



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
N. JÄÄSKINEN  
представено на 7 май 2015 година<sup>1</sup>

Дело C-61/14

**Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato**  
срещу  
**Azienda Pubblica di Servizi alla persona „San Valentino“ — Città di Levico Terme**  
**Ministero della Giustizia**  
**Ministero dell'Economia e delle Finanze**  
**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
**Segretario Generale del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (TRGA)**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Италия))

„Обществени поръчки — Директива 89/665/ЕИО — Правна уредба, която предвижда високи съдебни такси за достъп до правосъдие в областта на обществените поръчки — Кумулативни съдебни такси, дължими при представяне на нови жалби с допълнителни основания при съдебно обжалване във връзка с една-единствена процедура за възлагане на поръчка — Право на ефективни правни средства за защита по смисъла на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Възпиращи такси — Достъп до съд — Принципи на ефективност и равностойност“

### I – Въведение

1. Сър Джеймс Матю, съдия от XIX в., е известен с изказването си, че „правосъдието в Англия е като хотел „Риц“ — отворено за всички“. Настоящото дело предоставя възможност на Съда да прецени дали същото се отнася и за съдебни производства във връзка с възлагане на обществени поръчки в Италия, уредени от правото на ЕС в областта на обществените поръчки.
2. Италианската правна уредба предвижда, че съдебните такси, приложими при производства за съдебен контрол в областта на обществените поръчки, са значително по-високи от общоприложимите в административното производство. Нещо повече, тези такси се дължат кумулативно при всяко ново процесуално действие, представляващо по смисъла на италианското законодателство промяна на основанията или на петитума.

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: английски.

3. Това поставя въпроса дали релевантните италиански норми са съвместими с целите на 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<sup>2</sup>. Директивата следва да се тълкува в светлината на принципите на ефективност и равностойност и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и гарантирания от него достъп до правосъдие.

## II – Правна уредба

### A – Право на Европейския съюз

4. Третото съображение от Директива 89/665 гласи следното:

„[...] отварянето на обществените поръчки за конкуренцията в Общността изисква значително увеличаване на гаранциите за прозрачност и недискриминация; [...] за да има то конкретни резултати, ефективни и бързи правни средства за защита трябва да бъдат на разположение в случай на нарушения на правото на Общността в областта на обществените поръчки, или на национални норми, транспониращи това право“.

5. Измененият член 1 от Директива 89/665, озаглавен „[п]риложно поле и наличие на процедури за преразглеждане“, гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за поръчките, посочени в Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки<sup>3</sup>, освен ако такива поръчки не са изключени от приложното поле на директивата съобразно членове 10—18 от същата директива.

Поръчки по смисъла на настоящата директива включват обществени поръчки, рамкови споразумения, концесии за строителство и динамични системи за покупка.

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да осигурят, че по отношение на обществените поръчки, попадащи в приложното поле на Директива 2004/18/ЕО, 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.

2. Държавите членки гарантират, че не съществува дискриминация между предприятията, претендиращи за нанесена им вреда в контекста на процедура за предоставяне на поръчка, в резултат от разграничаването, което настоящата директива прави между националните норми, транспониращи правото на Общността, и други национални норми.

2 — ОВ L 395, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 237, изменена с 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).

3 — (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); изменена с Регламент (ЕС) № 1251/2011 на Комисията от 30 ноември 2011 година за изменение на директиви 2004/17/ЕО, 2004/18/ЕО и 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на прилаганите от тях прагове за процедурите за възлагане на обществени поръчки (ОВ L 319, стр. 43 и поправка в ОВ L 18, 2012 г., стр. 7).

3. Държавите членки гарантират достъпност до процедурите по преразглеждане съгласно подробни разпоредби, които държавите членки могат да установят, най-малко за всяко лице, имащо или имало интерес от получаването на определена обществена поръчка и на което е била или рискува да бъде нанесена вреда от твърдяно нарушение“.

6. Член 2 от Директива 89/665, озаглавен „[и]зисквания относно процедурите за преразглеждане“, гласи:

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

- a) да се постановят временни мерки в най-кратки срокове и посредством междинни процедури с цел да се поправи твърдяно нарушение или да се предотврати нанасянето на допълнителни вреди на засегнатите интереси, включително мерки за спиране или за да се осигури спирането на процедурата за възлагане на обществена поръчка, или за изпълнението на всяко решение, взето от възлагащия орган;
- b) да се отменят или да се осигури отмяната на решения, взети неправомерно, включително премахването на дискриминационните технически, икономически или финансови спецификации в поканата за представяне на оферти, в документите за възлагането на поръчката или във всеки друг документ, свързан с процедурата за възлагане на поръчката;
- в) да се обезщетят лицата, на които е нанесена вреда вследствие на нарушение“.

#### Б – Национално право

7. С член 13, параграф 1 от Указ № 115/2002 на президента на Републиката, последно изменен със Закон № 228 от 24 декември 2012 г.<sup>4</sup>, е въведена система за определяне на съдебните такси, която се състои в прилагането на стандартна съдебна такса. Съгласно член 13, параграф 6а размерът на съдебната такса по административни дела се определя според вида на спорната административна материя. За жалби до административните съдилища обикновената съдебна такса е в размер на 650 EUR. За конкретни материи са определени различни такси<sup>5</sup>. В областта на обществените поръчки размерът на съдебната такса, считано от 1 януари 2013 г., е от 2 000 EUR до 6 000 EUR в зависимост от стойността на поръчката<sup>6</sup>. Съгласно член 13, параграф 6а, точка 1 съдебната такса се дължи не само при подаване на жалбата, с която се сезира съдът, но и при изменения на основанията, петитума или при въвеждането на нови искания.

8. Размерът на интереса по делата във връзка с обществени поръчки по смисъла на член 14, параграф 3б от Указ № 115/2002 на президента на Републиката съответства на базовата стойност на поръчката, определена от възлагащите органи в тръжната документация.

4 — GURI, бр. 302 от 29 декември 2012 г., редовна притурка № 212.

5 — Например намалени такси в размер на 300 EUR по дела във връзка с правото на пребиваване или с гражданството и в размер на 325 EUR в областта на публичната служба.

6 — Когато стойността на поръчката е до 200 000 EUR, съдебната такса е 2 000 EUR; тя е 4 000 EUR, когато стойността на поръчката е между 200 000 и 1 000 000 EUR; и 6 000 EUR, когато стойността на поръчката е над 1 000 000 EUR.

### III – Фактите в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

9. Жалбоподателят, Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato (наричан по-нататък „Orizzonte Salute“), е сдружение, чиято професионална дейност се състои в осигуряване на сестрински медицински грижи на публични и частни структури. С първоначална жалба (наричана по-нататък „първоначалната жалба“) и три последващи жалби с допълнителни основания той обжалва пред Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Регионален административен съд — Тренто) някои актове, приети в периода между 21 декември 2012 г. и 23 май 2013 г. от ответника Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valentino“ — Città di Levico Terme (наричан по-нататък „APSP“).

10. Обжалваните актове засягат продължаването на срока на обществена поръчка за услуги, предоставяни от медицински сестри в полза на друго сдружение, както и обявената впоследствие от APSP процедура за възлагане на обществена поръчка, с която за участие се канят само определени сдружения, акредитирани от IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (Професионално сдружение на медицинските сестри, специализирани в грижите за бебета), в което Orizzonte Salute не членува.

11. Първоначално Orizzonte Salute плаща съдебна такса в размер на 650 EUR за започване на обикновено административно производство. На 5 юни 2013 г. обаче запитващата юрисдикция разпорежда на Orizzonte Salute да извърши допълнително плащане до размера на съдебната такса от 2 000 EUR предвид обстоятелството, че първоначалната жалба попада в областта на обществените поръчки.

12. На 2 юли 2013 г. с нова жалба, която представлява четвърта допълнителна жалба, съдържаща нови основания, Orizzonte Salute обжалва това решение. От съображения за процесуална икономия запитващата юрисдикция решава първо да постанови решение по посочената жалба.

13. Запитващата юрисдикция изразява съмнение относно съвместимостта на тарифата за съдебни такси на държавата членка с редица правила и принципи на правото на ЕС. Ето защо тя отправя следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е с принципите, установени с 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, в редакцията с измененията с Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г., и с последващи изменения и допълнения, национална правна уредба като съдържащата се в член 13, параграфи 1а, 1с и 6а и в член 14, параграф 3б от Указ № 115 на президента на Републиката от 30 май 2002 г. (постепенно изменян с последващи законодателни актове), която установява високи размери на съдебна такса за достъп до административно правосъдие в областта на обществените поръчки?“

14. Писмени становища представят Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA)<sup>7</sup>, а също италианското, гръцкото, австрийското и полското правителство, както и Комисията. От

<sup>7</sup> — Отбелязвам, че председателят на Съда прие писмените становища на всички посочени организации преди устната фаза на производството. При това положение, въпреки съображенията на италианското правителство, няма да анализирам допустимостта на тези становища.

представилите писмени становища държави членки единствено Италия участва в проведеното на 11 февруари 2015 г. съдебно заседание. В това заседание участват всички останали гореспоменати страни, включително Комисията, както и Medical Systems SpA, което представя само устно становище.

#### IV – Допустимост

15. В самото начало подчертавам, че както националната запитваща юрисдикция, така и Orizzonte Salute насочват вниманието на Съда към свързаните с процедурите за възлагане на обществени поръчки такси, които се събират съгласно италианското законодателство и които са извън обстоятелствата по конкретния случай като например увеличените съдебни такси за обжалване. Австрийското правителство счита преюдициалния въпрос за допустим само в частта, свързана с четвъртата жалба на Orizzonte Salute против събирането на съдебна такса в размер на 2 000 EUR. Австрийското правителство е на мнение, че в останалата си част въпросът е хипотетичен.

16. Освен това ще отбележа, че отправеният от националната юрисдикция преюдициален въпрос е обширен и общ по своя характер. Както е изтъкнато в писменото становище на Комисията, запитващата юрисдикция не дава обяснение защо отговорът му е необходим за решаването на спора.

17. Формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси не е задача на Съда<sup>8</sup>. Запитването трябва да е необходимо за действителното решаване на спора<sup>9</sup>. Настоящото производство по естеството си не представлява пряк иск, предявен от Комисията срещу Италия, който поставя *in abstracto* въпроса дали действащият правен режим за събирането на съдебни такси при спорове в областта на обществените поръчки съответства на правото на ЕС, а производство по преюдициално запитване, неделимо свързано с релевантните за главното производство правни проблеми.

18. С оглед на гореизложеното към настоящия момент главното производство се отнася основно до ограничен по съдържанието си въпрос, а именно четвъртата допълнителна жалба на Orizzonte Salute, с която се въвежда ново основание за оспорване на правомерността на размера на събраната съдебна такса по първоначалната жалба. Преюдициалният въпрос не е хипотетичен по отношение на този правен въпрос, който националната запитваща юрисдикция е решила да разгледа на първо място. Нещо повече, като се има предвид, че оспорваната мярка е петата поред съдебна такса, събрана в рамките на главното производство, според мен Съдът следва да отговори и на въпроса за кумулативните такси. Ако Съдът установи, че италианската система е несъвместима с правото на ЕС, въз основа на тази констатация националният съд ще трябва да направи необходимите заключения по отношение на съдебната такса, събрана във връзка с първоначалната жалба. Следователно в посочените параметри преюдициалното запитване е допустимо.

8 — Решение Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 41).

9 — Вж. например решения Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, т. 29) и García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, т. 28).

## V – Анализ

### A – Предварителна бележка — подходът за разрешаване на разглеждания проблем

19. Член 2, параграф 1 от Директива 89/665, съответно изменен, изисква държавите членки да предвидят необходимите на съдебната власт правомощия с цел ефективна защита на заинтересованите предприятия във връзка с обществени поръчки. На първо място, следва да се осигурени временни мерки, които да позволяват на ранен етап да се оспорят твърдени нарушения, както и да се предотврати нанасянето на допълнителни вреди (буква а). На второ място, държавите членки са задължени да предвидят правомощия за отмяната на неправомерни решения, свързани с процедурата за възлагане на поръчка (буква б). На трето място, следва под формата на обезщетение да се осигури корективен ефект на съдебните производства в полза на лицата, на които е нанесена вреда вследствие на нарушение (буква в). С оглед на фактическата обстановка главното производство спада към втората от посочените категории, като се има предвид, че Orizzonte Salute оспорва продължаването на срока на съществуваща обществена поръчка за предоставяне на медицински услуги в полза на друго сдружение и обявена впоследствие процедура за възлагане на обществена поръчка, с която за участие се канят само определени сдружения, акредитирани от организация, в която Orizzonte Salute не членува.

20. Припомням, че Директива 89/665 има за цел да гарантира съществуването във всички държави членки на ефективни правни средства за защита в случаите на нарушение на правото на Съюза в областта на обществените поръчки или на националните норми, с които се транспонира това право, за да се осигури ефикасното прилагане на директивите относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки<sup>10</sup>. От държавите членки се изисква да предприемат мерки, за да осигурят, че решения, взети от възлагащите органи, могат да бъдат преразглеждани ефективно, и по-специално възможно най-бързо<sup>11</sup>. Накрая, процесуалните правила за съдебните производства на държавите членки, предназначени да гарантират защитата на правата, предоставени от правото на Съюза на кандидатите и на оферентите, които са претърпели вреди от решения на възлагащите органи, не трябва да засягат полезното действие на Директива 89/665<sup>12</sup>.

21. Правните актове на ЕС в областта на обществените поръчки имат за цел да поощрят достъпа до пазарите на публичния сектор при условия на прозрачност и недискриминация. С цел да се осигури изпълнението на тези разпоредби от правото на ЕС Директива 89/665 гарантира както ефективност на съдебните органи, така и достъп на частноправни субекти до тях. По този начин законодателството на ЕС създава ефективна съдебна защита за заинтересованите икономически оператори, с което се повишава полезният ефект от уредбата на ЕС в областта на обществените поръчки, а вследствие от това се улеснява и постигането на целите на вътрешния пазар.

22. Поради тази причина според мен отговорът на преюдициалния въпрос се свежда до изследване на обхвата на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано с Директива 89/665 и член 47 от Хартата. В светлината на отправените в главното производство твърдения е необходимо също да се прецени доколко ограниченията, наложени на процесуалната автономия на държавите членки от принципите на ефективност и равностойност, са относими към въпроса за съвместимостта на разглежданите италиански съдебни такси с правото на ЕС.

10 — Вж. решение *Universale-Bau* и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 71).

11 — Вж. член 1, параграф 1, трета алинея от изменената Директива 89/665.

12 — Решение *Universale-Bau* и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 72).

23. Въпросът дали разглежданите съдебни такси са съвместими с тези разпоредби от правото на ЕС в областта на обществените поръчки, които засягат средствата за съдебна защита, не получава ясен отговор в практиката на Съда по Директива 89/665<sup>13</sup>. Независимо от това начисляването на съдебни такси в рамките на национално производство, попадащо в приложното поле на Директива 89/665, безспорно е равнозначно на прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата<sup>14</sup>.

24. Поради това ще разгледам съдебните такси от гледна точка на тяхната съвместимост с основното право на ефективни правни средства за защита по смисъла на член 47 от Хартата и практиката на Съда, свързана със средствата за правна защита с оглед на принципите на ефективност и равностойност. Както съм изтъквал по друг повод, и двата принципа следва да се разглеждат в обхвата на член 47 от Хартата<sup>15</sup>. Ще започна с принципа на равностойност, преди да премина към относимите елементи от практиката на Съда относно „ефективността“.

#### Б – Принципът на равностойност

25. Спазването на принципа на равностойност предполага разглежданата национална норма да се прилага еднакво за исковете при нарушение на правото на Съюза и за исковете при нарушение на вътрешното право, които имат сходни предмет и основание<sup>16</sup>.

26. Налице е тясно поле за действие на този принцип в областта на обществените поръчки, тъй като няма наистина съпоставими положения, които да са уредени съответно от националното право и от правото на Съюза. Директива 2004/18 се прилага за всички обществени поръчки, които отговарят на праговите стойности, освен за тези, посочени като изключения. Поради това националните норми остават приложими за поръчки, чиято стойност е по-ниска от праговете, и за случаите, които са изключени от приложното поле на Директивата. По мое мнение това отразява преценката на законодателя на ЕС относно липсата на сходство на посочените случаи с тези, които попадат в приложното поле на Директива 2004/18.

27. Във всеки случай разглежданите съдебни такси се прилагат по отношение на дела във връзка с процедури за възлагане на обществени поръчки, които попадат както във, така и извън приложното поле на Директива 2008/18. Поради това не се установява наличие на дискриминация между случаите, уредени съответно от правото на Съюза и от националното право<sup>17</sup>.

28. Освен това, тъй като законодателството в областта на обществените поръчки представлява сложно съчетание от правоотношения между възлагащия орган и различни публични и частни субекти, не бих могъл да се съглася, че съдебните производства по оспорване на решения, взети в хода на процедура за възлагане на обществена поръчка, могат да се разглеждат като аналогични на обикновените административни дела в областта на публичното право, както твърдят Orizzonte Salute и някои други страни<sup>18</sup>.

13 — За разлика от това вж. решение Edwards (C-260/11, EU:C:2013:221), разглеждащо положение, в което нормативните актове на ЕС в областта на околната среда изрично изискват производствата да не са „недостъпно скъпи“.

14 — Решение DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

15 — Вж. моето заключение по дело Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155) и заключението на генералния адвокат Bot по дело Агроконсултинг (C-93/12, EU:C:2013:172). Като скоросен пример за разглеждане от Съда на принципите на ефективност и равностойност в контекста на правните средства за защита с цел осигуряване на изпълнението на разпоредбите на ЕС в областта на обществените поръчки вж. решение eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166).

16 — Решение Surgicare — Unidades de Saúde (C-662/13, EU:C:2015:89, т. 30).

17 — Вж. решение Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, т. 64).

18 — Като скоросни примери за спорове, в които разглежданите искове или жалби съгласно уредбата на ЕС и на държавите членки не са счестени за „аналогични“, вж. решения Агроконсултинг (C-93/12, EU:C:2013:432, и по-специално т. 40—42) и Baczó и Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, и по-специално т. 47).

29. В писменото си становище Комисията поддържа, че проблем за равностойността би могъл да съществува по отношение на частта от тарифата, приложима по италианското право, в която се предвижда увеличение на съдебната такса от 2 000 EUR на 4 000 EUR. Това се отнася до случаите, в които стойността на поръчката е над 200 000 EUR. Според Комисията този праг „по същество“ би съответствал на прага по член 7 от Директива 2004/18, което, ако бъде потвърдено от националната запитваща юрисдикция, би довело до прилагането на различен и по-неблагоприятен процесуален режим по делата във връзка с нарушения на тази директива или на национални норми за транспонирането ѝ в сравнение с чисто националните производства.

30. Не съм съгласен с това твърдение. Наистина прагът в размер на 200 000 EUR, установен в член 2 от Регламент № 1251/2011, съвпада с националния праг за прилагане на по-висока съдебна такса. Приложимостта на съдебната такса в размер на 4 000 EUR или повече обаче не се ограничава до случаите, които попадат в приложеното поле на Директива 2004/18, а налице очевидно ще бъдат и множество национални случаи (изключени поръчки), за които ще се прилага по-високата съдебна такса. Като цяло решението на италианския законодател за двукратно повишаване на приложимата при определяне на разглежданата съдебна такса тарифа е разумно средство за облекчаване на регресивния ѝ ефект.

31. Нещо повече, в контекста на принципа за равностойност според мен правото на ЕС не повдига възражения срещу обстоятелството, че по италианското право за различните видове съдебни производства се прилагат съдебни такси в различен размер или на различни основания. Принципът на равностойност изисква еднакво третиране на съпоставими иски или жалби, основаващи се на националното право, от една страна, и на правото на Съюза, от друга страна, а не равностойност на различните видове производства в рамките на националното право<sup>19</sup>.

32. Поради посочените по-горе причини разглежданите национални правила не повдигат възражения от гледна точка на съвместимостта им с принципа на равностойност.

*В – Разглежданите такси в светлината на принципа на ефективност и правото на достъп до съд*

#### 1. Определяне на релевантния критерий

33. В началото бих искал да подчертая, че правните норми, приложими по отношение на основното право на ефективни средства за съдебна защита по смисъла на член 47 от Хартата или правото на „съдебен контрол“, които се основават на членове 6 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)<sup>20</sup>, се различават от тези, проявяващи действието си, когато следва да се определи дали санкция или процесуално правило на държава членка са несъвместими с принципа на ефективност в смисъл, че това правило прави прекомерно трудно или невъзможно упражняването на права, предоставени от законодателството на ЕС. Последното не е установено в законодателството на ЕС в областта на основните права, а възниква като функция на ограниченията, наложени от правото на ЕС на процесуалната автономия на държавите членки.

19 — Вж. по аналогия заключението ми по дело *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:269, т. 50 и 51).

20 — Вж. решение *Johnston* (222/84, EU:C:1986:206, т. 18). Вж. също разясненията по член 47.



34. В настоящия случай обаче двата подхода в значителна степен се припокриват, тъй като основната цел на Директива 89/665 е да се гарантира достъп до правосъдие за предприятия в случай на нарушение на материалноправните или процесуалноправните норми на ЕС в областта на обществените поръчки. Иначе казано, полезното действие на този законодателен акт съвпада до голяма степен със стриктното спазване на изискванията, произтичащи от член 47 от Хартата в посочената област.

35. Принципът на ефективност, който по смисъла на решение *San Giorgio* забранява процесуални разпоредби на държавите членки да правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на права, предоставени от ЕС<sup>21</sup>, не изисква формална проверка за пропорционалност. За да се установи обаче дали е такъв случаят с определена процесуална разпоредба или правно средство за защита на държава членка, разпоредбата „трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на разпоредбата в цялото производство, за неговото развитие и за особеностите му пред различните национални инстанции. В светлината на този анализ, ако е необходимо, следва да се вземат предвид принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като гарантиране на правото на защита, принципа на правна сигурност и ефективното развитие на производството“<sup>22</sup>.

36. Правото на „съдебен контрол“ и достъп до правосъдие по член 47 от Хартата не се преценяват по този начин. За тях се прилага обичаен критерий за ограничение, който се свързва с анализ на въпроса дали мерките, които ги ограничават, са предвидени в закон, както и дали изпълняват изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, а именно да преследват легитимна цел, да са необходими, пригодни за целта и да не надхвърлят необходимото за постигане на легитимната цел<sup>23</sup>. Това понастоящем намира отражение в член 52, параграф 1 от Хартата.

37. Трайно установено е, че с оглед на съвкупността от обстоятелства съдебните такси могат да прераснат в ограничение на достъпа до съд, гарантиран от член 47 от Хартата. Следователно, както при ограниченията за предоставяне на правна помощ с цел да се гарантира упражняването на предвидените в правния ред на ЕС права<sup>24</sup>, разглежданият проблем се преценява по-добре с оглед на посочения по-горе критерий, свързан с правото на „съдебен контрол“, а не на критерия, който се прилага по отношение на самите правни средства за защита и процесуални правила, за да се определи дали правните средства за защита и процесуалните правила надхвърлят пределите на процесуалната автономия на държава членка. Ще приложи този критерий към положението в главното производство.

21 — Решение *San Giorgio* (199/82, EU:C:1983:318).

22 — Решение *Van Schijndel и Van Veen* (C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, т. 19).

23 — Решение *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811). Ще припомня, че в решение *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811) националната запитваща юрисдикция е формулирала преюдициалния си въпрос от гледна точка на принципа за ефективност, а Съдът отговаря въз основа на член 47 от Хартата. Припомням също, че в моето заключение по дело *Donau Chemie и др.* (C-536/11, EU:C:2013:67) в т. 47 посочих, че „следва да се вземе предвид член 19, параграф 1 ДЕС и предоставената от него допълнителна гаранция за принципа на ефективността. Съгласно член 19, параграф 1 държавите членки трябва да установят правните средства, „необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“. С други думи, в светлината на посочената разпоредба на Договора, изискванията за ефективна съдебна защита на правата, които се черпят от законодателството на ЕС, изглежда са по-високи, отколкото са по класическата формула за практическа невъзможност или прекомерна трудност. Според мен това означава, че това национално правно средство трябва да бъде достъпно, бързо и на разумна цена“.

24 — Решение *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811).

## 2. Прилагане в настоящото производство

а) Относно размера на стандартната съдебна такса за административни производства в областта на обществените поръчки

38. Въпросът, който следва да се анализира, е дали разглежданите съдебни такси препятстват правото на достъп до съд<sup>25</sup>. Както е посочено в писменото становище на Комисията, Европейският съд по правата на човека се е произнесъл по този въпрос, например по дело Станков с/у България<sup>26</sup>. По това дело той постановява, че задължението за плащане на такси по граждански дела не би могло да се счита за ограничаване на правото на достъп до съд, само по себе си несъвместимо с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ<sup>27</sup>. Все пак размерът на таксите, оценен в светлината на специфичните за дадено дело условия, е съществен фактор, който трябва да се вземе предвид за определяне дали заинтересованият е разполагал с правото си на достъп до съд<sup>28</sup>.

39. Най-напред, ще разгледам поставения от националната запитваща юрисдикция въпрос относно определянето на стандартната съдебна такса въз основа на интереса по делото като теоретична стойност на поръчката, която предстои да бъде възложена, а не на действителната полза, която предприятието — участник в процедурата за възлагане, има право да очаква. Според националната запитваща юрисдикция посочената полза отговаря на 10 процента от стойността на поръчката и би съответствала на правилата относно съдебните такси, приложими в италианското гражданско правораздаване.

40. Не намирам този довод за състоятелен. От математическа гледна точка е без значение дали при изчисляването на *стандартна съдебна такса* като изходна точка се използва 10-процентов марж на печалбата от стойността на поръчката, а не стойността на самата поръчка, ако крайният резултат е един и същ. От друга страна, система, в която очакваната полза се оценява индивидуално за всяка процедура за възлагане на обществена поръчка и/или предприятие — участник в такава процедура, в резултат на което се стига до *вариращи съдебни такси*, би била тровава и непредвидима.

41. На второ място, дори размерът на стандартната съдебна такса да изглежда относително висок, тази констатация следва да се претегли със самото обстоятелство, че обществените поръчки не представляват социална политика. Очаква се предприятията — участници в процедура за възлагане на обществена поръчка, която попада в приложното поле на Директива 2004/18, да имат достатъчно икономически и финансови ресурси, за да изпълнят поръчка на стойност 200 000 EUR или повече. От тази гледна точка съдебна такса в размер на 2 000, 4 000 или 6 000 EUR, в зависимост от случая, не може да представлява пречка за достъп до съд дори като се вземат предвид съответните адвокатски хонорари. Не може да се счита също, че таксата неоснователно ограничава конкуренцията в ущърб на по-малки предприятия.

42. На трето място, според мен не е относим фактът, че производството може да започне дори без съдебните такси да са платени<sup>29</sup> — фактор, който Комисията е счела за релевантен в писменото си становище. Това е така, тъй като италианската правна уредба очевидно се основава на предположението, че жалбоподателят плаща съдебните такси, когато те станат изискуеми. Възстановяването на съдебните такси, в случай че жалбата бъде уважена, по мое

25 — Ще отбележа, че ако разглеждах проблема от гледна точка на ограниченията на процесуалната автономия на държава членка, бих се спрял на въпроса дали разглежданите съдебни такси не правят практически невъзможно или прекомерно трудно изпълнението на приложимото право на ЕС.

26 — № 68490/01, 12 юли 2007 г.

27 — Пак там, точка 52.

28 — Пак там, вкл. цитираната съдебна практика.

29 — Срв. обаче с § 53 от решение по дело Станков с/у България, № 68490/01, 12 юли 2007 г.

мнение също е ирелевантно обстоятелство. За да бъде спазено правото на достъп до съд, трябва да има възможност за обжалване на решения, взети по време на процедурата за възлагане на поръчката, дори да не е напълно сигурно, че жалбата ще бъде уважена. Следователно прекомерната съдебна такса може да стане пречка пред правото на достъп до съд, предоставено от член 47 от Хартата, дори ако тази такса може да се възстанови впоследствие.

43. Поради изложените причини според мен не буди тревога размерът на съдебната такса от 2 000 EUR, която Orizzonte Salute е платило за първоначалната жалба<sup>30</sup>. Вярно е, че разглежданите съдебни такси са високи в сравнение с начисляваните по други административни спорове или граждански дела в Италия. Стандартната съдебна такса обаче (т.е. без никакви увеличения), съотнесена към стойността на поръчки, попадащи в приложното поле на Директива 2004/18, а следователно и в това на Директива 89/665, така и не надвишава два процента. Това едва ли може да представлява препятствие за достъпа до съд.

44. Следователно същественият фактор в случая по мое мнение е акумулирането на съдебни такси в рамките на производство, отнасящо се до една-единствена процедура за възлагане на поръчка, а не размерът на самите такси.

#### б) Относно кумулативните съдебни такси

45. При направения извод, че сам по себе си размерът на стандартните съдебни такси, приложими в италианските административни производства относно възлагането на обществени поръчки в приложното поле на Директиви 2004/18 и 89/665, не представлява ограничение на правото на достъп до съд, следва да се определи дали е налице друга причина да се подложи на съмнение съвместимостта им с член 47 от Хартата, по-специално с оглед на кумулативния характер на наложените такси. Ако такава причина е налице, следва да се определи дали установеното ограничение е предвидено в закон, както и дали то е пропорционално на преследваната легитимна цел<sup>31</sup>.

46. На първо място ще отбележа, че съдебните такси, включително кумулативните, очевидно са предвидени в закон. Що се отнася до легитимността на преследваната цел, Европейският съд по правата на човека е постановил, че „[о]бщите правила, прилагани за съдебните разходи, преследват цели — като тази да осигурят финансирането на съдебната система или да обезкуражат предявяването на неоснователни искове — съвместими общо с доброто правораздаване<sup>32</sup>“.

47. Производствата в областта на обществените поръчки в рамките на италианската система за административно правораздаване очевидно се ползват от специално третиране, тъй като се разглеждат по-бързо от други дела, а по-високите съдебни такси способстват за финансирането на съдилищата от тази система, като им дават възможност да функционират експедитивно. Това съответства както на изискванията на Директива 89/665, така и на практиката на Европейския съд по правата на човека.

30 — В § 58 от решение Станков *с/у* България, като констатира, че разглежданите съдебни такси и разноски нарушават правото на достъп до съд, Европейският съд по правата на човека изтъква, че „прилагането на правилата за съдебни такси и разноски от българските съдилища в случая е имало за ефект да лиши жалбоподателя от почти цялото обезщетение, което държавата е била осъдена да му изплати поради незаконното временно задържане“.

31 — Ако съд на държава членка разглежда национална норма, която пречи на осъществяването на принципа за ефективност, той би бил задължен да прецени, в съчетание с критерия Van Schijndel, представен в точка 35 по-горе, дали въпросната норма не прави практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на ЕС.

32 — Решение Станков *с/у* България, № 68490/01, 12 юли 2007 г., § 57.

48. В съдебното заседание обаче Orizzonte Salute подчертава, че съгласно италианското законодателство предприятие, което е изключено от процедурата за възлагане на поръчката, трябва в началото на процеса да оспори както решението относно подбора на участници в процедурата за възлагане на поръчката, така и самото възлагане на поръчката. Освен това в италианските процедури за възлагане на поръчки често има и други решения на възлагащите органи, свързани например с достъпа до документи за възлагането на поръчката, които трябва да се оспорват отделно в хода на производството пред италианските административни съдилища. В италианското законодателство всичко това води до жалби с нови основания, които водят до събиране на допълнителни съдебни такси в същия размер като таксата за първоначалната жалба.

49. Orizzonte Salute твърди, че е платило 2 000 EUR за първоначалната жалба и три пъти по 2 000 EUR за допълнителните жалби, в допълнение към дължимите 2 000 EUR за четвъртата допълнителна жалба, която е предмет на настоящото преюдициално запитване. Италианското правителство и ответниците не оспорват тези суми.

50. Разглежданата италианска система би могла да направи икономически нецелесъобразно предприемането на действия по съдебен ред, макар и да преследва легитимната цел за покриване на разходите в правораздаването и за обезкуражаване на неоснователните иски. Кумулативна съдебна такса в размер на 20 000 EUR<sup>33</sup> например, съчетана с адвокатски възнаграждения, би могла да направи икономически необосновано оспорването на поръчки, които са близо до прага на приложимост на разглежданите директиви<sup>34</sup>. В този смисъл разглежданите такси биха могли да възпрат предприятия, които иначе биха предприели действия по обжалване в областта на обществените поръчки.

51. Според мен това може да е в противоречие с основното право на „съдебен контрол“, гарантирано от член 47 от Хартата. Както Европейският съд по правата на човека е постановил, процесуалните правила обслужват целта за постигане на правна сигурност и доброто правораздаване. Те не следва да „създават един вид бариера, която да възпрепятства страната да получи решение по същество по своето дело от компетентния съдебен орган“<sup>35</sup>.

52. По мое мнение член 2, параграф 1, буква б) от изменената Директива 89/665 посочва „процедурата за възлагане на поръчката“ като основната единица, нуждаеща се от правна защита. Намерението на предприятие, желаещо да участва в процедура за възлагане на обществена поръчка, всъщност е да получи поръчката. От тази гледна точка е ирелевантен въпросът дали то е претърпяло неуспех в началото на процедурата за възлагане, т.е. при подбора на участниците, накрая — когато поръчката е възложена на друг участник, или в друг момент, на междинен етап.

53. Концептуализацията на обжалването във връзка с процедура за възлагане на обществена поръчка в рамките на националното административно-процесуално право попада в обсега на правораздавателната автономия на държавата членка. Пример в това отношение е дали действията по обжалване, свързани с по-късните етапи от процедурата по възлагане на обществена поръчка, се приемат като допълнение към първоначалната жалба, с която се оспорва първоначалното решение за подбор на участниците, или се считат за промяна на петитума и предявяване на нови основания. Процесуалните правила обаче трябва да обслужват правната сигурност и доброто правораздаване.

33 — Кумулативна съдебна такса в размер на 20 000 EUR би била приложима, ако стойността на поръчката, оспорвана в първоначалната жалба на Orizzonte Salute, беше например за 250 000 EUR и заинтересуваната страна по спора бе подала същия брой жалби като Orizzonte Salute. При тези обстоятелства биха били начислени пет съдебни такси, всяка в размер на 4 000 EUR, независимо от установената стандартна съдебна такса от 4 000 EUR за поръчки на стойност между 200 000 EUR и 1 000 000 EUR.

34 — Вж. откъса от решение Станков *с/у* България, № 68490/01, 12 юли 2007 г., възпроизведен по-горе в бележка под линия 30, относно икономически обосновани действия по обжалване.

35 — Решение Omerović *с/у* Хърватия (№ 2), № 22980/09, § 39, 5 декември 2103 г.

54. Поради това събирането на няколко, при това кумулативни, такси в съдебното производство може да е несъвместимо с член 47 от Хартата, най-малко когато посочените кумулативни такси имат възпиращ ефект и не са пропорционални в сравнение с първоначалната такса, при положение че измененият член 2, параграф 1, буква б) от Директива 89/665 предвижда едно-единствено основание и цел, т.е. отстраняването на нарушение в процедура за възлагане на обществена поръчка в ущърб на предприятието.

55. Националната запитваща юрисдикция трябва да извърши посочените в точка 36 по-горе действия в светлината на релевантната практика на Съда (включително решението по настоящото дело<sup>36</sup>), за да определи дали причиненото от кумулативните съдебни такси ограничение на правото на „съдебен контрол“, предоставено от член 47 от Хартата, е оправдано от гледна точка на проверката за пропорционалност съгласно член 52, параграф 1 от Хартата<sup>37</sup>.

## VI – Заключение

56. Поради изложените съображения предлагам на постановения от Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento преюдициален въпрос да се отговори по следния начин:

Изменената 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, тълкувана с оглед на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и принципите на ефективност и равностойност, не изключва разпоредби от националното право, които установяват тарифа за стандартни съдебни такси, приложими единствено в административни производства в областта на обществените поръчки, ако размерът на съдебната такса не представлява препятствие за достъпа до съд или не прави упражняването на правото на съдебен контрол в областта на обществените поръчки прекомерно трудно. Събирането на няколко, при това кумулативни, съдебни такси в съдебно производство, в което предприятие оспорва законосъобразността на една-единствена процедура за възлагане на обществена поръчка по смисъла на член 2, параграф 1, буква б) от Директива 89/665, не е съвместимо с посочената директива, тълкувана с оглед на член 47 от Хартата, освен ако това може да бъде обосновано с оглед на член 52, параграф 1 от Хартата, което следва да се прецени от националната запитваща юрисдикция.

36 — Вж. по-специално решения DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) и Alassini и др. (C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Отбелязвам обаче, че съгласно постановеното от Съда, „[з]а да прецени пропорционалността, националният съд може [...] да вземе под внимание размера на разноските във връзка с производството, които трябва да се платят предварително, и дали те представляват непреодолимо препятствие пред достъпа до правосъдие“. Вж. решение DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, т. 61).