Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

14 януари 2016 година*

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки — Директива 2004/18/ЕО — Икономическо и финансово състояние — Технически възможности и/или професионална квалификация — Член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 — Документация за участие, съдържаща задължение за оферента да сключи договор за съдружие или за учредяване на събирателно дружество с образуванията, на чиито възможности той разчита“

По дело C-234/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Augstākā tiesa (Върховен съд, Латвия) с акт от 23 април 2014 г., постъпил в Съда на 12 май 2014 г., в рамките на производство по дело

„Ostas celtnieks“ SIA

срещу

Talsu novada pašvaldība

Iepirkumu uzraudzības birojs

СЪДЪТ (първи състав)

състоящ се от: A. Tizzano (докладчик), заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger и M. S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 април 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за „Ostas celtnieks“ SIA, от J. Ešenvalds, advokāts,

— за латвийското правителство, от I. Kalniņš и L. Skolmeistare, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от K. Georgiadis и S. Lekkou, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от A. Tokár и A. Sauka, в качеството на представители,

* Език на производството: латвийски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 юни 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на 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, услуги и доставки (ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправка в ОВ L 182, 10.7.2008 г., стр. 282).

2 Това преюдициално запитване е отправено в рамките на спор между „Ostas celtnieks“ SIA (наричано по-нататък „Ostas celtnieks“), от една страна, и Talsu novada pašvaldība (органът на местно управление на департамент Талси) и Iepirkumu uzraudzības birojs (Служба за надзор в областта на обществените поръчки), от друга страна, относно изискванията, предвидени в документацията за участие относно процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображение 32 от Директива 2004/18 гласи следното:

„За да се насърчи участието на малки и средни предприятия на пазара на обществените поръчки, е необходимо да се предвидят разпоредби за участие на подизпълнители“.

4 Член 7 от тази директива определя стойностите, при достигането на които се прилагат установените от последната правила за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, за доставки и за услуги. Що се отнася до обществените поръчки за строителство, член 7, буква в) от посочената директива определя този праг на 5 186 000 EUR.

5 Съгласно член 44 от същата директива:

„1. Поръчките се възлагат […], след като годността на икономическите оператори, които не са изключени […], бъде проверена от възлагащите органи в съответствие с критериите за икономическо и финансово състояние, професионална квалификация и технически възможности, предвидени в членове 47—52 […].

2. Възлагащите органи могат да предявят изискване кандидатите и оферентите да изпълнят минималните изисквания съгласно членове 47 и 48.

Обхватът на информацията посочена в членове 47 и 48 и минималните равнища за способност, които се изискват за определена поръчка, трябва да съответстват и да бъдат пропорционални на предмета на поръчката.

[…]“.

6 Член 47 от Директива 2004/18, озаглавен „Икономическо и финансово състояние“, предвижда в параграф 2:

„Икономическият оператор може, когато това е приложимо и за конкретна поръчка, да разчита на възможностите на други образувания, независимо от правното естество на връзките между тях. В този случай икономическият оператор трябва да докаже на възлагащия орган, че ще има на разположение необходимите ресурси, например, чрез представянето на доказателство за ангажимента, поет от тези образувания за тази цел“.

7 Член 48 от Директива 2004/18, озаглавен „Технически възможности и/или професионална квалификация“, предвижда в параграф 3:

„Икономическият оператор може, когато това е приложимо и за конкретна поръчка, да разчита на възможностите на други образувания, независимо от правното естество на връзките между тях. В този случай икономическият оператор трябва да докаже на възлагащия орган, че ще има на разположение необходимите ресурси за изпълнението на поръчката, например чрез представянето на доказателство за ангажимента, поет от тези образувания за поставяне на необходимите ресурси на разположение на икономическия оператор“.

Латвийското право

8 От преюдициалното запитване следва, че член 41, параграф 3 („Икономическо и финансово състояние“) и член 42, параграф 3 („Технически възможности и професионална квалификация“) от Закона за обществените поръчки (Publisko iepirkumu likums, *Latvijas Vēstnesis*, 2006, nº 65, с които в латвийското право се транспонира Директива 2004/18, предвиждат, че оферентът може, ако това е необходимо за изпълнението на конкретна поръчка, да разчита на възможностите на други предприемачи без оглед на юридическото естество на връзките, които ги обединяват. В този случай оферентът трябва да докаже на възлагащия орган, че ще има на разположение необходимите ресурси за изпълнението на поръчката, като представи удостоверение от тези предприемачи или споразумение за изпълнение на поръчката.

9 Основната правна уредба на споразумението за съдружие се съдържа в дял 16 от Гражданския кодекс, а правилата за учредяването и дейността на събирателното дружество са уредени в глава IX от Търговския кодекс.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

10 Както следва от материалите по преписката, предоставена на Съда, през ноември 2011 г. органът на местно управление на департамент Талси е открил процедура за възлагане на обществена поръчка за строителство с оглед подобряването на инфраструктурните пътища, за да се улесни достъпът до град Талси (наричана по-нататък „разглежданата поръчка“).

11 Точка 9.5 от документацията за участие в процедура предвижда:

„[…] когато оферент разчита на възможностите на други предприемачи, той трябва да посочи тези предприемачи и да представи доказателство, че ще разполага с необходимите ресурси. Ако този оферент бъде избран за изпълнител, преди да му бъде възложена обществената поръчка, той трябва да сключи споразумение за съдружие и да го представи пред възлагащия орган. [Това споразумение] трябва да съдържа:

„1) клауза, съгласно която всяка от страните поотделно и всички солидарно отговаря(т) за изпълнението на обществената поръчка;

2) [посочване на] основния икономически оператор, който е овластен да подпише договора и да ръководи изпълнението;

3) описание на частта от дейността, която ще извърши всяка от страните;

4) обема от дейността, която ще извърши всяка от страните, изразен в процентно отношение.

Вместо сключване на споразумение за съдружие може да се учреди събирателно дружество“.

12 Ostas celtnieks оспорва валидността по-специално на тази точка 9.5 от документацията за участие пред Службата за надзор в областта на обществените поръчки. Въпреки това, с решение от 13 февруари 2012 г. последната отхвърля изтъкнатите от Ostas celtnieks доводи в подкрепа на жалбата му, като приема, че съгласно посочената точка възлагащият орган основателно е уточнил условията, при които оферентът бил длъжен да докаже, че разполага с необходимите ресурси за изпълнение на поръчката.

13 Ostas celtnieks подава жалба срещу това решение пред Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд), който с решение от 7 май 2013 г. я уважава. В решението си този съд посочва по-специално, че що се отнася до точка 9.5 от документацията за участие, нито от Закона за обществените поръчки, нито от Директива 2004/18 следва, че възлагащият орган може да задължи даден оферент да поеме ангажимент да сключи споразумение за партньорство с други образувания, на чиито възможности оферентът разчита за изпълнението на съответната поръчка, като изисква от същия оферент да представи такова споразумение или да създаде събирателно дружество с тези образувания.

14 Това решение се оспорва с касационни жалби, подадени пред Augstākā tiesa (Върховен съд) от органа на местно управление на департамент Талси и от Службата за надзор на обществените поръчки. В подкрепа на своите жалби те твърдят по-специално че изискванията, предвидени в точка 9.5 от документацията за участие в обществената поръчка, са обосновани с необходимостта от намаляване на риска от неизпълнение на съответната поръчка.

15 Запитващата юрисдикция счита по същество, че за целите на възлагането на обществената поръчка възлагащият орган трябва да провери способността на кандидата да изпълни разглежданата поръчка. Посоченият съд поставя въпроса дали за тази цел Директива 2004/18 позволява на възлагащия орган да задължи оферентите да сключат споразумение за партньорство или дружествен договор с другите предприемачи, на чиито възможности разчитат те в подкрепа на своето собствено предложение, или тези оференти са свободни да изберат как ще осигурят участието на такива други предприемачи при изпълнението на поръчката.

16 При тези обстоятелства Augstākā tiesa (Върховен съд) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли разпоредбите на Директива 2004/18 да се тълкуват в смисъл, че за да се намали рискът от неизпълнение на обществена поръчка, тези разпоредби допускат въвеждането в документацията за участие на изискване, съгласно което при възлагане на обществената поръчка на оферент, който разчита на възможностите на други образувания, последният е длъжен преди възлагането на обществената поръчка да сключи споразумение за съдружие с тези образувания (включващо посочените в спецификацията елементи) или да учреди с тях събирателно дружество?“.

По преюдициалния въпрос

Предварителни бележки

17 В самото начало е важно да се посочи, че изхождайки от хипотезата, че Директива 2004/18 е приложима по спора в главното производство, актът за преюдициално запитване не съдържа никакви данни, които да позволят да се провери дали стойността на разглежданата обществена поръчка достига съответния приложим праг, установен в член 7, буква в) от посочената директива.

18 В отговор на поставен от Съда въпрос в рамките на съдебното заседание по изслушване на устните състезания латвийското правителство обаче пояснява, че разглежданата обществена поръчка представлява поръчка за строителство на стойност от около 3 милиона евро, тоест тази сума е по-малка от посочения приложим праг.

19 В допълнение съгласно това правителство разпоредбите на Закона за обществените поръчки се прилагали също така към поръчки за строителство, каквато била и настоящата, на стойност под прага, определен от Директива 2004/18.

20 Във връзка с това е важно да се припомни, както Съдът вече е постановявал, че тълкуването на разпоредби от акт на Съюза по отношение на положения, които не попадат в приложното поле на този акт, е обосновано в случаите, когато националното право е направило тези разпоредби пряко и безусловно приложими към такива положения, за да се осигури еднакво третиране на посочените положения и на положенията, попадащи в приложното поле на посочения акт (решение Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, т. 23 и цитираната съдебна практика).

21 От всичко изложено следва, че без да се засяга резултатът от проверките, които следва да направи запитващата юрисдикция, и за да ѝ се даде полезен отговор с оглед на разрешаването на спора в главното производство, преюдициалният въпрос следва да бъде разгледан.

По преюдициалния въпрос

22 С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат възможността, в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, възлагащ орган да задължи оферент, който разчита на възможностите на други образувания, да сключи с тях споразумение за партньорство или да учреди с тях събирателно дружество, преди да му бъде възложена посочената поръчка.

23 За да се отговори на този въпрос, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 признават правото на всеки икономически оператор да разчита за конкретна поръчка на възможностите на други образувания „независимо от естеството на връзките между тях и въпросните образувания“, при условие че докаже пред възлагащия орган, че оферентите ще имат на разположение необходимите ресурси на тези образувания за изпълнение на обществената поръчка (вж. в този смисъл решение Swm Costruzioni 2 и Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, т. 29 и 33).

24 Както Съдът вече е приел, това тълкуване съответства на целта за отварянето на обществените поръчки за възможно най-широка конкуренция, преследвана от директивите в тази област, не само в интерес на икономическите оператори, но и на възлагащите органи. В допълнение това тълкуване е от естество да насърчи и достъпа на малките и средните предприятия до

обществените поръчки — цел, която си поставя и Директива 2004/18, както се посочва в съображение 32 от нея (решение Swm Costruzioni 2 и Mannocchi Luigino, C-94/12, EU:C:2013:646, т. 34 и цитираната съдебна практика).

25 Когато обаче, за да докаже своето икономическо и финансово положение и своите технически възможности и/или професионална квалификация с цел да бъде допуснато до участие в процедура за възлагане на обществена поръчка, дадено дружество се позовава на възможностите на образувания или предприятия, с които то е пряко или непряко свързано, независимо от правното естество на връзките между тях, това дружество трябва да представи доказателства, че „действително“ ще разполага с ресурсите на тези образувания или предприятия, които не са негови собствени и които са необходими за изпълнението на обществената поръчка (вж. в този смисъл решение Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, т. 29 и цитираната съдебна практика).

26 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 44, параграф 1 от Директива 2004/18 възлагащите органи следва да извършат проверката на годността на оферента да изпълни конкретна поръчка. Тази проверка има за цел по-специално да предостави на възлагащия орган гаранции, че през обхванатия от поръчката период оферентът действително ще използва ресурси от всякакво естество, на които той се е позовал (вж. по аналогия решение Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, т. 28).

27 В рамките на този контрол член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 не позволяват нито да се предположи, че този оферент разполага или не с необходимите ресурси за изпълнение на поръчката, нито, на по-силно основание, да се изключат a priori някои начини на доказване (вж. по аналогия решение Holst Italia, C-176/98, EU:C:1999:593, т. 30).

28 От това следва, че оферентът е свободен да избере, от една страна, правното естество на връзките, които той възнамерява да установи с други образувания, на чиито възможностите ще разчита за целите на изпълнението на конкретна обществена поръчка, и от друга страна — начина за доказване на съществуването на тези връзки.

29 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 43 от представеното заключение, член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 предвиждат изрично — но единствено като пример — че представянето на доказателства за ангажимента, поет от другите образувания за предоставяне на необходимите ресурси на разположение на оферента с оглед на изпълнението на обществената поръчка, представлява приемливо доказателство за обстоятелството, че този оферент действително разполага с тези ресурси. Поради това тези разпоредби не изключват по никакъв начин възможността оферентът да докаже по друг начин наличието на връзки, които го обединяват с други образувания, на чиито възможности той разчита за целите на доброто изпълнение на обществената поръчка, за която е представил оферта.

30 В настоящия случай органът на местно управление на департамент Талси, в качеството му на възлагащ орган, изисква от даден оферент, а именно от Ostas celtnieks, който за изпълнението на разглежданата обществена поръчка разчита на възможностите на други образувания, да докаже наличието на точно определени по своето юридическо естество връзки с тези образувания, в резултат на което от гледна точка на възлагащия орган само тези специални връзки са в състояние да докажат, че изпълнителят действително разполага с необходимите за изпълнението на поръчката ресурси.

31 Всъщност съгласно точка 9.5 от документацията за участие възлагащият орган изисква от оферента преди възлагането на обществената поръчка да сключи споразумение за съдружие с тези субекти или да учреди с тях събирателно дружество.

32 Точка 9.5 от документацията за участие предвижда само две възможности за оферента да докаже, че разполага с необходимите за изпълнението на поръчката ресурси и следователно изключва всеки друг начин за доказване на съществуващи правоотношения между този оферент и образуванията, на чиито възможности разчита.

33 При тези условия очевидна последица от правило като съдържащото се в точка 9.5 от документацията за участие е, че член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 се лишават от всякакво полезно действие.

34 С оглед на изложеното на поставения преюдициален въпрос трябва да се отговори, че член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 от Директива 2004/18 следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат възможността с документацията относно възлагането на обществена поръчка възлагащ орган да задължи оферент, който разчита на възможностите на други образувания, да сключи с тях споразумение за партньорство или да учреди с тях събирателно дружество, преди да му бъде възложена посочената поръчка.

По съдебните разноски

35 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 (първи състав) реши:

Член 47, параграф 2 и член 48, параграф 3 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 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат възможността с документацията относно възлагането на обществена поръчка възлагащ орган да задължи оферент, който разчита на възможностите на други образувания, да сключи с тях споразумение за партньорство или да учреди с тях събирателно дружество, преди да му бъде възложена посочената поръчка.

Подписи