

Orzeczenie Trybunału z dnia 11 sierpnia 1995 r.

Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

Postępowanie wobec państw członkowskich z powodu nie wywiązywania się ze zobowiązań

Zamówienia publiczne na wykonanie robót budowlanych i dostawy

Sprawa C-433/93

Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1995 r. s. I-2303

Streszczenie

W postępowaniu wszczętym na podstawie art. 169 Traktatu w przedmiocie stwierdzenia, że państwo członkowskie nie zapewniwszy prawidłowego wdrożenia dyrektywy nie wywiązało się ze swoich zobowiązań, poprawki wniesione do prawa krajowego są bez znaczenia dla celów wydania orzeczenia, jeżeli nie weszły w życie przed ukończeniem okresu określonego w umotywowanej opinii.

Wdrożenie dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga, by jej postanowienia były wdrożone dosłownie do krajowego porządku prawnego, a ogólny kontekst prawny, w zależności od treści dyrektywy, może być wystarczający, pod warunkiem, że rzeczywiście gwarantuje on pełne zastosowanie dyrektywy w sposób odpowiednio przejrzysty i precyzyjny oraz taki, że ilekroć dyrektywa ma stworzyć prawa podmiotowe dla osób fizycznych, mogą one z nich w pełni korzystać i, jeżeli zajdzie taka potrzeba, powoływać się na nie przed sądami krajowymi.

Jeżeli chodzi o zasady dotyczące uczestnictwa w przetargach oraz zasady publikowania ogłoszeń o zamówieniach, które są zawarte w dyrektywach koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych, to ochrona w ten sposób stworzona byłaby nieskuteczna, jeżeli oferent nie mógłby powoływać się na te przepisy w sporze z instytucją udzielającą zamówienia publicznego, i jeżeli to konieczne, postawić zarzut naruszenia tych przepisów przed sądem krajowym.

Postanowienia prawa krajowego zastosowane jedynie w postaci zasad administracyjnych, które nie przyznają osobom fizycznym żadnych praw, na które mogłyby się one powołać przed sądami krajowymi, nie gwarantują pełnego wdrożenia dyrektywy.

Art. 189 ust. 3 Traktatu stanowi, że dyrektywy Wspólnoty muszą być wprowadzane w życie poprzez odpowiednie działania wdrożeniowe podjęte przez państwa członkowskie. Jedynie w określonych okolicznościach, szczególnie wtedy, gdy państwo członkowskie nie podjęło wymaganych kroków lub podjęło działania niezgodne z dyrektywą, Trybunał uznał prawo podmiotów dotkniętych na skutek takiego naruszenia prawa do powoływania się na dyrektywę w skargach przeciwko temu państwu. Ta minimalna gwarancja, wynikająca z wiążącego charakteru zobowiązań, nałożonych na państwa członkowskie poprzez dyrektywy

na mocy art. 189 ust. 3, nie może usprawiedliwiać państw uchylających się od obowiązku podjęcia w odpowiednim czasie działań wdrożeniowych dla spełnienia celów dyrektyw.

Strony

W Sprawie C-433/95

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez Hendrika Van Liera, radcę prawnego oraz Angelę Bardenheprzeciwoer, z Biura Prawnego Komisji, działających w charakterze pełnomocników, z adresem dla doręczeń w Luksemburgu w biurze Carlosa Gomeza de la Cruz, także z Biura Prawnego Komisji, Wagner Centre, Kirchberg, wnioskodawca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez Kay Hailbronner, profesora z Uniwersytetu w Konstanz, i Bernd Kloke, Regierungsrat w Federalnym Ministerstwie Gospodarki, działających w charakterze pełnomocników, pozwanemu

WNIOSEK o stwierdzenie, iż nie podejmując, bądź nie informując o podjęciu w przewidzianym przez prawo terminie, działań koniecznych dla spełnienia wymagań Dyrektywy 77/62/EEC, zmienionej przez Dyrektywę Rady 88/295/EEC z dnia 22 marca 1988 r., koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy i odrzucając pewne postanowienia Dyrektywy 80/767/EEC (OJ 1988, L 127, s. 1) oraz wymagania Dyrektywy 71/305/EEC, zmienionej przez Dyrektywę Rady 89/440/EEC z dnia 18 lipca 1989 r., dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, Republika Federalna Niemiec nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających uprzednio z Traktatu EWG, teraz z Traktatu WE.

TRYBUNAŁ

w składzie: G.C. Rodriguez Iglesias, Przewodniczący, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (sprawozdawca) oraz P. Jann (Przewodniczący Izby), G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, G. Hirsch, H. Ragnemalm i L. Seprzeciwoon, Sędziowie,

Rzecznik Generalny: M.B. Elmer

Sekretarz: L. Hewlett, Administrator,

po wysłuchaniu protokołu z rozprawy,

po wysłuchaniu ustnych argumentacji obu stron na rozprawie w dniu 7 marca 1995 r.,

po rozpatrzeniu opinii rzecznika generalnego na posiedzeniu 11 maja 1995 r.,

wydaje następujące orzeczenie

Podstawy prawne orzeczenia

1. Przez złożenie w Sekretariacie Trybunału odpowiedniego wniosku w dniu 3 listopada 1993 r., Komisja Wspólnot Europejskich, na mocy art. 169 Traktatu WE, wszczęła postępowanie w przedmiocie stwierdzenia, iż nie podejmując, bądź nie informując o podjęciu w przewidzianym przez prawo terminie, działań koniecznych dla spełnienia wymagań Dyrektywy 77/62/EEC, zmienionej przez Dyrektywę Rady 88/295/EEC z dnia 22 marca 1988 r., koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy i odrzucając pewne postanowienia Dyrektywy 80/767/EEC (OJ 1988, L 127, s. 1) oraz wymagania Dyrektywy 71/305/EEC, zmienionej przez Dyrektywę Rady 89/440/EEC z dnia 18 lipca 1989 r., dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych, Republika Federalna Niemiec nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających uprzednio z Traktatu EWG, teraz z Traktatu WE.

2. Na mocy art. 20 Dyrektywy 88/295 państwa członkowskie były zobowiązane do podjęcia działań koniecznych dla spełnienia wymagań dyrektywy do dnia 1 stycznia 1989 r., a następnie do poinformowania o tym Komisji. Podobnie art. 3 Dyrektywy 89/440 zobowiązywał państwa członkowskie do wdrożenia tej dyrektywy do prawa krajowego nie później niż w rok po jej ogłoszeniu, to znaczy do 19 lipca 1990 r., a następnie do poinformowania o tym Komisji.

3. W celu wdrożenia Dyrektywy 88/295 w Republice Federalnej Niemiec zostały dodane do Verdingungsordnung fuer Leistungen ausgenommen Bauleistungen Teil A (Zasady udzielania zamówień publicznych na dostawy, z wyjątkiem zamówień publicznych na wykonywane robót, Część A) (zwane dalej "VOL/A") , paragrafy "a". Zmieniony tekst został opublikowany pod tytułem "Neufassung der VOL/A, Ausgabe 1990" w Bundesanzeiger (Federal Gazette) Nr 45A z dnia 6 marca 1990 r.

4. Postanowienia Dyrektywy 89/440 zostały włączone w formie paragrafów "a" do Verdingungsordnung fuer Bauleistungen, Teil A (Zasady udzielania zamówień publicznych na wykonywane roboty, Część A) (hereafter "VOB/A"). Tekst VOB/A został opublikowany w Bundesanzeiger Nr 132 z 19 lipca 1990 r.

5. W dwóch oficjalnych pismach z dnia 27 lutego 1992 r. Komisja stwierdziła, iż Dyrektywy 88/295 i 89/440 nie zostały wdrożone zgodnie z odpowiednimi wymaganiami prawa Wspólnoty. Tam, gdzie dyrektywa ma przyznawać prawa podmiotowe osobom fizycznym, jej wdrożenie wymaga przyjęcia takich postanowień prawnych, by ci, którym przyznano te prawa byli świadomi pełnego ich zakresu, oraz, gdy to konieczne, mogli powoływać się na nie przed sądami krajowymi. Dlatego też wdrożenie dyrektywy na drodze zwykłej administracyjnej praktyki, która w każdej chwili może zostać zmieniona, było niewystarczające.

6. Komisja twierdzi, iż wyżej wspomniane dokumenty powstały na drodze negocjacji odnośnie udzielania zamówień publicznych prowadzonych przez niemieckie komitety. Komitety te, składające się z reprezentantów władz lokalnych, przedsiębiorców, związków zawodowych, były jedynie organami o charakterze prywatnym, nie będącymi częścią administracji publicznej. Verdingungsordnungen były zatem niczym więcej, jak tylko prywatnymi zasadami proceduralnymi, nie wiążącymi dla podmiotów zamawiających. Zakładając nawet, że te zasady stały się postanowieniami administracyjnymi, które, jak twierdzili wysocy urzędnicy administracyjni, były przestrzegane przez instytucje im podległe, nigdy nie stałyby się one przepisami prawnymi i nie przyznałyby praw podmiotowych osobom fizycznym spoza administracji, podczas gdy dyrektywy, o których mowa, miały chronić oferentów przed arbitralnością decyzji podejmowanych przez podmioty zamawiające.

7. W piśmie z dnia 2 lipca 1992 r. Rząd Niemiec przysłał Komisji projekt aktu prawnego zmieniającego Haushaltsgrundsatzgesetz (Ustawę dotyczącą zasad prawa budżetowego) - (zwaną dalej "Prawem budżetowym") w celu stworzenia podstawy prawnej dla przyjęcia przepisów dotyczących postanowień regulujących udzielanie zamówień, w tym także zamówień publicznych, w które miały być włączone Verdingungsordnungen (zwane dalej "rozwiązaniem budżetowym").

8. W dniu 3 grudnia 1992 r. Komisja wysłała Republice Federalnej Niemiec dwie umotywowane opinie, w których ponownie przedstawiła szczegółowo argumenty zawarte w oficjalnych pismach. Komisja stwierdziła także, iż nawet jeśli Verdingungsordnungen stałyby się przepisami prawa - co było przewidziane w "rozwiązaniu budżetowym" - projekt ten nie przyznałby praw podmiotowych oferentom, ponieważ Niemiecki Rząd stał na stanowisku, iż ani Dyrektywa 88/295, ani Dyrektywa 89/440, ani wyżej wymieniony projekt nie miały przyznawać żadnych praw osobom fizycznym

9. W liście z 11 marca 1993 r. Rząd Niemiec wysłał Komisji nieco zmodyfikowaną wersję projektu aktu prawnego zmieniającego Prawo budżetowe.

10. Uważając, iż wdrożenie Dyrektywy 88/295 oraz 89/440 poprzez Verdingungsordnungen nie spełni wymogów prawa precedensowego Wspólnoty, Komisja wszczęła obecne postępowanie.

11. The Zweites Gesetz zur Aenderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Druga ustawa zmieniająca ustawę dotyczącą zasad prawa budżetowego), Bundesgesetzblatt 1993, Część I, s. 1928, została przyjęta 26 listopada 1993 r. i weszła w życie 1 stycznia 1994. Na tej podstawie 26 stycznia 1994 r. Rząd Niemiec przyjął Verordnung ueber die Vergabebestimmungen fuer oeffentliche Auftraege Vergabe przeciwko erordnung (Rozporządzenie dotyczące zasad udzielania zamówień publicznych), Bundesgesetzblatt 1994, Część I, s. 321 (zwane dalej "VGV") oraz Nachpruefungspraeueferordnung (Rozporządzenie dotyczące zasad kontroli), Bundesgesetzblatt 1994, Część I, s. 324. Rząd Niemiec stoi na stanowisku, iż poprzez tę drugą regulację prawną, wdrożył Dyrektywę Rady 89/665/EEC z dnia 21 grudnia 1989 r. koordynującą przepisy i regulacje administracyjne, dotyczące stosowania procedur odwoławczych w udzielaniu zamówień publicznych na dostawę i roboty budowlane (dalej zwaną "Dyrektywą 89/665") Komisja została powiadomiona o przyjęciu tych regulacji prawnych 7 lutego 1994 r.

12. Na mocy art. 1 i 2 VGV, podmioty udzielające zamówień publicznych na dostawę i wykonanie robót budowlanych, o których mowa w par. 51a (1) do (3) Prawa budżetowego, muszą stosować się do zasad udzielania zamówień publicznych, tzn. VOL/A, zmieniona 3 sierpnia 1993 (Bundesanzeiger Nr 175a z 17 września 1993 r.) i VOB/A, zmieniona 12 listopada 1992 (Bundesanzeiger Nr 223a z 27 listopada 1992).

Przedmiot postępowania

13. W pisemnych oświadczeniach strony głównie zajmowały się zagadnieniem, w jakim stopniu środki legislacyjne przewidziane, a następnie przyjęte przez Rząd Niemiec w celu wprowadzenia "rozwiązania budżetowego", wdrożyły Dyrektywy 88/295 i 89/440 do przepisów prawa krajowego.

14. Jednakże podczas rozprawy Komisja podkreśliła, iż domaga się jedynie stwierdzenia, że Republika Federalna Niemiec nie wywiązała się ze zobowiązań z tytułu Traktatu w okresie do 3 lutego 1993 r., czyli do dnia, w którym termin określony w umotywowanych opiniach się skończył, kiedy Dyrektywy 88/295 i 89/440 nie były jeszcze prawidłowo wdrożone.

15. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału (patrz orzeczenie w Sprawie C-80/92 Komisja przeciwko Belgii [1994] ECR I-1019, par. 19) zmiany dokonane w prawie krajowym są nieistotne dla orzeczenia w postępowaniu w sprawie nie wywiązywania się ze zobowiązań, jeśli ich nie wprowadzono przed wygaśnięciem okresu określonego w umotywowanej opinii.

16. Zatem w obecnym postępowaniu wystarczy sprawdzić, czy 3 lutego 1993 r. wdrożenie Dyrektyw 88/295 i 89/440 w postaci paragrafów "a" w, odpowiednio, VOL/A, opublikowanym pod tytułem "Neufassung der VOL/A. Ausgabe 1990" w Bundesanzeiger

Nr 45A z 6 marca 1990 r., i VOB/A, opublikowanym w Bundesanzeiger Nr 132 z 19 lipca 1990 r., spełnia wymagania prawa wspólnotowego i nie będzie konieczne rozpatrywanie "rozwiązania budżetowego".

Kwestia czy postępowanie ma oparcie w prawie

17. Zdaniem niemieckiego rządu, prawo krajowe obowiązujące przed 3 lutym 1993 r. pozwalało już na prawidłowe stosowanie Dyrektyw 88/295 i 89/440. Na poziomie federalnym, na poziomie Landów i gmin podmioty zamawiające zobowiązane są działać zgodnie z postanowieniami w Verdingungsordnungen.

18. Należy zauważyć, iż Trybunał zawsze podkreślał (patrz zwłaszcza orzeczenie w Sprawie C-361/88 Komisja przeciwko Niemcom [1991] ECR I-2567, par. 15), że wdrażanie dyrektywy do krajowego systemu prawnego nie wymaga, by jej postanowienia były wdrożone dosłownie do krajowego porządku prawnego, a ogólny kontekst prawny, w zależności od treści dyrektywy, może być wystarczający, pod warunkiem, że rzeczywiście gwarantuje on pełne zastosowanie dyrektywy w sposób odpowiednio przejrzysty i precyzyjny i taki, że ilekroć dyrektywa ma stworzyć prawa dla osób fizycznych, mogą one z nich w pełni korzystać i, jeżeli zajdzie taka potrzeba, powoływać się na nie przed sądami krajowymi.

Należy także zauważyć, że zasady dotyczące uczestnictwa i ogłoszeń w dyrektywach koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych mają za zadanie chronić oferentów przed arbitralnością decyzji podmiotów zamawiających (patrz orzeczenie w Sprawie 31/87 Beentjes przeciwko Holandii [1988] ECR 4635, par. 42). Taka ochrona byłaby nieskuteczna, jeżeli oferent nie mógłby powoływać się na te przepisy i jeżeli to konieczne, postawić zarzut naruszenia tych przepisów przed sądem krajowym.

Rząd Niemiec nie zaprzecza, że w terminie określonym w umotywowanych opiniach, Verdingungsordnungen stosowane jedynie jako zasady administracyjne, nie przyznawały osobom fizycznym żadnych praw, na które można byłoby się powołać przed sądami krajowymi.

Niemiecki Rząd dowodzi, iż dopiero wraz z przyjęciem Dyrektywy 89/665 ustalono zasady określające procedury, które należy stosować w postępowaniu w sprawach o naruszenie Dyrektyw 88/295 i 89/440. W każdym razie, zdaniem Rządu Niemiec, z orzecnictwem

dotyczącego bezpośredniego skutku dyrektyw wynika, że osoby fizyczne mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi w postępowaniach przeciwko władzom publicznym, jeśli naruszyły one zasady udzielania zamówień określone w tych dyrektywach.

Argument dotyczący Dyrektywy 89/665 jest bez znaczenia. Rząd Niemiec sam przyznał, że dyrektywa została całkowicie wdrożona do prawa krajowego dopiero z przyjęciem wyżej wspomnianego Nachprüfungsprzeciwoerordnung w dniu 26 stycznia 1994 r. zgodnego z Prawem budżetowym.

W każdym razie przyjęcie Dyrektywy 89/665 nie ma żadnego związku z wdrożeniem Dyrektyw 88/295 i 89/440. Jak wynika z pierwszego i drugiego punktu wstępu do Dyrektywy 89/665, ogranicza się ona do wsparcia istniejących już mechanizmów na poziomie zarówno krajowym, jak i wspólnotowym, których celem jest zapewnienie skuteczniejszego stosowania dyrektyw Wspólnoty dotyczących udzielania zamówień publicznych, szczególnie na etapie, na którym naruszenia tych przepisów mogą być naprawione;

Nie można też zaakceptować argumentu związanego z bezpośrednim skutkiem Dyrektyw 88/195 i 89/440. Zgodnie z art. 189 Traktatu ust. 3 dyrektywy Wspólnoty muszą być wdrażane poprzez podjęcie odpowiednich kroków przez państwa członkowskie. Tylko w specyficznych okolicznościach, szczególnie w przypadkach, kiedy państwo członkowskie nie podjęło wymaganych kroków bądź podjęło kroki niezgodne z dyrektywą, Trybunał uznał prawo podmiotów tym dotkniętych do powoływania się na dyrektywy w sprawach o roszczenia wobec państw członkowskich. Ta minimalna gwarancja, wynikająca z wiążącego charakteru zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie poprzez dyrektywy na mocy art. 189 ust. 3, nie może usprawiedliwiać państw uchylających się od obowiązku podjęcia, w odpowiednim czasie, działań wdrożeniowych dla spełnienia celów każdej z dyrektyw (patrz, zwłaszcza orzeczenie w Sprawie 102/79 Komisja przeciwko Belgii [1980] ECR 1473, par. 12).

Ponieważ władze Niemiec nie wdrożyły Dyrektywy 88/295 oraz 89/440 w wyznaczonym terminie, wniosek Komisji o stwierdzenie nie wywiązania się ze zobowiązań w tym względzie musi zostać podtrzymany.

Należy zatem stwierdzić, że nie przyjmując w ustanowionym przez prawo okresie ustaw, regulacji prawnych i postanowień administracyjnych koniecznych dla spełnienia wymagań z tytułu Dyrektywy 88/295/EEC oraz 89/440/EEC, Republika Federalna Niemiec nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających z Traktatu WE.

Decyzja dotycząca kosztów sądowych

Koszty

27. Na mocy art. 69 ust. 2 Zasad procesowych, strona przegrywająca jest obciążona kosztami sądowymi, jeżeli wnioskuje o to strona wygrywająca. Ponieważ Republika Federalna Niemiec jest stroną przegrywającą, powinna być obciążona kosztami.

Orzeczenie

Na tej podstawie

TRYBUNAŁ

niniejszym

Stwierdza, iż nie przyjmując, w określonym przez prawo terminie, ustaw, regulacji prawnych i postanowień administracyjnych, koniecznych dla spełnienia wymagań Dyrektywy 77/62/EEC, zmienionej przez Dyrektywę Rady 88/295/EEC z dnia 22 marca 1988 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy i odrzucając pewne postanowienia Dyrektywy 80/767/EEC oraz wymagań Dyrektywy 71/305/EEC zmienionej przez Dyrektywę Rady 89/440/EEC z dnia 18 lipca 1989 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych, Republika Federalna Niemiec nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających uprzednio z Traktatu EWG, teraz z Traktatu WE;

Nakazuje Republice Federalnej Niemiec zapłacić koszty sądowe.