53 от Директива 2004/18 в процедурите по възлагане на обществена поръчка с предмет доставка на обучителни и консултантски услуги.

20 В това отношение Supremo Tribunal Administrativo посочва, че Европейската комисия е представила предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените (COM (2011) 896 окончателен) поръчки, а това представлява нов елемент по отношение на практиката на Съда в тази област.

21 При това положение запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„За възлагането на предоставянето на услуги от интелектуален характер — по обучение и консултиране, Директива 2004/18 […], […] допуска ли след коефициентите, съставящи критерия за възлагане на офертите в процедура по обществена поръчка, да се предвиди коефициент, по който се оценяват екипите, конкретно предложени от предприятията за изпълнение на поръчката, който отчита съответните състави, доказания опит и анализа на биографиите?“.

По преюдициалния въпрос

22 Преюдициалното запитване се отнася по същество до въпроса дали член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18 допуска за възлагане на обществена поръчка за услуги от интелектуален характер възлагащият орган да определя критерий за възлагане, който позволява да се оценява качеството на екипите, конкретно предложени от оферентите за изпълнение на тази поръчка, като този критерий отчита състава на екипа, както и опита и биографиите на членовете му.

23 Запитващата юрисдикция намира за необходимо отправянето на този въпрос поради съществуващото противоречие между, от една страна, практиката на Съда относно проверката на годността на икономическите оператори за изпълнение на обществената поръчка и относно критериите за възлагане, установени в решение Lianakis и др. (C-532/06, EU:C:2008:40), и от друга страна, предложението на Комисията с предмет изменение на правната уредба на процедурите по възлагане на обществени поръчки и обстоятелството, че качеството е един от критериите за възлагане, предвидени в член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18, а този критерий може да бъде свързан със състава на екипа, опита и биографиите на членовете, на които ще бъде възложено изпълнението на обществената поръчка.

24 В самото начало следва да се констатира, че 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 (ОВ L 94, стр. 65), влязла в сила след настъпването на фактите по главното производство, не е приложима по настоящото производство.

25 Освен това следва да се уточни, че съдебната практика, изведена в решение Lianakis и др. (C-532/06, EU:C:2008:40), се отнася до тълкуването на 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, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50), която отменя Директива 2004/18, и че това решение не изключва възлагащ орган да може при някои обстоятелства да определя и прилага критерий като съдържащия се в преюдициалния въпрос във фазата на възлагане на обществената поръчка.

26 В действителност посоченото решение всъщност се отнася до личния състав и опита на оферентите като цяло, а не, както в разглеждания случай, личния състав и опита на персонала, съставляващ определен екип, който конкретно ще изпълни обществената поръчка.

27 Що се отнася до тълкуването на член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18, по което изпитва съмнения запитващата юрисдикция, следва да се отбележи, че тази директива въвежда нови елементи в законодателството на Съюза в областта на обществените поръчки в сравнение с Директива 92/50.

28 На първо място, член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18 предвижда, че „икономически най-изгодната оферта“ трябва да бъде определена „от гледна точка на възлагащия орган“, и по този начин предоставя на този възлагащ орган по-голяма свобода на преценка.

29 На второ място, съображение 46, трета алинея от Директива 2004/18 уточнява, че ако обществената поръчка трябва да бъде възложена на оферента, представил икономически най-изгодната оферта, следва да се търси офертата, която „предлага най-добро съотношение качество—цена“, като по този начин се придава по-голяма тежест на качеството в критериите за възлагане на обществените поръчки.

30 Следва също така да се добави, че член 53, параграф 1 от Директива 2004/18 не изброява изчерпателно критериите, които могат да бъдат приети от възлагащите органи за определяне на икономически най-изгодната оферта. Следователно тази разпоредба предоставя на възлагащите органи избор на критериите за възлагане, които смятат да определят. Въпреки това този избор може да се отнася само до критериите за установяване на икономически най-изгодната оферта (вж. в този смисъл решение Lianakis и др., C-532/06, EU:C:2008:40, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика). За тази цел член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18 изрично задължава критериите за възлагане на поръчката да бъдат свързани с предмета на поръчката (вж. решение Комисия/Нидерландия, C-368/10, EU:C:2012:284, т. 86).

31 Качеството на изпълнение на дадена обществена поръчка може да зависи по определящ начин от професионалните умения на персонала, на който е възложено изпълнението ѝ, като тези умения се изразяват в техния опит и квалификацията им.

32 Това важи с още по-голяма сила, когато престацията, предмет на обществената поръчка, е от интелектуален характер и е свързана, както в главното производство, с обучителни и консултантски услуги.

33 Когато обществената поръчка се изпълнява от екип, определящи за оценката на професионалните умения на този екип са именно квалификацията и опитът на членовете му. Това качество може да бъде присъща характеристика на офертата и свързано с предмета на обществената поръчка съгласно член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18.

34 Следователно посоченото качество може да бъде включено като критерий за възлагане в обявлението за възлагане на обществена поръчка или в съответната техническа спецификация.

35 С оглед на гореизложеното на преюдициалния въпрос следва да се отговори, че за възлагането на обществена поръчка за доставка на услуги от интелектуален характер по обучение и консултиране, член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18 допуска възлагащият орган да определя критерий, позволяващ оценката на качеството на екипите, конкретно предложени от оферентите за изпълнение на поръчката, който отчита състава на екипа, опита и биографиите на членовете му.

По съдебните разноски

36 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 (пети състав) реши:

За възлагането на обществена поръчка за доставка на услуги от интелектуален характер по обучение и консултиране, член 53, параграф 1, буква а) от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги

допуска възлагащият орган да определя критерий, позволяващ оценката на качеството на екипите, конкретно предложени от оферентите за изпълнение на поръчката, който отчита състава на екипа, опита и биографиите на членовете му.

Подписи