

Υπόθεση C-367/19

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

Ημερομηνία καταθέσεως:

8 Μαΐου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Σλοβενία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

30 Απριλίου 2019

Αναθέτουσα αρχή:

Ministrstvo za notranje zadeve

Προσφεύγουσα:

Tax-Fin-Lex d. o. o.

Επιλεγείς προσφώνων:

LEXPERA, d. o. o.

Δημοκρατία της Σλοβενίας

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

[παραλειπόμενα]

ΑΙΤΗΣΗ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΣ

Το καθεστώς του αιτούντος οργάνου

- (1) Στη Δημοκρατία της Σλοβενίας, η Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil¹ (εθνική επιτροπή επανεξέτασης διαδικασιών ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, στο εξής: Državna revizijska komisija), όργανο το οποίο υποβάλλει την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, είναι, κατά την έννοια του Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (νόμου περί προστασίας των δικαιωμάτων στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων

¹ [παραλειπόμενα]

συμβάσεων) ([παραλειπόμενα]² στο εξής: ZPVPJN), ειδικό εθνικό όργανο, ανεξάρτητο και αυτόνομο, το οποίο αποφαίνεται επί της νομιμότητας της ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων σε κάθε στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης (άρθρο 60, παράγραφος 1, του ZPVPJN).

(2) Κατά το άρθρο 2 του ZPVPJN, η προστασία των δικαιωμάτων κατά ενδεχομένων παραβάσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων διασφαλίζεται με:

- την προκαταρκτική της επανεξέτασης διαδικασία, η οποία διεξάγεται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής,
- τη διαδικασία επανεξέτασης, η οποία διεξάγεται ενώπιον της Državna revizijska komisija, και
- τη δικαστική διαδικασία, η οποία διεξάγεται, σε πρώτο βαθμό, ενώπιον του Okrožno sodišče (περιφερειακού δικαστηρίου) το οποίο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα βάσει του νόμου που ρυθμίζει το σύστημα απονομής δικαιοσύνης.

Η προστασία των δικαιωμάτων ενώπιον του Okrožno sodišče (περιφερειακού δικαστηρίου) περιορίζεται στην εκτίμηση της υποχρέωσης προς αποζημίωση για την προκληθείσα ζημία και στην εκδίκαση αγωγών για την αναγνώριση της ακυρότητας συμβάσεων³, αλλά δεν εκτείνεται στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων της Državna revizijska komisija, οι οποίες είναι αμετάκλητες⁴. **[σελ. 1 του πρωτοτύπου]**

(3) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη αναγνωρίσει στην Državna revizijska komisija καθεστώς «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, στην απόφαση της 8ης Ιουνίου 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431.

(4) Οι περιστάσεις οι οποίες δικαιολογούν την απόφαση αναγνώρισης καθεστώτος «δικαστηρίου κράτους μέλους» στην Državna revizijska komisija κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ δεν μεταβλήθηκαν μετά την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εντούτοις, ανεξαρτήτως των προεκτεθέντων, η Državna revizijska komisija διευκρινίζει αναλυτικότερα, στο παράρτημα 1 της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, τις περιστάσεις που δικαιολογούν την αναγνώριση σε αυτήν του καθεστώτος «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

² [παραλειπόμενα]

³ [παραλειπόμενα]

⁴ [παραλειπόμενα]

Οι διάδικοι της κύριας δίκης

- (5) Η Državna revizijska komisija, συγκείμενη από [παραλειπόμενα], καλείται να αποφανθεί επί διαφοράς η οποία ανέκυψε μεταξύ του Ministrstvo za notranje zadeve [Υπουργείου Εσωτερικών] [παραλειπόμενα], Λιουμπλιάνα, Δημοκρατία της Σλοβενίας (στο εξής: αναθέτουσα αρχή), και της εταιρίας TAX-FIN-LEX, d. o. o. [Srl], [παραλειπόμενα] Λιουμπλιάνα, Σλοβενία (στο εξής: προσφεύγουσα), με αντικείμενο τη διεξαγωγή της διαδικασίας ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης με την ονομασία «Δημόσια σύμβαση για την ανάθεση των υπηρεσιών πρόσβασης στο σύστημα νομικών πληροφοριών», όσον αφορά το τμήμα 1 της σύμβασης το οποίο έχει την ονομασία «Πρόσβαση στο σύστημα νομικών πληροφοριών». Δεδομένου ότι η συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής που αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς μεταξύ των διαδίκων επηρεάζει επίσης την κατάσταση της εταιρίας LEXPERA, d. o. o., [παραλειπόμενα] Λιουμπλιάνα, Δημοκρατία της Σλοβενίας (στο εξής: επιλεγείς προσφέρων), στην οποία η αναθέτουσα αρχή ανέθεσε την επίμαχη δημόσια σύμβαση, και δεδομένου ότι ο επιλεγείς προσφέρων έχει τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με διάδικο⁵, πρέπει να αναγνωρισθεί επίσης στον επιλεγέντα προσφέροντα η ιδιότητα του διαδίκου στην υπόθεση της κύριας δίκης.

Το αντικείμενο της υποθέσεως της κύριας δίκης και τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά

- (6) Στις 7 Ιουνίου 2018, η αναθέτουσα αρχή, η οποία είναι όργανο της Δημοκρατίας της Σλοβενίας, εξέδωσε απόφαση με την οποία προκήρυξε διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για την πρόσβαση στο σύστημα νομικών πληροφοριών, διάρκειας 24 μηνών. **[σελ. 2 του πρωτοτύπου]**
- (7) Η εκτιμώμενη αξία της επίμαχης δημόσιας σύμβασης, όπως καθορίστηκε από την αναθέτουσα αρχή, ανέρχεται σε 39 959,01 ευρώ, ποσό χαμηλότερο από το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24⁶.
- (8) Η αναθέτουσα αρχή ανέθεσε την επίμαχη δημόσια σύμβαση –η οποία υποδιαιρείται σε δύο τμήματα– βάσει της διαδικασίας ανάθεσης των συμβάσεων μικρής αξίας. Πρόκειται για διαδικασία ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων η οποία ρυθμίζεται σε εθνικό επίπεδο⁷ και την οποία οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμόζουν για την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών αξίας χαμηλότερης από το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24.

⁵ [παραλειπόμενα]

⁶ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 64).

⁷ [παραλειπόμενα]

- (9) Μόνον η προσφεύγουσα και ο επιλεγείς προσφέρων υπέβαλαν εμπροθέσμως προσφορά για το τμήμα 1 της σύμβασης. Κατόπιν διαπραγματεύσεων, η προσφεύγουσα πρότεινε να παράσχει πρόσβαση στο σύστημα νομικών πληροφοριών (για διάστημα 24 μηνών) έναντι τιμήματος 0 ευρώ.
- (10) Δυνάμει της απόφασης ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης, της 11ης Ιανουαρίου 2019, η προσφεύγουσα ενημερώθηκε ότι η προσφορά της για το τμήμα 1 της σύμβασης απορρίφθηκε (καθόσον είχε προτείνει ως τελική τιμή το ποσό των 0 ευρώ, και τούτο, κατά την άποψη της αναθέτουσας αρχής, αντέβαινε στους κανόνες περί ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων), καθώς και ότι η αναθέτουσα αρχή ανέθεσε τη σύμβαση για το τμήμα της 1 στον επιλεγέντα προσφέροντα.
- (11) Στις 17 Ιανουαρίου 2019, η προσφεύγουσα κατέθεσε κατά της απόφασης αυτής αίτηση επανεξέτασης, ως προς την οποία ο επιλεγείς προσφέρων δεν έλαβε θέση. Στην προκαταρκτική της επανεξέτασης διαδικασία, η αναθέτουσα αρχή, αποφαινόμενη επί της αιτήσεως επανεξετάσεως, απέρριψε την εν λόγω αίτηση με απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2019. Στις 11 Φεβρουαρίου 2019, η αναθέτουσα αρχή παρέπεμψε τη διαφορά για έκδοση απόφασης στην Državna revizijska komisija, με αποτέλεσμα να κινηθεί η ενώπιον αυτής διαδικασία επανεξέτασης.
- (12) Οι διάδικοι ερίζουν ως προς τη βασιμότητα της απόφασης της αναθέτουσας αρχής να απορρίψει την προσφορά της προσφεύγουσας. Ο μόνος λόγος τον οποίο η αναθέτουσα αρχή προέβαλε για την αιτιολόγηση της απόφασης απόρριψης της προσφοράς της προσφεύγουσας είναι ότι η τελευταία υπέβαλε τελική προσφορά ύψους 0 ευρώ.
- (13) Επισημαίνεται, ως κρίσιμη από νομικής απόψεως περίπτωση, ότι η αναθέτουσα αρχή δεν καταλογίζει στην προσφεύγουσα το γεγονός ότι η προσφορά της είναι ασυνήθιστα χαμηλή (η αναθέτουσα αρχή όντως ξεκίνησε ελέγχοντας τον ασυνήθιστα χαμηλό χαρακτήρα της προσφοράς, αλλά δεν απέρριψε την προσφορά της προσφεύγουσας με την αιτιολογία ότι αυτή δεν εξήγησε, με τις διευκρινίσεις που παρέσχε, [σελ. 3 του πρωτοτύπου] την τιμή που πρότεινε). Η αναθέτουσα αρχή δεν καταλογίζει στην προσφεύγουσα ούτε ότι η προσφορά της δεν είναι σύμφωνη με τις ισχύουσες περιβαλλοντικές, κοινωνικές και εργασιακές υποχρεώσεις. Η αναθέτουσα αρχή υποστηρίζει ότι η προσφορά της προσφεύγουσας δεν πληροί απαιτήσεις, προϋποθέσεις και κριτήρια που καθορίζονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού και στα σχετικά με την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης έγγραφα, ήτοι ότι στο πρόσωπο της προσφεύγουσας συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού, και συγκεκριμένα η εταιρία αυτή δεν πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής που καθόρισε η αναθέτουσα αρχή.
- (14) Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η υποβολή προσφοράς με μοναδιαία τιμή 0 ευρώ δεν είναι ανεπίτρεπτη. Οι κανόνες περί ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων όντως έχουν εφαρμογή για τη σύναψη συμβάσεων εξ επαχθούς αιτίας, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απορρίψει προσφορά προσώπου το οποίο πρότεινε την παροχή υπηρεσιών άνευ ανταλλάγματος. Ο προσφέρων δικαιούται να καθορίσει ελεύθερα την τιμή της προσφοράς του και, επομένως,

δικαιούται επίσης, στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, να προτείνει την παροχή υπηρεσιών άνευ ανταλλάγματος. Επιπλέον, αν είχε ανατεθεί σε αυτήν η σύμβαση και αν είχε καταστεί δυνατή η πρόσβαση στο σύστημα νομικών πληροφοριών άνευ ανταλλάγματος, η προσφεύγουσα θα είχε αποκτήσει πλεονέκτημα, υπό την έννοια της απόκτησης νέας αγοράς ή νέων χρηστών, το οποίο δεν μπορεί να αποτιμηθεί χρηματικώς, αλλά μπορεί να οριστεί ως αντιπαροχή για την εκτέλεση της επίμαχης σύμβασης.

- (15) Η αναθέτουσα αρχή υποστηρίζει ότι η προσφορά με μοναδιαία τιμή 0 ευρώ αντίκειται στην έννοια της δημόσιας σύμβασης. Η δημόσια σύμβαση είναι έννομη σχέση εξ επαχθούς αιτίας μεταξύ αναθέτουσας αρχής και οικονομικού φορέα. Η προσφορά με μοναδιαία τιμή 0 ευρώ ασκεί επιρροή για τον επαχθή χαρακτήρα της (μελλοντικής) σύμβασης, καθόσον, λόγω της παροχής που προσφέρεται άνευ ανταλλάγματος, πρόκειται για σύμβαση εκ χαριστικής και όχι εξ επαχθούς αιτίας. Η παροχή υπηρεσιών άνευ ανταλλάγματος δεν συνιστά δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Η απόκτηση νέας αγοράς δεν συνιστά αντιπαροχή για την εκτέλεση της επίμαχης σύμβασης, καθόσον η απόκτηση αυτή αποτελεί πρόσθετη αξία για κάθε οικονομικό φορέα, η οποία όμως δεν είναι δυνατόν να αποτιμηθεί χρηματικώς και για την οποία δεν μπορεί ούτε να εκδοθεί τιμολόγιο προς την αναθέτουσα αρχή.

Σχετικές διατάξεις

Το δίκαιο της Ένωσης

- (16) Άρθρο 1 της οδηγίας 2014/24: [σελ. 4 του πρωτοτύπου]

«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο και για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των κατώτατων ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 4.

2. Διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος.»

- (17) Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

(...)

5) ως “δημόσιες συμβάσεις” νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων

και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών».

(18) Το άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24 προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα ακόλουθα κατώτατα όρια:

(...)

β) 134 000 EUR για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές (...)

(...))».

Το σλοβενικό δίκαιο

(12) Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του Zakon o javnem naročanju (νόμου περί δημόσιων συμβάσεων ([παραλειπόμενα] στο εξής: ZJN-3), το οποίο έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«Οι ορισμοί που χρησιμοποιούνται στον παρόντα νόμο έχουν ως εξής: **[σελ. 5 του πρωτοτύπου]**

1. ως “δημόσια σύμβαση” νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας η οποία συνάπτεται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών

(...))».

Σκεπτικό της αίτησης προδικαστικής απόφασης

Εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης

(19) Η εκτιμώμενη αξία της επίμαχης δημόσιας σύμβασης είναι χαμηλότερη από το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24.

(20) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει επανειλημμένως κρίνει εαυτό αρμόδιο να αποφανθεί επί αιτήσεων προδικαστικής απόφασης οι οποίες αφορούν διατάξεις πράξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περιπτώσεις υπό τις οποίες η πράξη αυτή δεν είχε εφαρμογή στην επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης πραγματική κατάσταση, αλλά οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονταν δυνάμει του εθνικού δικαίου καθόσον αυτό παρέπεμπε στο περιεχόμενο των διατάξεων αυτών για τον καθορισμό των εφαρμοστέων κανόνων σε αμιγώς εθνικές καταστάσεις (βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2019, E., C-635/17, ECLI:EU:C:2019:192 της 17ης Μαΐου 2017, ERGO Poist'ovňa,

C-48/16, ECLI:EU:C:2017:377, και της 28ης Οκτωβρίου 2010, Volvo Car Germany, C-203/09, ECLI:EU:C:2010:647).

- (21) Κατά πάγια νομολογία, όταν εθνική ρύθμιση αποσκοπεί στην εναρμόνιση των λύσεων που προβλέπει για τις αμιγώς εσωτερικής φύσεως υποθέσεις με αυτές που έχει προκρίνει το δίκαιο της Ένωσης, προκειμένου, ιδίως, να αποτραπούν διακρίσεις εις βάρος των ημεδαπών ή ενδεχόμενες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, ή, ακόμη, να διασφαλισθεί η εφαρμογή ενιαίας διαδικασίας σε παρεμφερείς καταστάσεις, υφίσταται σαφώς συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ερμηνεύονται ομοιόμορφα οι διατάξεις ή οι έννοιες που αντιστοιχούν σε διατάξεις ή έννοιες του δικαίου της Ένωσης, ανεξαρτήτως των συνθηκών υπό τις οποίες αυτές τυγχάνουν εφαρμογής, προκειμένου να αποφεύγονται στο μέλλον αποκλίσεις ως προς την ερμηνεία (βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2015, Quenon K., C-338/14, EU:C:2015:795, σκέψη 17 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- (22) Μια έτοια κατάσταση υφίσταται επίσης εν προκειμένω. Μολονότι η οδηγία 2014/24 δεν ρυθμίζει άμεσα την υπό εξέταση κατάσταση, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο Σλοβένος νομοθέτης, κατά τη μεταφορά των διατάξεων της προαναφερθείσας οδηγίας 2014/24 στην εθνική έννομη τάξη, αποφάσισε να ρυθμίσει την έννοια της [σελ. 6 του πρωτοτύπου] «δημόσιας σύμβασης» με πανομοιότυπο τρόπο τόσο για τις συμβάσεις των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στην εν λόγω οδηγία όσο και για τις συμβάσεις των οποίων η αξία είναι χαμηλότερη από αυτό το κατώτατο όριο.
- (23) Ο ZJN-3, με τον οποίο μεταφέρθηκε στη σλοβενική έννομη τάξη η οδηγία 2014/24, έχει εφαρμογή τόσο στις δημόσιες συμβάσεις των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας όσο και στις συμβάσεις αξίας χαμηλότερης από αυτό το κατώτατο όριο.
- (24) Στον ZJN-3 ο ορισμός της έννοιας της «δημόσιας σύμβασης» είναι πανομοιότυπος με εκείνον που περιέχεται στην οδηγία 2014/24. Ο ορισμός αυτός είναι ίδιος τόσο για τις δημόσιες συμβάσεις των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας όσο και για εκείνες των οποίων η αξία είναι χαμηλότερη από αυτό το κατώτατο όριο. Επομένως, η διάταξη του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, στην οποία ορίζεται η έννοια της «δημόσιας σύμβασης», έχει εφαρμογή, στο σλοβενικό δίκαιο, κατά τρόπο άμεσο και ανεπιφύλακτο, επίσης στις καταστάσεις στις οποίες δεν έχει εφαρμογή η προαναφερθείσα οδηγία.
- (25) Μολονότι ο ZJN-3 προβλέπει, για τις δημόσιες συμβάσεις των οποίων η αξία δεν υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24, διαδικασία ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων ρυθμιζόμενη εξ ολοκλήρου σε εθνικό επίπεδο (μη προβλεπόμενη από την εν λόγω οδηγία –πρόκειται για τη διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων μικρής αξίας), εντούτοις, όσον αφορά την έννοια της «δημόσιας σύμβασης», δεν προβαίνει σε καμία διάκριση μεταξύ συμβάσεων των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της εν

λόγω οδηγίας και των συμβάσεων των οποίων η αξία είναι χαμηλότερη από αυτό το κατώτατο όριο.

- (26) Προκειμένου να διασφαλιστεί πανομοιότυπη μεταχείριση, η έννοια της «δημόσιας σύμβασης», η οποία απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να ερμηνεύεται με τον ίδιο τρόπο τόσο στις καταστάσεις τις οποίες αφορά η οδηγία 2014/24 (στις διαδικασίες που αφορούν συμβάσεις αξίας που υπερβαίνει το κατώτατο όριο) όσο και στις καταστάσεις στις οποίες δεν έχει εφαρμογή η οδηγία αυτή (στις διαδικασίες που αφορούν δημόσιες συμβάσεις αξίας χαμηλότερης από αυτό το κατώτατο όριο). Αυτό σημαίνει ότι σε καταστάσεις όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, όπου η αξία της επίμαχης δημόσιας σύμβασης είναι χαμηλότερη από το κατώτατο όριο που καθορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24, η έννοια της «δημόσιας σύμβασης» πρέπει να ερμηνεύεται λαμβανομένης υπόψη επίσης της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι λόγοι της προδικαστικής παραπομπής

- (27) Η Državna revizijska komisija έχει αμφιβολίες όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, το οποίο ορίζει την έννοια της δημόσιας σύμβασης. **[σελ. 7 του πρωτοτύπου]**
- (28) Ο επαχθής χαρακτήρας της συμβατικής σχέσης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του οικονομικού φορέα είναι ένα από τα βασικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν τη δημόσια σύμβαση. Ο επαχθής χαρακτήρας της συμβατικής σχέσης υφίσταται αναμφίβολα όταν αμφότεροι οι συμβαλλόμενοι είναι ταυτόχρονα δανειστής και οφειλέτης, ο ένας έναντι του άλλου. Ο ανάδοχος παρέχει στην αναθέτουσα αρχή ένα αγαθό ή μια υπηρεσία και λαμβάνει από την αναθέτουσα αρχή αντιπαροχή για την παροχή του αγαθού ή της υπηρεσίας.
- (29) Εντούτοις, η Državna revizijska komisija ζητεί να διευκρινιστεί αν η «συμβατική σχέση έχει επαχθή χαρακτήρα» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να παράσχει καμία αντιπαροχή, αλλά ο οικονομικός φορέας θα αποκτήσει, σε περίπτωση σύναψης της σύμβασης που αποτελεί αντικείμενο του διαγωνισμού, πρόσβαση σε νέα αγορά ή νέους χρήστες. Το ότι η αναθέτουσα αρχή θα λάβει την υπηρεσία σε τιμή 0 ευρώ ή δεν θα υποχρεωθεί να παράσχει αντιπαροχή για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι, στην περίπτωση προσφοράς σε τιμή 0 ευρώ, δεν υφίσταται επαχθής χαρακτήρας της συμβατικής σχέσης κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24. Εντούτοις, ακόμη και στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να καταβάλει οποιοδήποτε ποσό ως αντάλλαγμα για την παροχή της υπηρεσίας, για τον οικονομικό φορέα η ίδια η περίπτωση ότι έλαβε τη σύμβαση μπορεί να έχει (οικονομική) αξία, η οποία δεν είναι δυνατόν να αποτιμηθεί χρηματικώς κατά τον χρόνο ανάθεσης ή σύναψης της σύμβασης. Συγκεκριμένα, εκτελώντας τη σύμβαση, ο οικονομικός φορέας αποκτά νέα αγορά και, ως εκ τούτου, συστάσεις, οι οποίες ενδέχεται να συνιστούν για αυτόν οικονομικό πλεονέκτημα στο μέλλον.

- (30) Εντούτοις, αν δεν μπορέσει να γίνει δεκτή η άποψη κατά την οποία η είσοδος στην αγορά ή η απόκτηση νέας αγοράς και συστάσεων μπορούν να προσδώσουν «επαχθή χαρακτήρα στη συμβατική σχέση» κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, η Državna revizijska komisija έχει αμφιβολίες όσον αφορά την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης της οδηγίας. Στο πλαίσιο αυτό, η Državna revizijska komisija ζητεί να διευκρινιστεί αν η ως άνω διάταξη συνιστά αυτοτελή νομική βάση για την απόρριψη της προσφοράς.
- (31) Η Državna revizijska komisija ζητεί να διευκρινιστεί αν η αναθέτουσα αρχή μπορεί, μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού για την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης, να απορρίψει την προσφορά του προσφέροντος, στην περίπτωση που κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής προκύψει ότι για να εξασφαλίσει την παροχή της υπηρεσίας δεν είναι αναγκαίο να παράσχει καμία αντιπαροχή, καθόσον, για να επιτύχει την ανάθεση της σύμβασης σε αυτόν, ο προσφέρων πρότεινε τιμή 0 ευρώ.
- (32) Αφενός, σε περίπτωση αποδοχής της προσφοράς με τιμή 0 ευρώ, μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του προσφέροντος δεν θα υπάρχει συμβατική σχέση εξ επαχθούς αιτίας, αλλά εκ χαριστικής αιτίας, καθόσον η εν λόγω αναθέτουσα αρχή δεν θα υποχρεούται, σε μια τέτοια περίπτωση, να παράσχει αντιπαροχή για την παρασχεθείσα υπηρεσία. Λόγω του μη επαχθούς χαρακτήρα της, η συναφθείσα σύμβαση δεν θα μπορεί να θεωρηθεί [σελ. 8 του πρωτοτύπου] δημόσια σύμβαση. Αυτό θα σημαίνει ότι η αναθέτουσα αρχή προκήρυξε διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης του οποίου το τελικό αποτέλεσμα δεν θα είναι η εξασφάλιση δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών ή η σύναψη σύμβασης για την εκτέλεση δημόσιας σύμβασης, αλλά, για παράδειγμα, η σύναψη σύμβασης δωρεάς.
- (33) Αφετέρου, το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, το οποίο ορίζει την έννοια της δημόσιας σύμβασης, δεν ρυθμίζει τον τρόπο ενέργειας στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, αλλά καθορίζει τις περιπτώσεις εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας σύμβασης ενδέχεται να είναι κρίσιμος πριν από τη σύναψη της σύμβασης ή μετά τη σύναψη αυτής. Πριν από τη σύναψη της σύμβασης, η έννοια της δημόσιας σύμβασης συνιστά κατευθυντήρια γραμμή, κατά την οποία, αν η αναθέτουσα αρχή προτίθεται να λάβει αγαθά ή υπηρεσίες βάσει συμβατικής σχέσης εξ επαχθούς αιτίας, λαμβάνονται υπόψη οι διατάξεις της οδηγίας 2014/24. Αντιθέτως, αν προτίθεται να λάβει αγαθά ή υπηρεσίες βάσει συμβατικής σχέσης εκ χαριστικής αιτίας, η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να ενεργήσει σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2014/24. Μετά τη σύναψη της σύμβασης, αντιθέτως, η έννοια της δημόσιας σύμβασης είναι κρίσιμη για να εκτιμηθεί αν συγκεκριμένη σύμβαση συνήφθη σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων.
- (34) Η κίνηση διαδικασίας για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης αντικατοπτρίζει την εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής ότι, για να εξασφαλίσει το αντικείμενο της εν λόγω σύμβασης, πρέπει να παράσχει αντιπαροχή. Η ορθότητα ή μη αυτής της

εκτίμησης της αναθέτουσας αρχής μπορεί να αποδειχθεί μόνον από τις προσφορές που θα υποβληθούν λαμβανομένης υπόψη της κατάστασης της σχετικής αγοράς. Η συνακόλουθη συμπεριφορά των προσφερόντων και το περιεχόμενο των προσφορών τους δεν μπορούν να ασκήσουν επιρροή για την εν λόγω (προκαταρκτική) εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής. Μετά την κίνηση της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης και την παραλαβή των προσφορών, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να λάβει υπόψη τις προσφορές που παρέλαβε καθώς και να τις εξετάσει και να τις εκτιμήσει αποκλειστικώς με γνώμονα τις προκαθορισμένες απαιτήσεις. Επιπλέον, οι αναθέτουσες αρχές δεν προκηρύσσουν διαγωνισμούς για την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων με σκοπό τη σύναψη σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας, αλλά με σκοπό τη λήψη (των αναγκαίων) αγαθών ή υπηρεσιών. Εν προκειμένω, ακόμη και αν η αναθέτουσα αρχή δεχθεί την προσφορά με τιμή 0 ευρώ, θα λάβει το αντικείμενο της σύμβασης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της.

Συμπέρασμα και περιεχόμενο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- (35) Εκτιμώντας ότι οι ως άνω αμφιβολίες αφορούν την ερμηνεία και την εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Državna revizijska komisija υποβάλλει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως, τα δύο ακόλουθα ερωτήματα, με τη διευκρίνιση ότι η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι αναγκαία μόνο σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα: [σελ. 9 του πρωτοτύπου]

1. Υφίσταται «συμβατική σχέση εξ επαχθούς αιτίας», ως στοιχείο δημόσιας σύμβασης κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να παράσχει καμία αντιπαροχή, αλλά ο οικονομικός φορέας αποκτά, εκτελώντας τη σύμβαση, πρόσβαση σε νέα αγορά καθώς και συστάσεις;

2. Δύναται ή πρέπει να ερμηνευθεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 κατά τέτοιον τρόπο ώστε να συνιστά νομική βάση για την απόρριψη προσφοράς με τιμή 0 ευρώ για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης;

[παραλείπόμενα]