Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 21 май 2015 година [1]

Дело C-166/14

MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
срещу
Bundesvergabeamt(Преюдициално запитване,

отправено от Verwaltungsgerichtshof (Австрия)

„Обществени поръчки — Директиви 89/665/ЕИО и 2007/66/ЕО — Процедури за преразглеждане — Ефективна правна защита — Обезщетение за вреди — Преклузивни срокове“

I – **Въведение**

1. Съвместимо ли е с правото на Съюза предприятието, което се смята за ощетено поради твърдяно незаконосъобразно възлагане на обществена поръчка, след изтичането на шест месеца вече да няма право да предяви иск за обезщетение за вреди срещу възлагащия орган, включително ако през този срок не е знаело за сключването на договора и съответно за евентуалната вреда? Това е по същество въпросът, по който трябва да се произнесе Съдът в настоящото преюдициално производство.

2. Въпросът възниква в контекста на обществена поръчка, възложена в Австрия в сферата на публичното здравеопазване. Възложител на обществени поръчки сключва договор за извършване на определени услуги в сектора на здравеопазването без предварително обявление, по пътя на „прякото възлагане“ (наричано също „свободно“ възлагане). Трето лице, което едва по-късно научава за това, иска обезщетение за вреди, което обаче му е отказано поради изтичането на установения в Австрия строг преклузивен срок за упражняване на контрол за законосъобразност на решението за възлагане на поръчката.

3. Въпросът дали подобен строг и кратък преклузивен срок за подаване на исканията за преразглеждане, предпоставка за предявяването на иск за обезщетение за вреди, е съвместим с Директива 89/665/ЕИО [2] (наричана по-нататък „Директивата за способите за защита), изменена с Директива 2007/66/ЕО [3], следва да се изясни в настоящия случай въз основа на действащите в правото на Съюза принципи на ефективност и равностойност. За целта ще трябва да се намери

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 237).

3 — Директива 2007/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 година за изменение на директиви 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО на Съвета с оглед повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки (ОВ L 335, стр. 31). Допълнителните изменения, въведени с член 46 на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, стр. 1), са без значение за настоящия случай.

подходящото равновесие между противоречивите интереси на правната сигурност и на ефективната правна защита в сферата на обществените поръчки. При обсъждането на отделни аспекти на този въпрос ще мога да препращам към предходните ми заключения по дела Pressetext Nachrichtenagentur [4] и Uniplex (UK) [5], както и към някои по-нови решения на Съда.

II – **Правна уредба**

A – *Правото на Съюза*

4. Приложимата към това дело правна уредба на Съюза е Директивата за способите за защита, изменена с Директива 2007/66.

5. Член 1, параграф 1, трета алинея от Директивата за способите за защита гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да осигурят, че по отношение на обществените поръчки, попадащи в приложното поле на Директива 2004/18/ЕО[[6]], решения, взети от възлагащите органи, могат да бъдат ефективно преразглеждани, и по-специално възможно най-бързо в съответствие с условията, предвидени в членове 2—2е от настоящата директива, на основание, че тези решения са нарушили правото на Общността в областта на обществените поръчки или националните норми, транспониращи това право“.

6. Член 2 от Директивата за способите за защита урежда изискванията относно процедурите за преразглеждане и предвижда:

„1. Държавите членки гарантират, че мерките, приети относно процедурите за преразглеждане, уточнени в член 1, включват правомощия, които да позволяват:

[…]

б) да се отменят или да се осигури отмяната на решения, взети неправомерно […];

в) да се обезщетят лицата, на които е нанесена вреда вследствие на нарушение.

[…]

6. Когато се търси обезщетение на основание, че дадено решение е взето неправомерно, държавите членки могат да предвидят оспореното решение да трябва първо да бъде отменено от орган, притежаващ необходимите правомощия.

[…]“.

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — 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; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282).

7. Член 2г от Директивата за способите за защита („Недействителност“) гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че даден договор се [обявява] за недействителен от преразглеждащ орган, който е независим от възлагащия орган, или че неговата недействителност е резултат от решението на такъв преразглеждащ орган в следните случаи:

а) ако възлагащият орган е възложил обществена поръчка без предварително публикуване на обявление за обществена поръчка в *Официален вестник на Европейския съюз*, без това да е допустимо според Директива 2004/18/ЕО;

[…]“.

8. Член 2е от Директива за способите за защита („Срокове“) предвижда:

„1. Държавите членки могат да предвидят, че молбата за преразглеждане в съответствие с член 2г, параграф 1 следва да бъде подадена:

[…]

б) и във всички случаи преди изтичането на период от поне шест месеца, считано от деня, следващ датата на сключване на договора.

2. Във всички други случаи […] сроковете за подаване на молба за преразглеждане се определят от националното право […]“.

Б – *Националното право*

9. Австрийският Bundesvergabegesetz 2006[7] (Федерален закон за възлагане на обществени поръчки от 2006 г., наричан по-нататък „BVergG 2006“) съдържа норми за транспониране на гореспоменатите разпоредби на Директивата за способите за защита. В релевантната си тук редакция[8] законът предвижда установително производство, което се води пред Bundesvergabeamt (Федерална служба за обществени поръчки).

10. В това отношение член 331 от BVergG 2006 определя:

„(1) Предприятие, което има интерес от сключването на договор, попадащ в приложното поле на този федерален закон, може — доколкото е претърпяло вреди от твърдяното правонарушение — да поиска да бъде установено, че:

[…]

2. провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка без предварително обявление […] е било незаконосъобразно […].

[…]“.

7 — Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 — BVergG 2006), BGBl. I, 17/2006.

8 — BGBl. I, 15/2010.

11. Член 332 от BVergG 2006 се отнася до допустимостта на исканията за установяване на определено обстоятелство. Параграф 3 от този член предвижда:

„Исканията на основание на член 331, параграф 1, точк[а] 2 […] се подават в срок от шест месеца, считано от деня, следващ датата на възлагане на поръчката. […]

[…]“.

12. Съгласно член 334, параграф 2 от BVergG 2006, когато установи, че процедурата за възлагане на обществена поръчка е проведена незаконосъобразно без предварително обявление, Bundesvergabeamt по принцип следва да обяви договора за нищожен.

13. Член 341 от BVergG 2006 съдържа процесуалноправни разпоредби относно исковете за обезщетение за вреди. Параграф 2 от него гласи:

„Исковете за обезщетение са допустими само ако преди това съответният компетентен орган за контрол върху възлагането на обществени поръчки е установил, че:

[…]

2. провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка без предварително обявление […] е било незаконосъобразно […]

[…]“.

III – **Фактите и преюдициалният въпрос**

14. Настоящото дело се води във връзка със спор между MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (наричано по-нататък „MedEval“) и Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Главна асоциация на австрийските социалноосигурителни институции, наричана по-нататък „Hauptverband“). Тази асоциация обединява всички социалноосигурителни институции в Австрия и е публичноправен субект.

15. На 10 август 2010 г. Hauptverband сключва без предварително обявление договор за изпълнение на проект за повишаване на сигурността на пациентите („e-Medikation“) с Pharmazeutische Gehaltskasse (Общ фонд за заплати на австрийските фармацевти) — друг публичноправен субект, към чиито задачи спада и организирането на разплащанията по рецептите между аптеките и отделните осигурителни институции.

16. Според MedEval в случая е налице недопустимо пряко възлагане. Затова на 1 март 2011 г. на основание член 331, параграф 1, точка 2 от BVergG 2006 MedEval подава пред австрийската Bundesvergabeamt искане за установяване на незаконосъобразността на действията на Hauptverband.

17. Bundesvergabeamt отхвърля искането с решение от 11 май 2011 г., тъй като същото не е подадено в шестмесечния срок по член 332, параграф 3 от BVergG 2006, считано от възлагането на поръчката, тоест в случая — от сключването на договора.

18. Както изтъква Verwaltungsgerichtshof (Върховният административен съд), до който впоследствие е отнесен този спор, съгласно австрийското право срокът за предявяване на такива установителни искания в областта на обществените поръчки започва да тече, независимо от това дали заинтересованият знае за сключването на договора. Тъй като обаче установяването

по описания ред на нарушение на правото в областта на обществените поръчки е предпоставка не само за обявяването на договора за недействителен, но и за предявяването на иск за обезщетение за вреди, Verwaltungsgerichtshof изразява съмнения в съвместимостта на посочения срок с правото на Съюза.

19. По тези съображения, с определение от 25 май 2014 г., постъпило в Съда на 8 април 2014 г., Verwaltungsgerichtshof отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли правото на Съюза — и по-специално общите принципи на равностойност и на ефективност, както и Директива 89/665, изменена с Директива 2007/66 — да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която искане за установяване на нарушение на правото в областта на обществените поръчки трябва да бъде подадено в срок от шест месеца след сключването на договора, при положение че установяването на нарушение на правото в областта на обществените поръчки е условие не само за обявяването на недействителността на договора, но и за предявяването на иск за обезщетение за вреди?“.

20. В производството по преюдициалното запитване пред Съда писмени становища представят MedEval, Hauptverband, австрийското правителство, италианското правителство и Европейската комисия. В съдебното заседание от 22 април 2014 г. са изслушани устните становища на MedEval, австрийското правителство и Комисията.

IV – **Правен анализ**

21. С въпроса си Verwaltungsgerichtshof иска по същество да установи съвместима ли е с правото на Съюза национална правна уредба, съгласно която исканията за преразглеждане, насочени към установяване на незаконосъобразността на решения на възлагащия орган, трябва да се подават в шестмесечен преклузивен срок, и то дори ако установяването на незаконосъобразността им е поискано само защото е условие за предявяването на иск за обезщетение за вреди.

22. Този въпрос се поставя в контекста на особеностите на правната защита в областта на възлагането на обществени поръчки в Австрия, която във фазата *след* възлагането на обществената поръчка се осъществява чрез процедура, в която първоначално се установява само дали възлагането на поръчката е незаконосъобразно. Установяването на незаконосъобразност е условие не само за евентуалното обявяване на сключения от възлагащия орган договор за недействителен, но и за самостоятелното предявяване на искове за обезщетение за вреди от страна на трети лица като MedEval.

23. Както личи от преюдициалното запитване, в настоящия случай Verwaltungsgerichtshof иска единствено да се изясни допустим ли е посоченият шестмесечен преклузивен срок, когато става дума за *предявяването на право на обезщетение за вреди* от страна на лица, които смятат, че са претърпели такива вреди в резултат от възлагането на поръчката. Въпросът какви следва да са сроковете за установителните искания, насочени към *обявяването на недействителността на договора*, не е предмет на настоящото дело.

24. За да се отговори на преюдициалния въпрос, следва най-напред да бъдат анализирани Директивата за способите за защита (вж. раздел А непосредствено по-долу) и действащите в правото на Съюза принципи на ефективност и равностойност (по този въпрос вж. раздел Б по-нататък). За да е съвместима, всяка уредба на сроковете като австрийската трябва да е в съответствие не само с буквата, но и с духа на Директивата за способите за защита, разбиран съобразно принципите на ефективност и равностойност. Доколкото Директивата им оставя свобода да преценка при транспонирането ѝ, държавите членки трябва да упражняват тази свобода при спазване на споменатите принципи.

A – *Директивата за способите за защита*

25. Правната защита на частноправните субекти срещу решения на възлагащите органи е уредена подробно в Директивата за способите за защита[9]. Тази директива задължава държавите членки да създадат подходящи процедури, по които да може да се преразглежда възлагането на обществени поръчки (т.нар. процедури за преразглеждане). Съгласно член 2, параграф 1 от Директивата тези процедури за преразглеждане трябва да позволяват, наред с останалото, да се отменят незаконосъобразни решения (буква б) и да се обезщетяват увредените лица (буква в).

26. Докато първоначалната редакция на Директивата за способите за защита не съдържа изрична уредба на сроковете, в които трябва да се инициира процедура за преразглеждане, сега тези срокове са изрично уредени в член 2е от Директивата. Съгласно член 2е, параграф 1, буква б) държавите членки могат да определят абсолютен преклузивен срок от (поне) шест месеца, считано от деня, следващ датата на сключване на договора.

27. Съгласно текста на разпоредбата обаче този преклузивен срок се отнася само за подаването на молби за преразглеждане „в съответствие с член 2г, параграф 1“ от Директивата за способите за защита, тоест на молби, с които се иска обявяване на сключения от възлагащия орган договор за недействителен.

28. Противно на твърденията на Австрия, предвидената в член 2е, параграф 1 от Директивата за способите за защита възможност за определяне на шестмесечен преклузивен срок изобщо не се отнася до предявяването на искове за обезщетение за вреди. Те всъщност попадат в обхвата на член 2е, параграф 2 от Директивата за способите за защита, според който „във всички други случаи“ срокът за подаване на молба за преразглеждане се определя от националното право. Комисията основателно обръща внимание на това.

29. Този извод намира потвърждение както в споменатия текст на член 2е от Директивата за способите за защита, така и в целите, с които тя е изменена навремето. Както е посочено в съображение 13 от Директива 2007/66, договорите, произтичащи от незаконосъобразно пряко възлагане на поръчки, следва по правило да бъдат смятани за недействителни. Законодателят на Съюза препраща в това отношение към практиката на Съда, съгласно която подобно възлагане на поръчки следва да се третира като най-тежкото нарушение на правото в областта на обществените поръчки[10], а в съображение 25 от Директива 2007/66 добавя, че потребността да се гарантира правната сигурност, налага да бъде установен срок, в който да се предявяват исканията за преразглеждане с цел обявяване на даден договор за недействителен. Това е контекстът, в който е въведено правилото за шестмесечния преклузивен срок по член 2е, параграф 1 от Директивата за способите за защита.

9 — Това се отнася до договори за строителство, доставки и услуги. Вж. и Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор (ОВ L 76, стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 43).

10 — Вж. точка 37 от решение Stadt Halle и RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), в която на немски език е казано „einem ganz beträchtlichen Verstoß […] gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen“. На френски и английски език обаче тази част от решението гласи съответно „la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics“ и „the most serious breach of Community law in the field of public procurement“.

30. При предявяването на иск за обезщетение за вреди, за което става дума тук, в общия случай не се стига до обявяване на незаконосъобразно възложения договор за недействителен [11]. Съответно в процедурите за преразглеждане, инициирани с цел да се получи обезщетение за вреди, интересите са различни от тези в процедурите за преразглеждане, инициирани с цел сключеният договор да бъде обявен за недействителен. В процес, в който се иска само обезщетение за вреди, необходимостта от защита на правната сигурност е по-малка, отколкото в производствата, в които се оспорва действителността на договори [12].

31. Задача на държавите членки е да отчетат тази особена конфигурация на интересите в производствата по искове за обезщетение за вреди. Съгласно член 2е, параграф 2 от Директивата за способите за защита именно държавите членки следва в рамките на процесуалната си автономия да определят сроковете, в които заинтересованите лица трябва да извършат съответните процесуални действия, за да могат да предявят правото си на обезщетение за вредите от незаконосъобразното според тях възлагане на обществената поръчка [13].

Б – *Принципите на равностойност и ефективност*

32. Съгласно трайната практика на Съда при липсата на съответна уредба в правото на Съюза задача на всяка държава членка е да определи процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Посочените правила обаче не трябва да са по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) [14].

33. По-конкретно, процесуалните правила за производствата, предназначени да гарантират защитата на правата, предоставени от правото на Съюза на лицата, които смятат, че са претърпели вреди поради решения на възлагащите органи, не трябва да засягат полезното действие на Директивата за способите за защита [15].

1. Принципът на ефективност

34. Що се отнася до *принципа на ефективност*, въпросът е дали преклузивен срок като установения в Австрия шестмесечен срок по член 332, параграф 3 от BVergG 2006 не прави практически невъзможно или прекомерно трудно за съответните лица да предявят правото си на обезщетение за вреди, закрепено в член 2, параграф 1, буква в) от Директивата за способите за защита.

11 — Вж. член 2, параграф 7 от Директивата за способите за защита, съгласно който последиците от решения за преразглеждане на договори, сключени вследствие възлагането на обществена поръчка, се уреждат от националното право, освен в случаите по членове 2г—2е.

12 — Вж. точки 39 и 40 от настоящото заключение, както и точка 165 от заключението ми по дело Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) и точки 33 и 34 от заключението ми по дело Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — Вж. решения Universale-Bau и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 71) и Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, т. 26).

14 — Вж. решения Rewe (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, т. 12), Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28) и Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, т. 37).

15 — Вж. решения Universale-Bau и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 72), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, т. 27) и eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, т. 40).

35. Съгласно практиката на Съда определянето на разумни преклузивни срокове принципно е допустимо, тъй като тези срокове обслужват основния интерес за гарантиране на правната сигурност [16]. Идеята за правната сигурност намира израз и в член 1, параграф 1, трета алинея от Директивата за способите за защита, съгласно който преразглеждането на решения за възлагане на обществени поръчки трябва да се извършва „по-специално възможно най-бързо“. Същевременно тази разпоредба изисква решенията за възлагане да бъдат преразглеждани и „ефективно“, тоест наред с необходимостта от правна сигурност се подчертава и изискването за гарантиране на ефективна правна защита (в това отношение вж. също член 47 на Хартата на основните права).

36. Когато се преценява дали преклузивните срокове в процедурите за преразглеждане в областта на обществените поръчки са разумни, трябва да се отчитат и двата аспекта — на правната сигурност и на ефективната съдебна защита. За целта следва надлежно да се вземат предвид видът и правните последици на съответното средство за правна защита, както и разглежданите права и интереси на всички засегнати лица [17].

37. Следователно в настоящия случай се поставя въпросът дали съображенията, поради които при проверката за действителност на договорите е оправдано да се определи особено строг и кратък преклузивен срок, важат със същата сила и за производствата по искове за обезщетение за вреди.

38. По мое мнение отговорът трябва да бъде отрицателен. Всъщност, както вече споменах, интересите в тези два случая са различни.

39. Както за възлагащия орган, така и за неговия съдоговорител съществува ясна и достойна за защита необходимост от правна сигурност по отношение на сключения помежду им договор. Ако този договор впоследствие бъде обявен за недействителен, това би представлявало изключително тежка и радикална правна последица. Именно поради това е оправдано средствата за правна защита, чрез които може да се иска обявяването на договори за недействителни (*първична правна защита*), да бъдат уредени рестриктивно. Следователно за такива процедури е разумно да се установи абсолютен преклузивен срок от шест месеца, както позволява член 2е, параграф 1 от Директивата за способите за защита, като този срок може да започне да тече независимо дали заинтересованото лице е знаело за евентуалното нарушение на правилата за възлагане на обществените поръчки [18].

40. Обратно, средствата за правна защита, насочени към получаването на обезщетение за вреди (*вторична правна защита*), принципно не оказват влияние върху действителността на вече сключени договори. Предявяването на искания за обезщетение застрашава интересите на страните по договора несравнимо по-малко, отколкото когато става дума за анулиране на договора. Това означава, че равновесната точка между изискванията на правната сигурност и на правната защита не може да е една и съща в процедурите за преразглеждане, в които се иска обезщетение за вреди, и в процедурите за преразглеждане, в които се иска обявяване на

16 — Вж. решения Rewe (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, т. 19) и Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, т. 36), както и, конкретно в контекста на Директивата за способите за защита, решения Universale-Bau и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 76), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, т. 52), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, т. 50 и 51) и eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, т. 51).

17 — Вж. точка 161 от заключението ми по дело Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — Вж. точка 162 от заключението ми по дело Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) и точка 33 от заключението ми по дело Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

договор за недействителен. Всъщност в процедурите, насочени към получаването на обезщетение за вреди, трябва да се придава значително по-голяма тежест на изискванията за ефективна правна защита и не би било оправдано правилата за тези средства за правна защита да бъдат също толкова строги, както при оспорването на договори [19].

41. Във връзка с това Австрия поддържа, че исканията на трети лица за обезщетение също създават нетърпима правна несигурност за публичните органи, тъй като подобни искания спрямо тях „по правило са свързани с държавните правила за бюджетното управление“ и тъй като бюджетните средства са ограничени, но този довод е несъстоятелен. Всъщност от самите възлагащи органи зависи изобщо да не допускат да се стига до искания за обезщетение, като стриктно спазват правилата за възлагане на обществени поръчки.

42. Член 2, параграф 6 от Директивата за способите за защита, на който се позовават Австрия и Италия, също не обосновава друг извод. Наистина тази разпоредба оправомощава държавите членки да въведат двустепенна система, при която предявяването на искове за обезщетение за вреди поради незаконосъобразност на решението за възлагане на обществената поръчка да е възможно само след „отмяната“ на това решение. Възможността да се предвиди такова условие, обаче изобщо не означава, че *преклузивните срокове* за предявяването на искане за установяване на незаконосъобразност на решението за възлагане на поръчката конкретно с цел след това да бъде поискано обезщетение за вреди, трябва да са регламентирани по същия начин, както когато става дума за искания, насочени към обявяването на вече сключен договор за недействителен.

43. Напротив, в националното право евентуалните преклузивни срокове за подаване на молба за преразглеждане с оглед предявяването на искания за обезщетение за вреди следва да бъдат определяни при съблюдаване на принципа на ефективност. Не е задължително те да са по-дълги от сроковете, в които може да се иска обявяване на договора за недействителен. По-важен е съответният начален момент на срока: за да е налице ефективно право да се иска обезщетение за вреди, сроковете за подаване на необходимата за целта молба за преразглеждане с оглед установяване на сторено нарушение на правото в областта на обществените поръчки, с което е свързано искането за обезщетение за вреди, трябва да текат едва от момента, в който заинтересованото лице е узнало или е могло да узнае за съответното нарушение [20], например чрез обявление съгласно член 35, параграф 4 от Директива 2004/18.

44. Комисията основателно изтъква, че когато оплакването е именно от незаконосъобразно пряко възлагане, следва да се презумира, че ощетените лица трудно са можели да узнаят за сключването на договора. Ако началото на срока за подаването на молба за преразглеждане е винаги моментът на сключването на договора, за възлагащия орган ще е достатъчно да крие достатъчно дълго факта на сключването на договора, за да избегне всеки риск от анулиране на договора или отговорност за вреди. Това обаче би противоречало на целта на Директивата за способите за защита, а именно да предостави на заинтересованите лица ефективен инструмент за защита от незаконосъобразно пряко възлагане на обществени поръчки [21].

19 — Вж. точки 163—167 от заключението ми по дело Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) и точка 34 от заключението ми по дело Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). Това разграничение между първична и вторична правна защита е отразено и в практиката на Съда, например в решение Idrodinamica Spurgo Velox и др. (C-161/13, EU:C:2014:307, т. 45 и 46).

20 — Вж. решения Universale-Bau и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 78), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, т. 32), Idrodinamica Spurgo Velox и др. (C-161/13, EU:C:2014:307, т. 37) и eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, т. 52).

21 — Вж. шесто съображение от Директивата за способите за защита, съгласно което държавите членки са длъжни да осигурят адекватни процедури, които да дават възможност за отмяната на решения, взети неправомерно, както и за обезщетяването на ощетените от нарушението лица.

45. Всичко това сочи, че принципът на ефективност не допуска национална правна уредба, която предвижда, че искането за установяване на нарушение на правото в областта на обществените поръчки трябва да бъде предявено в шестмесечен срок, считано от сключването на договора, дори когато установяването на това нарушение се иска само доколкото е условие за последващо предявяване на иск за обезщетение за вреди. Всъщност преклузивният срок за установителните искания, предпоставка за предявяването на правото на обезщетение за вреди, не бива да започва да тече, преди увреденото лице да е знаело или да е било длъжно да знае за твърдяното нарушение на правото в областта на обществените поръчки.

46. Проверката дали и кога в настоящия случай MedEval е узнало или е било длъжно да знае това, е от компетентността на запитващата юрисдикция.

2. Принципът на равностойност

47. Единствено за пълнота на изложението следва накрая накратко да се обсъди и дали спорната австрийска уредба е в противоречие с принципа на равностойност.

48. Според изложеното от Verwaltungsgerichtshof съгласно общите гражданскоправни норми в Австрия правото на обезщетение за вреди се погасява по давност по принцип в срок от три години, считано от узнаването на вредата и самоличността на причинителя. На пръв поглед изглежда логично процесуални правила за предявяването на искове за обезщетение за вреди вследствие на нарушения на правото в областта на обществените поръчки като съдържащите се в BVergG 2006 да се разглеждат като по-неблагоприятни — и съответно като противоречащи на принципа на равностойност — тъй като тези правила изискват правната защита да се потърси в рамките на абсолютен преклузивен срок от шест месеца от сключването на договора.

49. Въпросът обаче стои другояче, ако се вземат предвид особеностите на правната защита в областта на възлагането на обществени поръчки. Както вече споменах, член 1, параграф 1, трета алинея от Директивата за способите за защита изрично подчертава аспекта за „възможно най-бързо“ преразглеждане на решенията за възлагане на обществени поръчки. Целта е възможно най-скоро да се установи правна сигурност. Затова не е обезпокоително, че за подаването на молби за преразглеждане в областта на обществените поръчки — дори за насочените към получаване на обезщетение за вреди — са установени по-кратки срокове от предвидените за предявяването на искове за обезщетение на вреди по общите разпоредби на вътрешното право [22].

50. Следователно принципът на равностойност допуска определянето на специален преклузивен срок за подаването на установителни искания, насочени към предявяването на право на обезщетение за вреди от нарушения на правото в областта на обществените поръчки, въпреки че предвиденият във вътрешното право общ давностен срок за исковете за обезщетение за вреди е по-дълъг.

22 — Вж. точка 157 от заключението ми по дело Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

V – **Заключение**

51. По изложените съображения предлагам на Съда да даде следния отговор на преюдициалните въпроси, отправени от австрийския Verwaltungsgerichtshof:

С оглед на принципа на ефективност член 2е, параграф 2 от Директива 89/665/ЕИО следва да се тълкува в смисъл, че:

— не допуска национална правна уредба, съгласно която искането за установяване на нарушение на правото в областта на обществените поръчки трябва да бъде подадено в шестмесечен преклузивен срок от сключването на договора, доколкото установяването на това нарушение е само условие за предявяването на иск за обезщетение за вреди, и че

— срокът за такива установителни искания, предпоставка за предявяването след това на право на обезщетение за вреди, не бива да започва да тече, преди заинтересованото лице да е знаело или да е било длъжно да знае за твърдяното нарушение на правото в областта на обществените поръчки.