

Orzeczenie Trybunału (Szóstej Izby) z dnia 9 lipca 1987 r.

w połączonych sprawach C- 27-29/86 (CEI i Bellini)

SA Construction et entreprises industrielles (CEI) i inni przeciw Société coopérative "Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes" i innym

Wnioski o wydanie orzeczenia wstępnego: Conseil d'Etat - Belgia.

Procedura udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane - Określenie sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego wykonawcy.

Łączne sprawy 27/86, 28/86 i 29/86.

Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości - 1987 strona 3347

Daty:

Dokumentu: 09/07/1987

Złożenie wniosku: 03/02/1986

Typ procedury: PRZEKAZANIE DO ORZECZENIA WSTĘPNEGO

Uwagi: Hiszpanii, Włoch, Komisji

Streszczenie

Dokumenty i oświadczenia pozwalające na określenie sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego wykonawcy nie zostały w sposób wyczerpujący wymienione w art. 25 Dyrektywy Rady 71/305 dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane.

Można wymagać od oferentów złożenia oświadczenia dotyczącego całkowitej wartości zamówionych u niego robót, jako dokumentu w rozumieniu wspomnianego art. 25. Ani przepis art. 25 ani żadne inne postanowienie dyrektywy nie uniemożliwiają państwu członkowskiemu określenia wartości robót, jakie mogą być przeprowadzane równocześnie.

Art. 25, 26 i 28 Dyrektywy 71/305 należy interpretować jako nie zabraniające zamawiającemu wymagania od wykonawcy uznanego w innym państwie członkowski, aby przedstawił dowód, że jego przedsiębiorstwo posiada warunki finansowe i potencjał ekonomiczny oraz możliwości techniczne wymagane przez prawo krajowe, nawet wtedy, gdy

wykonawca jest oficjalnie uznany w Kraju Członkowskim, w którym jego firma została założona, w klasie równoważnej do tej, jaka jest wymagana przez prawo krajowe, ze względu na wartość zamówienia, jakie ma zostać udzielone, o ile klasyfikacja przedsiębiorstw w obu państwach członkowskich, których sprawa dotyczy, nie jest oparta o równoważne kryteria w stosunku do wymaganego potencjału.

Strony

W połączonych sprawach 27, 28 i 29/86

Sprawy przekazane do Trybunału zgodnie z artykułem 177 Traktatu EWG przez Trzecią Izbę Sekcji Odwołań Administracyjnych Rady Państwa (Conseil d'Etat) Belgii z wnioskiem o orzeczenie wstępne w postępowaniu będącym w toku przed tym sądem.

W sprawie 27/86 pomiędzy

Constructions et Entreprises Industrielles SA (CEI)

oraz

Association Intercommunale Pour Le Autoroutes Des Ardennes,

którego następcą prawnym jest Fonds Des Routes (Fundusz Dróg),

reprezentowany przez Ministra Prac Publicznych;

w sprawie 28/86 pomiędzy

ING.A.Bellini & Co.spa, spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, założoną zgodnie z prawem włoskim

oraz

Regie des Batiments (komisja budowlana), reprezentowaną przez Ministra Prac Publicznych;

Interwenient:

Confederation Nationale de la Construction ASBL;

w sprawie 29/86 pomiędzy

ING. A. Bellini & Co. spa

oraz

Państwem Belgijskim, reprezentowanym przez Ministra Obrony,

dotyczącej interpretacji Dyrektywy Rady 71/305/EEC z dnia 26 lipca 1971 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Official Journal 1971 (II), p. 682),

Trybunał (Szósta Izba)

w składzie: C. Kakouris, Prezes Izby, T.F. O'Higgins, T. Koompans, K. Bahlmann i G.C. Rodriguez Iglesias, Sędziowie

Rzecznik Generalny: J. Mischo

Sekretarz: B. Pastor, Administrator

Po rozpatrzeniu obserwacji przedstawionych w imieniu Constructions et Enterprises Industrielles SA, powoda w postępowaniu głównym w sprawie 27/86, prowadzonej przez adwokatów R. Libiez, J. Putzeys i X. Leurquin

ING. A. Bellini & Co. spa., powoda w postępowaniu głównym w sprawach 28 i 29/86, prowadzonych przez adwokatów J. Putzeys i X. Leurquin.

Association Intercommunale Pour les Autoroutes des Ardennes, obecnie - Fonds des Routes, pozwanego w postępowaniu głównym w sprawie 27/86 prowadzonej przez P. Lambert, adwokata,

Regie des Batiments, pozwanego w postępowaniu głównym w sprawie 28/86, prowadzonej przez P. Lambert, adwokata

Państwa Belgijskiego, pozwanego w postępowaniu głównym w sprawie 29/86, prowadzonej przez J.P. Pierard, przedstawiciela Ministerstwa Obrony,

Confederation Nationale de la Construction, interwenienta w postępowaniu głównym w sprawie 28/86, prowadzonej przez adwokatów L. Goffin i J.L. Lodomez,

Królestwa Hiszpanii, reprezentowanego przez L.J. Casanovę Fernandez, Sekretarza Generalnego ds. Wspólnot Europejskich,

Republiki Włoskiej, reprezentowanej przez Ivo Braguglia, Avvocato dello Stato,

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez M. Guerrin, radcę prawnego,

Biorąc pod uwagę protokół z przesłuchania wstępnego i zgodnie z przesłuchaniem z 13 maja 1987 r.,

Po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego przedstawioną na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 1987 r.,

Zostało przyjęte następujące orzeczenie:

Podstawy orzeczenia

1. W trzech orzeczeniach z 15 stycznia 1986 r., które zostały otrzymane przez Trybunał w dniu 3 lutego 1986 r., Conseil d'Etat Belgii zwróciła się do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego na mocy art. 177 Traktatu EWG w sprawie interpretacji Dyrektywy Rady 71/305/EEC z 26 lipca 1971 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane. (Official Journal 1971 (II), str. 682).

2. Pytania te powstały w kontekście postępowania o anulowanie decyzji o udzieleniu różnych zamówień publicznych na roboty budowlane.

3. W postępowaniu głównym w sprawie 27/86 (CEI) oferta powoda została odrzucona na rzecz przedsiębiorstwa, którego oferta była wyższa, co uzasadniono tym, że całkowita wartość robót, tak publicznych jak i prywatnych, które CEI wykonywało w czasie udzielania zamówienia, przekraczały limit określony przez stosowne przepisy belgijskie.

4. Oferty złożone przez powoda w głównym postępowaniu w sprawach 28 i 29/86 (Bellini) również zostały odrzucone na rzecz przedsiębiorstwa, którego oferta była wyższa, co uzasadniono nie spełnianiem przez firmę Bellini kryteriów przewidzianych przez prawodawstwo belgijskie, umożliwiających uznanie go w klasach przewidzianych w dokumentacji przetargowej, pomimo tego, że przedstawił on świadectwo oficjalnego uznania wydane we Włoszech w klasie, która upoważniała go do udziału w przetargach we Włoszech o wartości porównywalnej z wartością omawianych zamówień belgijskich.

5. W trzech głównych procesach powodzi w uzasadnieniu swojego powództwa o anulowanie decyzji o udzieleniu zamówień, twierdzą, między innymi, że decyzje te były sprzeczne z przepisami Dyrektywy 71/305.

6. Ponieważ Conseil d'Etat uznała, że konieczna była interpretacja pewnych przepisów tej dyrektywy, zawiesiła postępowanie i zwróciła się do Trybunału z następującymi kwestiami z wnioskiem o orzeczenie wstępne:

A - w sprawie 27/86

"(1) Czy dokumenty i oświadczenia umożliwiające stwierdzenie sytuacji finansowej i ekonomicznej oferenta są wymienione w sposób wyczerpujący w art. 25 Dyrektywy 71/305/EEC?

(2) Jeśli nie, to czy wartość robót, jakie mogą być wykonywane równocześnie może być uważana za dowód umożliwiający określenie sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego w znaczeniu art. 25 dyrektywy?"

B - w sprawach 28 i 29/86

"Czy Dyrektywa 71/305/EEC z 26 lipca 1971 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, a w szczególności jej art. 25 i 26 pkt (d) umożliwiają belgijskim zamawiającym odrzucenie oferty złożonej przez oferenta włoskiego, na podstawie tego, że jego przedsiębiorstwo nie wykazało, że posiada minimalną kwotę środków własnych wymaganych przez prawodawstwo belgijskie, oraz że nie zatrudnia ono średnio minimalnej ilości pracowników i personelu kierowniczego wymaganych przez to prawodawstwo, podczas gdy przedsiębiorca taki jest uznany we Włoszech w klasie równoważnej do tej, jaka wymagana jest w Belgii ze względu na wartość zamówienia jakie ma być udzielone?"

7. W celu uzyskania pełniejszego obrazu postępowania głównego, legislacji krajowej i wspólnotowej, której sprawa dotyczy, pisemnych obserwacji przedstawionych Trybunałowi oraz trybu postępowania, które są wspomniane lub omówione poniżej ma miejsce odwołanie się do raportu z przesłuchania wstępnego, w stopniu, w jakim jest to konieczne dla argumentacji Trybunału.

Pytanie dotyczące wyczerpującej natury listy dokumentów i oświadczeń w Artykule 25 dyrektywy

8. Art. 25 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że dowód sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego oferenta może być przedstawiony w formie jednego lub więcej wspomnianych tam dokumentów i oświadczeń. Zgodnie z ust. 2 zamawiający są zobowiązani do określenia w ogłoszeniu o zamówieniu lub zaproszeniu do składania ofert, jakie dokumenty i oświadczenia wybrali spośród tych wymienionych w poprzednich ustępach, oraz jakie inne dokumenty i oświadczenia od tych wymienionych w pkt (a), (b) lub (c) powinny być przedstawione.

9. Z samego sformułowania tego artykułu, a w szczególności z jego drugiego ustępu, wynika, że lista dokumentów i oświadczeń tam wymienionych nie jest wyczerpująca.

10. Dlatego też w odpowiedzi dla sądu krajowego należy stwierdzić, że dokumenty i oświadczenia umożliwiające określenie sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego oferenta, nie są w sposób wyczerpujący określone w art. 25 Dyrektywy 71/305/EEC.

11. Jeśli chodzi o drugie zapytanie sądu krajowego w sprawie 27/86, należy zauważyć, że całkowita wartość robót zleconych wykonawcy w danym momencie może być przydatnym czynnikiem przy określaniu, na określonym etapie, sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego wykonawcy w stosunku do jego zobowiązań. Ponieważ dokumenty i oświadczenia nie są wymienione w sposób wyczerpujący w art. 25 dyrektywy, dlatego też nie ma powodu, aby takie informacje nie mogły być wymagane od oferentów, jako dowody w znaczeniu tego przepisu.

12. Jednakże, w świetle podstaw do żądania dokumentów i oświadczeń, treści prawodawstwa belgijskiego tam wymienionego oraz argumentów przytoczonych przed Trybunałem, pytanie sądu krajowego musi być rozumiane również jako chęć upewnienia się, czy przepis krajowy, określający maksymalną wartość prac, jakie mogą być prowadzone równocześnie jest zgodny z tą dyrektywą.

13. W tym względzie należy zauważyć, że ustalenia takiego limitu nie jest ani dozwolone ani zabronione przez art. 25 dyrektywy, ponieważ celem tego przepisu nie jest ograniczenie władzy państw członkowskich w zakresie ustalania poziomu możliwości finansowych i potencjału ekonomicznego wymaganych dla wzięcia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, ale określenie oświadczeń lub dowodów, jakie mogą być składane w celu określenia sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego wykonawcy.

14. Aby wydać decyzję co do zgodności takiego limitu z dyrektywą jako całością, należy mieć na względzie cel i przedmiot dyrektywy. Celem Dyrektywy 71/305 jest zapewnienie, że realizacja w ramach Wspólnoty swobody zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane obejmuje, poza eliminacją ograniczeń, koordynację krajowych procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane. Taka koordynacja "powinna uwzględniać tak daleko jak to jest możliwe procedury i praktyki administracyjne obowiązujące w każdym z krajów członkowskich" (punkt drugi preambuły dyrektywy). Art. 2 wyraźnie stanowi, że zamawiający są zobowiązani do stosowania procedur krajowych dostosowanych do postanowień dyrektywy.

15. Dyrektywa nie formułuje ujednoczonego i wyczerpującego zbioru przepisów wspólnotowych. W ramach wspólnych przepisów, jakie zawiera, państwom członkowskim pozostawia się wolność utrzymania lub przyjmowania przepisów z zakresu prawa materialnego i procesowego dotyczącego zamówień publicznych na roboty budowlane, pod warunkiem, że są one zgodne ze wszystkimi stosownymi przepisami prawa wspólnotowego,

oraz, w szczególności, z zakazami wynikającymi z zasad określonych w Traktacie w stosunku do prawa zakładania przedsiębiorstw i wolności świadczenia usług.

16. Ustalenie w kraju członkowskim maksymalnej wartości prac, jakie mogą być wykonywane równocześnie, nie jest sprzeczne z powyższymi zasadami i nic nie wskazuje na to, że w efekcie ogranicza ono dostęp przedsiębiorców we Wspólnocie do zamówień publicznych na roboty budowlane.

17. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zgodnie z prawem Wspólnoty, nie ma powodów, dla których państwa członkowskie, w kontekście przysługujących im uprawnień w dziedzinie zamówień publicznych na roboty budowlane, nie mogłyby określić wartości robót, które mogą być wykonywane równocześnie.

18. Odpowiedź dla sądu krajowego powinna być więc następująca - od oferentów można żądać określenia całkowitej wartości zleconych im prac, jako dokumentów w znaczeniu art. 25 Dyrektywy 71/305 oraz, że ani ten artykuł ani żadne inne postanowienie dyrektywy nie zabrania krajowi członkowskiemu określenia wartości robót, jakie mogą być wykonywane jednocześnie.

Pytanie dotyczące skutków umieszczenia na oficjalnej liście uznanych przedsiębiorców budowlanych w jednym z państw członkowskich, dla organów udzielających zamówień w innym państwie członkowskim.

19. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy wyjaśnić skutki, jakie ma umieszczanie przedsiębiorcy na oficjalnej liście uznanych przedsiębiorców w państwie członkowskim w ogólnym schemacie dyrektywy.

20. Zgodnie z art. 28 ust. 1, państwa członkowskie posiadające oficjalne listy uznanych przedsiębiorców muszą dostosować je do wymogów art. 23 pkt (a) do (d) i (g) oraz art. 24 do 26.

21. Powyższe przepisy art. 23 określają okoliczności związane z niewypłacalnością lub nieuczciwością przedsiębiorcy budowlanego uzasadniające wyłączenie go z udziału w zamówieniu. Przepisy art. 25 i 26 dotyczą dokumentów i oświadczeń, jakie można złożyć na dowód sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego przedsiębiorcy, z jednej strony, oraz jego wiedzy technicznej i umiejętności z drugiej.

22. Harmonizacja oficjalnych list uznanych przedsiębiorców, o której mowa w art. 28 ust. 1, ma więc ograniczony zasięg. Dotyczy ona w szczególności dokumentów i oświadczeń potwierdzających sytuację finansową i potencjał ekonomiczny przedsiębiorców, oraz ich wiedzę techniczną i możliwości. Jednakże, kryteria ich klasyfikacji nie są zharmonizowane.

23. Art. 28 ust. 2 przewiduje, że przedsiębiorcy zarejestrowani na takich listach mogą, dla potrzeb każdego zamówienia, przedstawić zamawiającym świadectwo rejestracji wystawione przez kompetentne władze. Takie świadectwo musi określać dokumenty i oświadczenia jakie pozwoliły na rejestrację na takiej liście i klasyfikację tam przyjętą.

24. Art. 28 ust. 3 umożliwia, przedsiębiorcom zarejestrowanym na oficjalnej liście w dowolnym państwie członkowskim, korzystanie z takiej rejestracji, w granicach określonych w tym przepisie, jako alternatywnego sposobu udowodnienia przed władzami innego państwa członkowskiego, w którym udzielane są zamówienia na roboty budowlane, że spełniają oni wymogi kwalifikacyjne wymienione w art. 23 do 26 dyrektywy (Orzeczenie z 10 lutego 1982 r. w sprawie 76/81 Trasporoute przeciw Ministrowi Prac Publicznych (1982) ECR 417).

25. W odniesieniu do, w szczególności, świadectwa potencjału ekonomicznego i sytuacji finansowej przedsiębiorcy oraz jego wiedzy technicznej i możliwości, rejestracja na oficjalnej liście uznanych przedsiębiorców może więc zastąpić dokumenty i oświadczenia, o których mowa w art. 25 i 26, w stopniu, w jakim rejestracja taka jest oparta na równoważnych informacjach.

26. Informacje wynikające z rejestracji na oficjalnej liście nie mogą być poddawane w wątpliwość przez zamawiających. Jednakże, zamawiający mogą określić poziom sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego oraz wiedzy technicznej, a także możliwości warunkujące uzyskanie danego zamówienia.

27. Tym samym wymaga się od zamawiających, aby zaakceptowali, że potencjał ekonomiczny i sytuacja finansowa oraz wiedza i możliwości techniczne przedsiębiorcy, są wystarczające w przypadku prac odpowiadających jego klasyfikacji tylko w takim stopniu, w jakim taka klasyfikacja jest oparta na równoważnych kryteriach w stosunku do wymaganego potencjału. Jeśli jednak tak nie jest, mają one prawo odrzucić ofertę złożoną przez przedsiębiorcę, który nie spełnia wymaganych warunków.

28. W odpowiedzi dla sądu krajowego należy więc stwierdzić: art. 25, art. 26 pkt (d) i art. 28 dyrektywy należy interpretować, jako nie uniemożliwiające władzom udzielającym zamówienia, wymagania od przedsiębiorcy uznanego w innych krajach członkowskich, aby przedstawił dowody, że jego przedsiębiorstwo posiada określone minimum własnych funduszy, pracowników i personelu zarządzającego wymaganym prawem krajowym, nawet

gdy przedsiębiorca taki jest oficjalnie uznany w kraju członkowskim, w którym posiada główną siedzibę, w klasie równoważnej z klasą wymaganą przez prawo krajowe w związku z wartością zamówienia jakie ma być udzielone.

Decyzja dotycząca kosztów

Koszty

29. Koszty poniesione przez Komisję Wspólnot Europejskich, Królestwo Hiszpanii oraz Republikę Włoch, które dostarczyły Trybunałowi swoje uwagi nie podlegają zwrotowi. Ponieważ postępowanie takie, w stopniu w jakim dotyczy to stron postępowania głównego, ma charakter etapu postępowania przed sądem krajowym, decyzja dotycząca kosztów jest w gestii tego sądu.

Sentencja orzeczenia

Na tej podstawie,

Trybunał (Szósta Izba)

w odpowiedzi na pytania wystosowane do niego przez Conseil d'Etat Belgii we wnioskach z dnia 15 stycznia 1986 r., niniejszym orzeka, co następuje:

Dokumenty i oświadczenia umożliwiające określenie sytuacji finansowej i potencjału ekonomicznego przedsiębiorcy nie są w sposób wyczerpujący wymienione w art. 25 Dyrektywy Rady 71/305/EEC z 26 lipca 1971 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane.

Od oferentów można żądać oświadczenia o całkowitej wartości udzielonych im zamówień, jako dokumentów w znaczeniu art. 25 Dyrektywy 71/305/EEC i ani ten artykuł ani inne postanowienia dyrektywy nie zabraniają państwu członkowskiemu ustalenia wartości robót, jakie mogą być wykonywane równocześnie.

Art. 25, art. 26 pkt (d) i art. 28 Dyrektywy 71/305/EEC należy interpretować, jako nie zabraniające zamawiającym wymagania od przedsiębiorcy uznanego w innym państwie członkowskim przedstawienia dowodów, że jego przedsiębiorstwo posiada minimalne fundusze własne, pracowników i personel zarządzający wymagane przez prawo krajowe, nawet jeśli przedsiębiorca taki jest uznany w kraju członkowskim, w

którym ma główną siedzibę, w klasie równoważnej do tej wymaganej przez prawo krajowe w związku z wartością zamówienia, jakie ma być udzielone.