

Orzeczenie Trybunału z dnia 4 lutego 1999 r.

Josef Köllensperger GmbH & Co. KG i Atzwanger AG przeciwko Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz

Wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego: Tiroler Landesvergabeamt - Austria.

Znaczenie pojęcia: krajowy "sąd lub trybunał" w rozumieniu art. 177 Traktatu WE - Procedury udzielania zamówień publicznych na usługi i roboty budowlane - Podmiot odpowiedzialny za procedury odwoławcze.

Sprawa C-103/97

Sprawozdania Trybunału Europejskiego z 1999 roku, strona I-0551

Streszczenie

W celu określenia, czy organ zwracający się z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego jest sądem bądź trybunałem w rozumieniu art. 177 Traktatu, co jest przedmiotem wyłącznie prawa wspólnotowego, uwzględnić należy szereg czynników, takich jak to, czy organ został powołany na mocy prawa, czy jest organem stałym, czy jego jurysdykcja jest obowiązkowa, czy postępowanie przed nim toczy się między stronami, czy stosuje on przepisy prawa oraz czy jest on niezależny. Te kryteria są spełnione przez Tiroler Landesvergabeamt (Urząd Zamówień Publicznych landu Tyrol), powołany do rozpatrywania odwołań od zamówień publicznych udzielanych na mocy ustawy landu Tyrol dotyczącej udzielania zamówień publicznych.

Z jego postanowień, dotyczących jego składu i zadań, jasno wynika, że ten organ spełnia pierwsze pięć kryteriów, a niezależność jego członków jest zagwarantowana przez stosowanie ustawy generalnej o postępowaniu administracyjnym, która zawiera bardzo szczegółowe postanowienia dotyczące okoliczności, w których członkowie danego organu powinni się wyłączyć z postępowania, zaś niezgodność z tym obowiązkiem stanowi wadę proceduralną, która może być podnoszona przez zainteresowane strony. Dodatkowo, zgodnie z prawem Landu, dawanie instrukcji w zakresie ich obowiązków jest zabronione.

Wymagania zawarte w art. 2 ust. 8 dyrektywy Rady 89/665 dotyczącej koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, nie mają zastosowania do przepisów, które określają skład i funkcjonowanie Tiroler Landesvergabeamt, ponieważ gwarancje tego artykułu nie mają zastosowania do organu odpowiedzialnego za procedury odwoławcze, który ma charakter sądowy.

Tylko wówczas, jeśli państwa członkowskie wybiorą przyznanie jurysdykcji w zakresie takich odwołań organom, które nie mają charakteru sądowego, musi istnieć możliwość kontroli ich

decyzji ze strony sądu lub ze strony innego organu spełniającego szczególne wymogi określone w art. 2 ust. 8 dyrektywy, w sposób gwarantujący odpowiednią procedurę odwoławczą.

Strony

w sprawie C-103/97,

Wniosek do Trybunału na podstawie art. 177 Traktatu WE złożony przez Tiroler Landesvergabeamt, Austria, o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie toczącej się przed tym sądem pomiędzy:

Josef Köllensperger GmbH & Co. KG, Atzwanger AG i

Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz

W sprawie interpretacji art. 2 ust. 8 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r., dotyczącej koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawę i roboty budowlane (OJ 1989 L 395, str. 33).

TRYBUNAŁ (Szósta Izba),

w składzie: P.J.G. Kapteyn - Sędzia Sprawozdawca, Przewodniczący Izby,

G. Hirsch, G.F. Mancini, H. Ragnemalm i R. Schintgen, - Sędziowie,

Rzecznik Generalny: A. Saggio,

Sekretarz: H.A. Rühl, Główny Administrator,

po rozważeniu pisemnych uwag złożonych w imieniu:

Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz, przez C.C. Schwaighofera i M.E. Sallinger, adwokatów, Innsbruck,

Rządu Austrii przez W. Okresek, Radcę Ministerialnego w Urzędzie Kanclerza Generalnego, działającego jako pełnomocnik,

Komisji Wspólnot Europejskich reprezentowanej przez Hendrika van Lier, Radcę Prawnego i Claudię Schmidt z Biura Prawnego, działających jako pełnomocnicy,

Biorąc pod uwagę sprawozdanie z przesłuchania,

po wysłuchaniu ustnych wystąpień Rządu Austrii reprezentowanego przez

M. Fruhmanna, z Urzędu Kanclerza Generalnego, działającego jako pełnomocnik,

i Komisji, reprezentowanej przez H. van Lier i Claudię Schmidt, na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 1998 r.,

po wysłuchaniu opinii Rzecznika Generalnego na posiedzeniu w dniu 24 września 1998 r.,

wyduje następujące orzeczenie

Uzasadnienie orzeczenia

1. Wnioskiem z dnia 7 listopada 1996 roku, otrzymanym przez Trybunał 10 marca 1997 r., Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu zwrócił się do Trybunału z prośbą o wydanie na podstawie art. 177 Traktatu WE orzeczenia wstępnego, w sprawie dwóch kwestii dotyczących interpretacji art. 2 ust. 8 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r., dotyczącej koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (O J 1989, L 395, str. 33).

2. Kwestie te zostały podniesione w postępowaniu między firmami Josef Köllensperger & Co. KG (zwaną dalej "Köllensperger") i Atzwanger AG (zwaną dalej "Atzwanger"), a Stowarzyszeniem Gmin na rzecz Szpitala Okręgowego w Schwaz, dotyczącym udzielenia zamówienia na roboty związane z rozbudową szpitala okręgowego w Schwaz.

3. Dyrektywa 89/665/EWG ma na celu zapewnienie, aby dyrektywy Wspólnoty w dziedzinie zamówień publicznych były stosowane w sposób możliwie najbardziej skuteczny i szybki. Ponieważ dostępne w tej dziedzinie środki odwoławcze na szczeblu krajowym i wspólnotowym nie wydawały się odpowiednie, a poszczególne dyrektywy nie określały żadnych konkretnych środków, dyrektywa ta nałożyła na państwa członkowskie wymóg wprowadzenia w życie do dnia 21 grudnia 1991 roku stosownych procedur odwoławczych w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego z naruszeniem prawa (art. 1 ust. 1 i 5).

4. Art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665 stanowi:

"Tam gdzie organy odwoławcze nie mają charakteru sądowego, ich decyzje muszą być zawsze uzasadnione na piśmie. Ponadto w takim przypadku należy wprowadzić przepisy gwarantujące postępowanie, dzięki któremu wszelkie ewentualnie bezprawne środki podjęte przez organ odwoławczy lub wszelkie uchybienia w wykonywaniu nadanych mu uprawnień będą mogły być przedmiotem odwołania w sądzie lub odwołania rozpatrywanego przez inny organ będący sądem lub trybunałem w znaczeniu art. 177 Traktatu i niezależny zarówno od zamawiającego, jak i organu odwoławczego."

Członkowie tego niezależnego organu są powoływani i opuszczają stanowisko na tych samych warunkach, co sędziowie, jeżeli chodzi o urząd odpowiedzialny za ich nominację, okres kadencji oraz ich odwołanie. Przynajmniej Przewodniczący tego niezależnego organu musi mieć takie same kwalifikacje zawodowe i prawne, jak sędziowie. Niezależny organ podejmuje decyzje po przeprowadzeniu postępowania, w którym wysłuchane są obie strony, a decyzje te są prawnie wiążące, w sposób określony przez każde państwo członkowskie."

5. Na szczeblu federalnym dyrektywa 89/665 została wdrożona do prawa austriackiego w ramach federalnej ustawy o zamówieniach publicznych. Ustawa ta określa dwa rodzaje postępowania: postępowanie arbitrażowe przed Federalną Komisją Odwoławczą ds. Zamówień Publicznych oraz postępowanie przed Federalnym Urzędem Zamówień Publicznych.

6. W Tyrolu dyrektywa została wdrożona w ramach ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień. Ustawa ta przyznaje Urzędowi Zamówień Publicznych Tyrolu jurysdykcję w zakresie odwołań dotyczących udzielonych zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane oraz koncesji.

7. Art. 6 ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień stanowi:

"1. Tworzy się Urząd Zamówień Publicznych landu Tyrol przy Urzędzie Rady Ministrów landu Tyrol. Urząd ten składa się z:

a) prezesa, którym jest osoba posiadająca znajomość spraw związanych z zamówieniami publicznymi,

b) sprawozdawcy, którym jest urzędnik Urzędu Rady Ministrów landu Tyrol posiadający znajomość prawa,

c) sędziego,

d) zaproponowanych przez Izbę Handlową Tyrolu, Izbę Architektów i Inżynierów Doradców Tyrolu i Vorarlbergu, Izbę Robotników i Pracowników Tyrolu oraz Tyrolskie Stowarzyszenie Gmin członków posiadających znajomość spraw związanych z zamówieniami publicznymi,

...

3. Członkowie Urzędu Zamówień Publicznych są powoływani przez rząd landu na pięcioletnią kadencję. Muszą oni posiadać bierne prawo wyborcze do Landtagu. W przypadku członków, o których mowa w ust. 1 lit. d oraz ust. 2, rząd landu jest zobowiązany zaprosić organy uprawnione do zgłaszania kandydatur członków, do przedstawienia w rozsądnym terminie propozycji. Jeżeli kandydatura nie zostanie zgłoszona w terminie, członek jest powoływany z pominięciem propozycji. Przed powołaniem członka, o którym mowa w ust. 1 lit. c, należy zasięgnąć opinii Prezesa Sądu Apelacyjnego w Innsbrucku. W przypadku każdego członka należy w taki sam sposób powołać jego zastępcę. Zastępca reprezentuje członka w sytuacjach, w których ten ostatni jest niezdolny do działania.

4. Członek Urzędu Zamówień Publicznych landu lub jego zastępca odchodzi ze swojego stanowiska przed upływem kadencji w przypadku rezygnacji lub odwołania, natomiast członek, o którym mowa w ust. 1 lit. b i c również z chwilą rezygnacji z wykonywania zawodu. Rezygnację składa się na piśmie rządowi landu. Odwołanie następuje w przypadku, gdy przestają być spełnione warunki powołania, a także jeżeli zachodzą okoliczności uniemożliwiają prawidłowe sprawowanie urzędu oraz istnieje prawdopodobieństwo, że będą się one utrzymywały przez dłuższy okres. Jeżeli członek lub jego zastępca odchodzi ze swojego stanowiska przed upływem kadencji, to na jej pozostałą część niezwłocznie powołuje się nową osobę.

...

6. Przy podejmowaniu decyzji w drodze głosowania Urząd Zamówień Publicznych landu posiada niezbędne quorum, jeżeli wszyscy członkowie zostali właściwie wezwani, a na posiedzeniu obecny jest prezes, sprawozdawca, sędzia oraz co najmniej jeden z pozostałych członków. Urząd podejmuje decyzję zwykłą większością głosów. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos prezesa. Nie można wstrzymać się od głosu.

7. Przy wykonywaniu swoich obowiązków członkowie Urzędu Zamówień Publicznych landu nie są związani żadnymi instrukcjami. Ich decyzje nie podlegają administracyjnemu uchynieniu ani zmianie.

8. Funkcje sekretariatu Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu sprawuje Urząd Rady Ministrów landu Tyrol".

8. 6 kwietnia 1995 roku firmy Köllensperger i Atzwanger złożyły do Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu odwołanie od decyzji o udzieleniu zamówienia na roboty związane z rozbudową okręgowego szpitala w Schwaz, wnosząc o jej unieważnienie z powodu naruszenia postanowień ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień publicznych.

9. Decyzją z 27 czerwca 1995 roku Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu oddalił odwołanie uzasadniając, że zamówienie zostało udzielone firmie, która złożyła najlepszą ofertę. W opinii Urzędu, nawet jeżeli ustawa nie zostałaby naruszona przez podmiot zamawiający, to zamówienie w żadnym przypadku nie zostałoby udzielone firmom Köllensperger i Atzwanger.

10. Firmy Köllensperger i Atzwanger zaskarżyły decyzję Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu do Trybunału Konstytucyjnego.

11. W dniu 12 czerwca 1996 roku Trybunał Konstytucyjny uchylił decyzję Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu stwierdzając, że w dacie jej wydania, 27 czerwca 1995 roku, skład Urzędu nie spełniał wymogów określonych w art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665.

12. Według Trybunału Konstytucyjnego Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu - inżynier - nie posiadał kwalifikacji prawnych i zawodowych, jakich wymaga się od sędziów, tak więc decyzja z dnia 27 czerwca 1995 roku narusza konstytucyjnie zagwarantowane prawo wnioskodawcy do sądu.

13. W dniu 16 lipca 1996 r., Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu, który sprawował urząd w momencie wydania zaskarżonej decyzji, zrezygnował ze swojej funkcji z dniem 12 lipca, a rząd landu Tyrol powołał nowego prezesa.

14. W momencie ponownego wszczęcia postępowania przed Urzędem Zamówień Publicznych Tyrolu Stowarzyszenie Gmin na rzecz Szpitala Okręgowego w Schwaz zgłosiło zastrzeżenie, że skład Urzędu wciąż nie odpowiada postanowieniom dyrektywy 89/665.

15. Ponieważ Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu posiadał wątpliwości co do członków, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. d ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień, zdecydował się zwrócić do Trybunału o wydanie orzeczeń wstępnych w dwóch sprawach:

"1. Czy art. 2 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. należy interpretować w ten sposób, że Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu, utworzony na mocy ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień z dnia 6 lipca 1994 roku (Dz.U. landu Tyrol LGBl. nr 87/1994) jest organem odwoławczym w rozumieniu art. 2 ust. 8 dyrektywy?

2. Czy ustawa o udzielaniu zamówień z dnia 6 lipca 1994 roku, LGBl. nr 87/1994, prawidłowo wdraża do prawa krajowego postanowienia dyrektywy Rady 89/665 z 21 grudnia 1989 r. dotyczącej koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawę i roboty budowlane, w odniesieniu do procedur odwoławczych, o których mowa w art. 1 tej dyrektywy?"

Dopuszczalność przedłożenia pytań do orzeczenia wstępnego

16. Po pierwsze należy rozważyć, czy Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu jest sądem bądź trybunałem w rozumieniu art. 177 Traktatu, a w konsekwencji, czy dopuszczalne jest przedłożenie pytań w celu wydania orzeczenia wstępnego.

17. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w celu określenia, czy organ zwracający się z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego jest sądem bądź trybunałem w rozumieniu art. 177 Traktatu, co jest przedmiotem wyłącznie prawa wspólnotowego, Trybunał uwzględnia szereg czynników, takich jak to, czy organ został powołany na mocy prawa, czy jest organem stałym, czy jego jurysdykcja jest obowiązkowa, czy postępowanie przed nim toczy się między stronami, czy stosuje przepisy prawa oraz czy jest niezależny (por. sprawa C-54/96 Dorsch Consult przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin [1997] ECR I-4961, punkt 23, oraz sprawa 61/65 Vaassen (z domu Göbbels) [1966] ECR 261; sprawa 14/86 Pretore di Saln

przeciwko osobom nieznanym [1987] ECR 2545, punkt 7; sprawa 109/88 Danfoss [1989] ECR 3199, punkty 7 i 8; sprawa C-393/92 Almelo i inni [1994] ECR I-1477; oraz sprawa C-111/94 Job Centre [1995] ECR I-3361, punkt 9).

18. Co do pierwszych pięciu kryteriów nie ma wątpliwości. Z postanowień art. 6 ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień jasno wynika, że Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu je spełnia.

19. Z drugiej strony nie jest jasne, czy spełniony jest warunek niezależności.

20. Jak zauważa Rzecznik Generalny w punkcie 25 swojej opinii, ustawa o udzielaniu zamówień nie zawiera żadnych konkretnych przepisów, dotyczących wyłączenia i wstrzymania się od głosu członków Tyrolskiego Urzędu Zamówień Publicznych.

21. Ponadto, dotyczący odwoływania członków zapis w art. 6 ust. 4 ustawy: "jeżeli przestają być spełnione warunki powołania, a także jeżeli okoliczności uniemożliwiają prawidłowe sprawowanie urzędu oraz istnieje prawdopodobieństwo, że będą się one utrzymywały przez długi okres czasu" jest prima facie zbyt ogólnikowy, aby stanowił zabezpieczenie przed wywieraniem presji na członków.

22. W tym punkcie należy odnotować po pierwsze, że art. 6 ust. 2 ustawy landu Tyrol o udzielaniu zamówień stwierdza wyraźnie, że w braku przeciwnych postanowień do odwołań dotyczących udzielenia zamówienia stosuje się przepisy ustawy generalnej o postępowaniu administracyjnym z 1991 rok. Ustawa ta zawiera bardzo szczegółowe postanowienia dotyczące okoliczności, w których członkowie danego organu powinni zrezygnować. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niespełnienie tego wymogu stanowi uchybienie proceduralne, które może zostać zaskarżone przez zainteresowaną stronę.

23. Po drugie, należy wziąć pod uwagę art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu zamówień. Zabraniając wyraźnie wydawania członkom Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu instrukcji co do wykonywanych przez nich obowiązków, przepis ten powtarza warunki określone w art. 20 austriackiej, federalnej ustawy konstytucyjnej o niezawisłości członków organów kolegialnych o charakterze sądowym, do których zalicza się również Urząd Zamówień Publicznych.

24. Przepisy te traktowane łącznie nie potwierdzają w związku z powyższym wniosku, że art. 6 ust. 4 ustawy o udzielaniu zamówień nie gwarantuje niezależności członków Urzędu

Zamówień Publicznych. Nie należy do kompetencji Trybunału wnioskowanie co do tego, czy przepis ten jest stosowany w sposób sprzeczny z konstytucją Austrii oraz zasadami państwa prawa.

25. Z powyższego wynika, że Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu należy traktować jako sąd lub trybunał w rozumieniu art. 177 Traktatu, oraz że przedstawione pytania są dopuszczalne pod kątem wydania przez Trybunał orzeczenia wstępnego.

Pytania przedstawione do rozstrzygnięcia w ramach orzeczenia wstępnego

26. Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu zwraca się z prośbą o rozstrzygnięcie, czy przepisy dotyczące jego składu i funkcjonowania spełniają warunki określone w art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665.

27. Przepisy te dotyczą organów odpowiedzialnych za odwołania od decyzji, wydanych przez organy właściwe w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, w zakresie objętym dyrektywą 89/665.

28. Zgodnie z pierwszym akapitem art. 2 ust. 8, państwa członkowskie mogą wybierać między dwoma rozwiązaniami przy określaniu procedur odwoławczych w zakresie zamówień publicznych.

29. Pierwsze rozwiązanie polega na przyznaniu jurysdykcji w zakresie odwołań organom o charakterze sądowym. Drugim rozwiązaniem jest przyznanie takiej jurysdykcji na pierwszym etapie organom, które takiego charakteru nie mają. W takim przypadku musi istnieć możliwość kontroli decyzji tych organów ze strony sądu lub ze strony innego organu spełniającego szczególne wymogi, określone w drugim akapicie art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665, w sposób gwarantujący odpowiednią procedurę odwoławczą.

30. Z powyższego wynika, że jeżeli zarówno organ prowadzący postępowanie główne, jak i organ odwoławczy mają charakter sądowy, to tego rodzaju normy gwarancyjne nie mają zastosowania.

31. W związku z tym, w odpowiedzi na pytania Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu należy stwierdzić, że warunki wymienione w art. 2 ust. 8 dyrektywy 89/665 nie mają zastosowania do przepisów regulujących jego skład i funkcjonowanie.

Decyzja dotycząca kosztów

32. Koszty poniesione przez przedkładających swoje uwagi Trybunałowi Rząd Austrii oraz Komisja, nie podlegają zwrotowi. Ponieważ niniejsze postępowanie jest, dla stron postępowania głównego, etapem postępowania będącego w toku przed trybunałem krajowym, decyzja co do kosztów należy do kompetencji tego trybunału.

Sentencja orzeczenia

Na tej podstawie

TRYBUNAŁ (Szósta Izba)

w odpowiedzi na pytania przedłożone mu przez Urząd Zamówień Publicznych Tyrolu pismem z dnia 7 listopada 1996 roku, niniejszym orzeka:

Warunki określone w art. 2 ust. 8 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r., dotyczącej koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, nie mają zastosowania do przepisów regulujących skład i funkcjonowanie Urzędu Zamówień Publicznych Tyrolu.