

Orzeczenie Trybunału z dnia 17 grudnia 1998 r.

Connemara Machine Turf Co. Ltd przeciwko Coillte Teoranta.

Przekazane celem rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez Wysoki Trybunał - Irlandia.

Zamówienia publiczne na dostawy - Definicja podmiotu zamawiającego

Sprawa C-306/97.

Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1998 roku, str. I-8761

Strony

W sprawie C-306/97,

Przekazanej do Trybunału na podstawie art. 177 Traktatu WE przez Wysoki Trybunał (Irlandia) celem wydania wstępnego rozstrzygnięcia w postępowaniu przed tym sądem, którego stronami są

Connemara Machine Turf Co. Ltd

oraz

Coillte Teoranta

co do wykładni art. 1 dyrektywy Rady 77/62/EWG z dnia 21 grudnia 1976 r., koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy (OJ 1977 L 13, s. 1), zmienionej dyrektywą Rady 88/295/EWG z dnia 22 marca 1988 r. (OJ 1988 L 127, s. 1), oraz art. 1 dyrektywy Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r., dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy (OJ 1993 L 199, s. 1),

TRYBUNAŁ (Piąta Izba),

w składzie:

J.P. Puissochet, przewodniczący izby, P. Jann (sprawozdawca),

J.C. Moitinho de Almeida, C. Gullmann i M. Wathelet, sędziowie,

Rzecznik Generalny: S. Alber,

Sekretarz: H. von Holstein, zastępca sekretarza,

po rozważeniu pisemnych uwag złożonych w imieniu:

Connemara Machine Turf Co. Ltd przez Philipa Lee i Lee McEvoy'a, adwokatów,

Coillte Teoranta przez Philippa Watsona, adwokata, poinstruowanego przez Denisa Cagney'a, adwokata,

rządu irlandzkiego, przez Michaela A. Buckleya, starszego radcę państwa, działającego jako pełnomocnik, oraz Patricka Mooney'a prawnika,

rządu brytyjskiego, przez Johna E. Collinsa, asystenta radcy skarbowego, działającego jako pełnomocnik, oraz Paula Lasoka QC i Rhodri'ego Williamsa, adwokata,

Komisji Wspólnot Europejskich, przez Richarda Wainwrighta, głównego doradcę prawnego, działającego jako pełnomocnik,

uwzględniając protokół z rozprawy,

po wysłuchaniu ustnych uwag Connemara Machine Turf Co. Ltd reprezentowanej przez Billa Shipseya S.C. i Philipa Lee, adwokata; Coillte Teoranta reprezentowanej przez Philippa Watsona; rządu irlandzkiego reprezentowanego przez Michaela A. Buckleya i Donalą O'Donnella S.C.; rządu francuskiego reprezentowanego przez Philippe'a Lalliota, sekretarza spraw zagranicznych w Departamencie Prawnym Ministerstwa Spraw

Zagranicznych, działającego jako pełnomocnik; rządu brytyjskiego reprezentowanego przez Paula Lasoka i Rhodiego Williamsa; oraz Komisji reprezentowanej przez Richarda Wainwrighta, podczas rozprawy 28 maja 1998 r.,

po wysłuchaniu opinii Rzecznika Generalnego podczas posiedzenia 16 lipca 1998 r.,

wydaje następujące orzeczenie

Podstawy orzeczenia

Orzeczeniem z 29 maja 1997 r., które wpłynęło do Trybunału 2 września 1997 r., Wysoki Trybunał (Irlandia) przekazał Trybunałowi, celem wydania wstępnego rozstrzygnięcia na podstawie art. 177 Traktatu WE, dwa pytania o wykładnię art. 1 dyrektywy Rady 77/62/EWG z 21 grudnia 1976 r. koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy (OJ 1977 L 13, s. 1), zmienionej dyrektywą Rady 88/295/EWG z 22 marca 1988 r. (OJ 1988 L 127, s. 1), oraz art. 1 dyrektywy Rady 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r., dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy (OJ 1993 L 199, s. 1).

Pytania te powstały w postępowaniu w sprawie pomiędzy Connemara Machine Turf Co. Limited ("Connemara"), spółką prawa irlandzkiego zajmującą się wytwarzaniem ciętej maszynowo darni i sprzedażą nawozów sztucznych, a Coillte Teoranta (The Irish Forestry Board Limited: Spółka - Irlandzką Radą Leśnictwa), dotyczącej udzielenia przez Coillte dwóch zamówień publicznych na dostawy.

Do 1994 r. udzielanie zamówień publicznych na dostawy było we Wspólnocie regulowane dyrektywą 77/62, zmienioną między innymi przez dyrektywę 88/295.

Art. 1 dyrektywy 77/62 zawiera następującą definicję zamawiającego: "W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

(...)

(b) "zamawiającym" jest organ państwowy, samorządowy, lub osoba prawna prawa publicznego, albo, w państwach członkowskich, w których te ostatnie nie występują, podmioty będące ich odpowiednikiem, określone w załączniku I;"

W pkt VI załącznika I do dyrektywy 77/62 stwierdza się, że w odniesieniu do Irlandii przez "podmioty będące ich odpowiednikiem" rozumie się "inne podmioty publiczne, których zamówienia publiczne na dostawy podlegają kontroli państwa".

Dyrektywa 77/62 została uchylona przez dyrektywę 93/36. Postanowienia tej dyrektywy miały zostać wdrożone do prawa krajowego do 14 czerwca 1994 r.; pomimo upływu tego terminu, Irlandia jak dotąd tego nie zrobiła.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 93/36,

"W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

(...)

(b) "zamawiającym" jest organ państwowy, samorządowy, instytucja prawa publicznego, lub stowarzyszenie złożone z jednego lub więcej organów lub instytucji prawa publicznego. "instytucją prawa publicznego" jest każdy podmiot:

ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego,

posiadający osobowość prawną, oraz

finansowany w przeważającej części przez organy państwowe, organy samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego, albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowę składu organu kierowniczego, zarządzającego lub nadzorczego stanowią osoby mianowane przez organy państwowe, organy samorządowe lub inne instytucje prawa publicznego".

Utworzenie Coillte Teoranta w formie spółki prawa handlowego przewidywał przepis art. 9 irlandzkiej ustawy o leśnictwie z 1988 r. ("ustawa").

Zgodnie z ustawą, przedmiotem przedsiębiorstwa Coillte Teoranta jest prowadzenie działalności w dziedzinie leśnictwa i związanych z tym działań na zasadach komercyjnych

oraz, zgodnie z zasadami gospodarki leśnej, ustanawianie i prowadzenie [przedsiębiorstw] leśniczych, oraz uczestniczenie wraz z innymi podmiotami w działaniach z zakresu leśnictwa, zgodnie z tymi celami.

Zgodnie z postanowieniami pkt 3 (14) statutu założycielskiego, celami Coillte Teoranta, jako właściciela 12 parków narodowych, do których wstęp jest bezpłatny, jest również tworzenie obiektów rekreacyjnych, sportowych, edukacyjnych i kulturalnych.

Rząd irlandzki przekazał Coillte Teoranta grunty i inne mienie o wartości około

700.000.000 funtów irlandzkich. W zamian za te składniki majątkowe, Coillte Teoranta wydała akcje Ministrowi Finansów, który tym samym stał się posiadaczem większościowego pakietu akcji.

Jeśli chodzi o strukturę Coillte Teoranta, z ustawy, umowy spółki i statutu wynika, że spółka ta została utworzona przez Ministra Energii (zwanego dalej "minister"), że zmiana umowy spółki lub statutu wymaga zatwierdzenia przez tego ministra (pkt 11 i 15), że minister powołuje prezesa i innych członków zarządu i określa ich wynagrodzenie (pkt 15.(2).(b) i (d), że pierwszego dyrektora powołuje minister na czas przez siebie określony (pkt 35), że wyznaczenie biegłych rewidentów spółki wymaga zatwierdzenia przez ministra (pkt 15(2)(e), oraz że spółka powinna realizować politykę państwa i stosować się do wszelkich ministerialnych dyrektyw jeśli chodzi o wynagrodzenia, świadczenia i warunki zatrudnienia swych pracowników (pkt 36). Niektóre decyzje ministra wymagają zgody Ministra Finansów.

Prowadząc swą działalność, Coillte Teoranta ma obowiązek stosowania się do następujących zasad: minister może wydawać pisemne polecenia, nakazując spółce stosowanie się do politycznych decyzji państwa o charakterze ogólnym dotyczących leśnictwa, lub nakazując zapewnianie lub utrzymywanie określonych usług lub obiektów, albo utrzymywanie lub używanie określonych gruntów lub pomieszczeń znajdujących się w posiadaniu spółki do określonego celu (art. 38 ustawy); spółka ma obowiązek konsultowania się z Ministrem Finansów w kwestiach rozwoju leśnictwa w obszarach szczególnego zainteresowania (art. 13); spółka corocznie przedstawia ministrowi program sprzedaży i nabywania gruntów (art. 14); tworzenie i nabywanie spółek zależnych wymaga zatwierdzenia przez ministra (art. 15(2)(g); na wniosek dwóch ministrów zwołuje się walne zgromadzenie (pkt 15 statutu); spółka przedstawia swe roczne sprawozdanie i sprawozdanie rewidentów irlandzkiemu Parlamentowi (art. 30 i 31 ustawy).

Jeśli chodzi o finanse, zgodnie z dotyczącymi ich postanowieniami kapitał zakładowy Coillte Teoranta zatwierdza Minister Finansów (art. 10 ustawy). Spółka nie może zaciągać pożyczek bez zgody ministra (art. 24), oraz Minister Finansów może udzielać gwarancji spłaty wszelkich pożyczek (art. 25). Spółka może inwestować sumę do wysokości 250 000 funtów

irlandzkich w inne przedsiębiorstwa. Suma ta może zostać podwyższona za zgodą ministra, udzieloną za zgodą Ministra Finansów (art. 15(2)(h)). Minister może również udostępniać Coillte Teoranta środki finansowe, na określonych warunkach i na określone cele.

Dwunastego marca 1993 r. i 10 marca 1994 r. Coillte Teoranta wystosowała zaproszenie do składania ofert na dostawy nawozów o wartości ponad 200 000 ecu w każdym przypadku, bez ogłoszenia przetargu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

Connemara złożyła ofertę w obu przypadkach, w żadnym jednak oferta nie została przyjęta.

Dwudziestego pierwszego czerwca 1994 r. Connemara złożyła pozew w Wysokim Trybunale, wnosząc między innymi o stwierdzenie, że procedura zbierania ofert i udzielania zamówienia zastosowana przez Coillte Teoranta była sprzeczna z przepisami dyrektywy 77/62. Coillte Teoranta stwierdziła w związku z tym, że nie jest podmiotem zamawiającym w rozumieniu przepisów tej dyrektywy.

W tych okolicznościach, Wysoki Trybunał przekazał do Trybunału Sprawiedliwości, celem wydania wstępnego rozstrzygnięcia, następujące pytania:

1. "Czy pozwany jest "podmiotem zamawiającym" objętym zakresem definicji "zamawiających" zawartej w art. 1 lit. b) dyrektywy Rady 77/62/EWG z 21 grudnia 1976 r.?"
2. "Czy pozwany jest "podmiotem zamawiającym" objętym definicją "zamawiających" zawartej w art. 1 lit. b) dyrektywy Rady 93/36/EWG z 14 czerwca 1993 r.?"

Connemara i Komisja uważały, że z uwagi na różne postanowienia określające status Coillte Teoranta należy uznać, że mieści się ona w pojęciu "państwa", określonym przez Trybunał w sprawie 31/87 Beentjes przeciwko Państwu Holenderskiemu [1988] ECR 4635.

W tym orzeczeniu - twierdziły Connemara i Komisja - Trybunał dokonał wykładni funkcjonalnej pojęcia "państwo" w rozumieniu dyrektywy 71/305/EWG z 26 lipca 1971 r., koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (OJ 1971 (II), s. 682), zawierającej taką samą definicję "zamawiających" jak dyrektywa 77/62. Zgodnie z tą wykładnią, podmiot którego skład i funkcje określa ustawa i który jest w dużym stopniu uzależniony od organów publicznych musi być traktowany jako mieszczący się w pojęciu "państwa", nawet jeśli formalnie nie stanowi części administracji państwowej.

Connemara i Komisja dowodziły również, że Coillte Teoranta można także uważać za "inny" podmiot publiczny, którego zamówienia publiczne na dostawy podlegają kontroli państwa w rozumieniu pkt VI załącznika I do dyrektywy 77/62.

Rząd Irlandii i Coillte Teoranta twierdzili z kolei, że przedmiotowa spółka nie jest podmiotem zamawiającym w rozumieniu dyrektyw czy to 77/62, czy 93/36.

Dowodzą oni, że Coillte Teoranta jest podmiotem prywatnym, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy o spółkach. Jest ona spółką handlową należącą do państwa. Uprawnienia do powoływania i odwoływania jej funkcjonariuszy oraz określanie jej ogólnych zasad, nie wykraczają poza takie, jakie są określane w umowach spółki i statutach spółek prywatnych, należących niemal wyłącznie do jednego akcjonariusza.

Z drugiej strony, przedmiotowa spółka jest zarządzana niezależnie, a państwo nie ma wpływu na udzielanie zamówień.

Rządy Francji i Zjednoczonego Królestwa skoncentrowały swe uwagi na pytaniu, czy Coillte Teoranta jest instytucją prawa publicznego w rozumieniu art. 1 lit. b dyrektywy 93/36.

Należy najpierw stwierdzić, że ze stanu faktycznego sprawy wynika, że dotyczy jej wyłącznie dyrektywa 77/62. W chwili zaproszenia do składania ofert, a nawet w chwili udzielenia zamówienia, termin wdrożenia dyrektywy 93/36 jeszcze nie upłynął, Irlandia zaś tego nie dokonała.

Wynika z tego, że Trybunał musi się ograniczyć do odpowiedzi na pytanie, czy podmiot taki jak Coillte Teoranta jest podmiotem zamawiającym w rozumieniu dyrektywy 77/62.

W tym miejscu należy zauważyć, że - inaczej niż w sprawie Beentjes - Coillte Teoranta ma osobowość prawną. Ponadto, żadna strona nie kwestionuje tego, że omawiana spółka nie udziela zamówień publicznych w imieniu państwa, ani organu regionalnego lub terytorialnego.

W tej sytuacji, Coillte Teoranta nie można uważać za organ państwowy lub samorządowy w rozumieniu art. 1 lit. b dyrektywy 77/62. Trzeba jednak rozważyć, czy jest ona jednym z podmiotów będących odpowiednikiem osób prawnych prawa publicznego, wymienionych w załączniku I do dyrektywy 77/62.

W odniesieniu do Irlandii, w załączniku stwierdza się, że organami zamawiającymi są inne podmioty publiczne, których zamówienia publiczne na dostawy podlegają kontroli państwa.

Należy pamiętać, że celem koordynowania na szczeblu Wspólnoty procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy jest eliminowanie barier swobodnego przepływu towarów.

Po to by realizować w pełni zasadę swobodnego przepływu, termin "podmiot zamawiający" należy interpretować funkcjonalnie (patrz podobnie orzeczenie z 10 listopada 1998 r. w sprawie C-360/96, Gemeente Arnhem i Gemeente przeciwko BFI Holding, nie opublikowanej jeszcze, pkt 62).

Należy w tym miejscu podkreślić, że to właśnie państwo utworzyło Coillte Teoranta i powierzyło jej określone zadania, polegające przede wszystkim na zarządzaniu państwowymi lasami i przemysłem leśnym, lecz również na dostarczaniu różnych obiektów w interesie publicznym. Państwo może również powoływać najważniejszych funkcjonariuszy Coillte Teoranta.

Ponadto, uprawnienie ministra do wydawania poleceń Coillte Teoranta, zwłaszcza zaś wymagania zapewniania lub utrzymywania określonych usług lub obiektów, oraz uprawnienia ministra i Ministra Finansów w kwestiach finansowych umożliwiają państwu kontrolowanie działalności gospodarczej Coillte Teoranta.

Wynika z tego, że choć nie ma przepisu, który stanowiłby wprost że kontrola wykonywana przez państwo obejmuje w szczególności udzielanie przez Coillte Teoranta zamówień publicznych na dostawy, państwo może wykonywać taką kontrolę, co najmniej pośrednio.

Tak więc, Coillte Teoranta jest "organem publicznym którego zamówienia publiczne na podstawy podlegają kontroli państwa" w rozumieniu postanowienia pkt VI załącznika I do dyrektywy 77/62.

Odpowiedź na pytania przekazane celem wydania wstępnego rozstrzygnięcia brzmi więc, że podmiot taki jak Coillte Teoranta jest podmiotem zamawiającym w rozumieniu przepisu art. 1(b) dyrektywy 77/62, zmienionej dyrektywą 88/295.

Decyzja w sprawie kosztów

Koszty

Koszty poniesione przez rządy irlandzki, francuski i brytyjski oraz przez Komisję, które to rządy i Komisja przedstawiły uwagi Trybunałowi, nie podlegają zwrotowi. Ponieważ niniejsze postępowanie jest dla stron postępowania głównego elementem postępowania przed sądem krajowym, rozstrzygnięcie o kosztach należy do tego sądu.

Sentencja orzeczenia

Opierając się na tych podstawach,

TRYBUNAŁ (Piąta Izba),

w odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez Wysoki Trybunał orzeczeniem z 20 maja 1997 r., orzeka, co następuje.

Podmiot taki jak Coillte Teoranta jest podmiotem zamawiającym w rozumieniu przepisu art. 1 lit. b) dyrektywy 77/62/EWG z 21 grudnia 1976 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, zmienionej dyrektywą Rady 88/295/EWG z 22 marca 1988 r