

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 8 września 2005 r.

Zamówienia publiczne – Dyrektywa 89/665/EWG – Procedury odwoławcze w zakresie udzielania zamówień publicznych – Osoby, którym powinny być dostępne procedury odwoławcze – Stowarzyszenie oferentów ad hoc – Zakaz wnoszenia indywidualnego odwołania przez jednego z członków stowarzyszenia ad hoc – Pojęcie „interesu w uzyskaniu danego zamówienia publicznego”

W sprawie C-129/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (Belgia) postanowieniem z dnia 25 lutego 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 marca 2004 r., w postępowaniu:

Espace Trianon SA,

Société wallonne de location-financement SA (Sofibail)

przeciwko

Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, C. Gulmann (sprawozdawca), R. Schintgen, G. Arestis i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,

sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 grudnia 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Espace Trianon SA oraz Société wallonne de location-financement SA (Sofibail) przez P. Coenraetsa i C. Lépinosa, avocats,
- w imieniu Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) przez M.Uyttendaele, M. Mareschal i D.Gerarda, avocats,
- w imieniu rządu austriackiego przez M. Fruhmanna, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez K. Wiednera i B. Stromsky'ego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 marca 2005 r.,

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, str. 33) zmienionej dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącą się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. L 209, str. 1, zwanej dalej „dyrektywą 89/665”).

2 Wniosek ten został przedłożony w ramach sporu zawisłego między spółką Espace Trianon SA (zwaną dalej „Espace Trianon”), Société wallonne de location-financement SA (zwaną dalej „Sofibail”) i członkami stowarzyszenia ad hoc „Espace Trianon-Sofibail” a Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (urzędem gminnym i regionalnym ds. kształcenia zawodowego i zatrudnienia) (zwanym dalej „FOREM”) dotyczącego pewnego postępowania udzielania zamówienia publicznego.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„1. Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne dla zapewnienia, w odniesieniu do procedur udzielania zamówień objętych dyrektywami 71/305/EWG, 77/62/EWG i 92/50/EWG, że decyzje podjęte przez instytucje zamawiające podlegają efektywnemu oraz, w szczególności, możliwie szybkiemu postępowaniu odwoławczemu, zgodnie z warunkami określonymi w poniższych artykułach, w szczególności zgodnie z art. 2 ust. 7, z powodu naruszenia przez takie decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub krajowych przepisów wdrażających to prawo.

[...]

3. Państwa Członkowskie zapewniają, że procedury odwoławcze, zgodnie ze szczegółowymi przepisami, które Państwa Członkowskie mogą wprowadzić, dostępne są co najmniej każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia publicznego na dostawy lub roboty budowlane, w przypadku gdy taki podmiot doznał uszczerbku lub zagraża mu doznanie uszczerbku w wyniku domniemanego naruszenia przepisów [...]”.

4 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„Państwa Członkowskie zapewnią wprowadzenie do procedur odwoławczych określonych w art. 1 odpowiednich środków, obejmujących prawo do:

[...]

b) uchylenia lub doprowadzenia do uchylenia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących specyfikacji technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w zaproszeniu do składania ofert, dokumentacji zamówienia lub we wszelkich innych dokumentach związanych z procedurą udzielania zamówienia;

[...]”.

5 Artykuł 21 dyrektywy Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. L 199, str. 54) stanowi:

„Oferty mogą być składane przez grupy wykonawców. Od takich grup nie można wymagać, aby przybrały w celu złożenia oferty określoną formę prawną; można jednak tego wymagać od grupy, której udzielono zamówienia”.

Uregulowania krajowe

6 Zgodnie z art. 14 ust. 1 lois coordonnées (zwanymi dalej „ustawami skoordynowanymi”) z dnia 12 stycznia 1973 r. w sprawie Conseil d’État (zwanej dalej „Radą Stanu”) (Moniteur belge z dnia 21 marca 1973 r., str. 3461) Rada Stanu jest właściwa do rozpatrywania odwołań zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji udzielenia zamówienia publicznego.

7 Artykuł 19 akapit pierwszy owych ustaw skoordynowanych, regulujący w szczególności kwestię legitymacji procesowej do wniesienia odwołania zmierzającego do stwierdzenia nieważności, stanowi:

„Odwołania zmierzające do stwierdzenia nieważności [...] mogą być wnoszone do wydziału administracyjnego przez każdego, kto poniósł szkodę lub ma w tym interes prawny oraz wniesie odwołanie na piśmie w terminie i na warunkach określonych przez Króla”.

8 W kwestii decyzji o wszczęciu postępowania sądowego art. 522 ust. 2 code des sociétés (zwanego dalej „kodeksem spółek”) w odniesieniu do spółek akcyjnych stanowi:

„Zarząd reprezentuje spółkę wobec osób trzecich oraz w postępowaniu przed sądem zarówno wtedy, gdy spółka występuje jako powód, jak i gdy występuje ona jako pozwany. Niemniej jednak statut spółki może przyznać jednemu lub kilku członkom zarządu uprawnienia do reprezentowania spółki zarówno indywidualnie, jak i łącznie. Na postanowienie to można powołać się wobec osób trzecich [...]”.

9 Rzeczony kodeks zawiera również przepisy dotyczące spółek ad hoc, uprzednio zwanych „stowarzyszeniami ad hoc”. Spółka ad hoc została zdefiniowana w art. 47 tego

kodeksu jako „spółka nieposiadająca osobowości prawnej ani firmy, której przedmiotem działalności jest przeprowadzenie jednej bądź kilku określonych transakcji gospodarczych”.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

10 W dniu 30 września 1997 r. FOREM jako instytucja zamawiająca opublikował w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich ogłoszenie o zamówieniu obejmującym „zaprojektowanie, realizację i sfinansowanie budynku o powierzchni 6500 m²” do użytku dyrekcji regionalnej Liege.

11 W dniu 20 lutego 1998 r. miało miejsce otwarcie ofert. Wśród pięciu złożonych ofert jedna pochodziła od stowarzyszenia ad hoc Espace Trianon-Sofibail.

12 W dniu 22 grudnia 1998 r. komitet zarządzający FOREM udzielił zamówienia innemu stowarzyszeniu ad hoc, a mianowicie stowarzyszeniu CIDP-BPC. W dniu 8 stycznia 1999 r. ów komitet zarządzający potwierdził swą decyzję z dnia 22 grudnia 1998 r. W dniu 25 stycznia 1999 r. decyzja o udzieleniu zamówienia została notyfikowana spółkom Espace Trianon i Sofibail.

13 Odpowiednio w dniu 19 lutego 1999 r. i 8 marca 1999 r. spółki te wniosły odwołanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji komitetu zarządzającego FOREM z dnia 22 grudnia 1998 r. i z dnia 8 stycznia 1999 r.

14 W orzeczeniu odsyłającym Rada Stanu zauważyła, że decyzje o wszczęciu postępowania sądowego przez Espace Trianon zostały podjęte przez dwóch członków zarządu, nie zaś przez zarząd – zgodnie ze statutem spółki. Z tego powodu decyzje te są wadliwe. Jednocześnie Rada Stanu stwierdza, że decyzje o wszczęciu postępowania sądowego przez Sofibail są bez zarzutu.

15 Ponieważ rzeczony spółki złożyły wspólną ofertę w imieniu stowarzyszenia ad hoc nazwanego Espace Trianon-Sofibail, zaś decyzje o wszczęciu postępowania sądowego przez Espace Trianon są wadliwe, Rada Stanu postanowiła zawiesić postępowanie i – w celu ustalenia, czy skargi Sofibail są dopuszczalne skoro jest ona jedynym podmiotem odwołującym się od decyzji komitetu zarządzającego FOREM z dnia 22 grudnia 1998 r. oraz z dnia 8 stycznia 1999 r. – zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 1 dyrektywy 89/665 [...] pozostaje w sprzeczności z przepisem krajowym, takim jak art. 19 akapit pierwszy skoordynowanych ustaw o Radzie Stanu z dnia 12 stycznia 1973 r., rozumianym jako przepis zobowiązujący członków stowarzyszenia ad hoc, nieposiadającego osobowości prawnej, które jako takie wzięło udział w postępowaniu udzielania zamówienia i które nie uzyskało przedmiotowego zamówienia, do wspólnego działania w charakterze członka stowarzyszenia bądź we własnym imieniu celem skutecznego wniesienia odwołania od decyzji udzielenia przedmiotowego zamówienia?

2) Czy odpowiedź byłaby inna, gdyby wszyscy członkowie stowarzyszenia ad hoc działali wspólnie, lecz działanie jednego z nich zostało uznane za niedopuszczalne?

3) Czy art. 1 dyrektywy 89/665 [...] pozostaje w sprzeczności z przepisem krajowym, takim jak art. 19 akapit pierwszy skoordynowanych ustaw o Radzie Stanu z dnia 12 stycznia 1973 r., rozumianym jako przepis zabraniający jednemu z członków stowarzyszenia ad hoc wniesienia indywidualnie – w charakterze stowarzyszonego bądź we własnym imieniu – odwołania od decyzji udzielenia zamówienia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

16 Pierwsze i trzecie pytanie, które należy rozpatrzyć łącznie, zmierzają do ustalenia, czy art. 1 dyrektywy 89/665 pozostaje w sprzeczności z przepisem krajowym, zgodnie z którym, w przypadku gdy stowarzyszenie ad hoc nieposiadające osobowości prawnej uczestniczyło jako takie w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskało tego zamówienia, jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia mogą wnieść odwołanie od decyzji udzielenia zamówienia. W drugim pytaniu sąd odsyłający pragnie się w istocie dowiedzieć, czy odpowiedź na pierwsze i trzecie pytanie byłaby inna, gdyby członkowie stowarzyszenia ad hoc działali wspólnie, lecz działanie jednego z nich zostało uznane za niedopuszczalne.

17 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 decyzje podjęte przez instytucje zamawiające podlegają efektywnemu postępowaniu odwoławczemu oraz że zgodnie z ust. 3 tego artykułu procedury odwoławcze są dostępne co najmniej każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes prawny w uzyskaniu danego zamówienia publicznego.

18 Espace Trianon, Sofibail i Komisja Wspólnot Europejskich twierdzą, że w okolicznościach takich, jak te w sprawie głównej, krajowy przepis proceduralny wymagający, aby członkowie stowarzyszenia ad hoc wspólnie wszczynali postępowanie sądowe, a zatem aby byli jednomyślni w kwestii wniesienia odwołania od decyzji udzielenia zamówienia publicznego, nie przestrzega wymogów dostępności postępowań odwoławczych, o których

mowa w art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665. Ich zdaniem skuteczna ochrona sądowa powinna uznawać prawo członków takiego stowarzyszenia do indywidualnego wniesienia odwołania.

19 W tym względzie należy podnieść, że mówiąc o każdym podmiocie, który ma lub miał interes prawny w uzyskaniu danego zamówienia publicznego w sytuacji takiej, jak ta w postępowaniu głównym, przywołany art. 1 ust. 3 określa podmiot, który składając ofertę na dane zamówienie publiczne wykazał się interesem w jego uzyskaniu.

20 Tymczasem w tym przypadku to stowarzyszenie ad hoc jako takie złożyło swą ofertę, nie zaś jego członkowie indywidualnie. W przypadku udzielenia im spornego zamówienia również wszyscy członkowie tego stowarzyszenia mieliby obowiązek podpisania umowy i wykonania robót.

21 W przeciwieństwie do innych sytuacji, które były w przeszłości przedmiotem rozważań Trybunału (zob. w szczególności wyroki z dnia 12 lutego 2004 r. w sprawie C-230/02 Grossmann Air Service, Rec. str. I-1829, pkt 28, oraz z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle i RPL Lochau, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 41), w tym przypadku nic nie stoi na przeszkodzie, aby wszyscy członkowie stowarzyszenia ad hoc wnieśli wspólnie odwołanie zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 22 grudnia 1998 r. i z dnia 8 stycznia 1999 r., zarówno w charakterze stowarzyszonych, jak i w ich własnym imieniu.

22 Sąd krajowy przepis proceduralny, który wymaga, aby odwołanie zmierzające do stwierdzenia nieważności wydanej przez instytucję zamawiającą decyzji o udzieleniu zamówienia zostało wniesione przez wszystkich członków tworzących stowarzyszenie ad hoc będące oferentem, nie ogranicza dostępności takiego odwołania sprzecznie z art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665.

23 Jest to prawdą tym bardziej, że jak wynika z akt sprawy, w prawie belgijskim członkowie takiego stowarzyszenia mogą w każdej chwili przed wniesieniem odwołania poczynić między sobą wewnętrzne ustalenia umowne dotyczące kwestii legitymacji procesowej stowarzyszenia, co nie wymaga dopełnienia żadnych innych formalności.

24 Ponadto za bezpodstawny należy uznać argument Komisji, zgodnie z którym przepis podobny do przepisu spornego w sprawie głównej, który nakłada na grupy przedsiębiorców obowiązek przybrania określonej formy prawnej celem przedłożenia oferty, jest sprzeczny z art. 21 dyrektywy 93/37. Przepis krajowy sporny w postępowaniu głównym ogranicza się bowiem jedynie do nałożenia wymogu, aby celem wszczęcia postępowania sądowego stowarzyszenie ad hoc ustaliło swą reprezentację zgodnie z przepisami stosowanymi w przypadku formy prawnej, którą sami jego członkowie obrali dla złożenia oferty.

25 Nadto należy stwierdzić, że przepis proceduralny omawiany w niniejszej sprawie stosuje się w taki sam sposób do wszystkich odwołań, które członkowie stowarzyszeń ad hoc wnoszą w związku z czynnościami, których dokonują w ramach wykonywanej przez siebie działalności, bez względu na to, czy ich roszczenia znajdują swe podstawy w naruszeniu prawa wspólnotowego czy krajowego oraz czy dotyczą zamówień publicznych na roboty budowlane czy też innych transakcji.

26 Mając przeto na względzie powyższe nie można uznać, iż przepis taki jak ten będący przedmiotem w sprawie głównej, może stanowić zagrożenie dla ustanowionego w art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 wymogu skuteczności odwołań. Zasada ta nie wymaga bowiem, aby odwołanie zostało uznane za dopuszczalne, gdy nie czyni ono zadość przepisom dotyczącym reprezentacji przed sądem, które wiążą się z przyjętą przez działający podmiot formą prawną.

27 Co się wreszcie tyczy drugiego pytania nic nie wskazuje na to, iż w odmienny sposób należy traktować przypadek, gdy odwołanie zostało od samego początku wniesione przez jedynie niektórych członków stowarzyszenia ad hoc, od przypadku gdy odwołanie zostało początkowo wniesione przez wszystkich członków, a następnie odwołanie jednego spośród nich zostało uznane za niedopuszczalne.

28 W tych dwóch przypadkach odwołanie jest niedopuszczalne na podstawie przepisów krajowych, które nakładają na skarżących jedynie obowiązek przestrzegania wymogów dotyczących reprezentacji przed sądem zgodnie z formą prawną, którą sami członkowie sobie wybrali. Tego typu wymogi mają zastosowanie ogólne i nie ograniczają w sposób sprzeczny z dyrektywą 89/665 skuteczności odwołań ani ich dostępności dla oferentów. Co więcej, niedopuszczalność działania jednego z członków stowarzyszenia ad hoc znajduje uzasadnienie w faktach wskazujących na to, że nie zostało skutecznie złożone żadne oświadczenie woli członka co do wszczęcia postępowania sądowego.

29 Mając na względzie powyższe rozważania, na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi:

– wykładni art. 1 dyrektywy 89/665 należy dokonywać w ten sposób, iż przepis ten nie sprzeciwia się temu, aby zgodnie z prawem krajowym nie jeden z tych członków indywidualnie, lecz jedynie wszyscy razem członkowie stowarzyszenia ad hoc, nieposiadającego jako takiej osobowości prawnej, którzy uczestniczyli w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskali tego zamówienia, mogli wnieść odwołanie od decyzji udzielenia zamówienia.

– podobnie jest w przypadku gdy wszyscy członkowie takiego stowarzyszenia ad hoc działają wspólnie, lecz działanie jednego z nich jest następnie uznane za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

30 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 1 dyrektywy 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawę i roboty budowlane, zmienionej dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącą się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi, należy dokonywać w ten sposób, iż przepis ten nie sprzeciwia się temu, aby zgodnie z prawem krajowym nie jeden z tych członków indywidualnie, lecz jedynie wszyscy razem członkowie stowarzyszenia ad hoc, nieposiadającego jako takie osobowości prawnej, którzy uczestniczyli w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskali tego zamówienia, mogli wnieść odwołanie od decyzji udzielenia zamówienia.

Podobnie jest w przypadku gdy wszyscy członkowie takiego stowarzyszenia ad hoc działają wspólnie, lecz działanie jednego z nich jest następnie uznane za niedopuszczalne.

Podpisy.

Język postępowania: francuski.