

Orzeczenie Trybunału (Czwartej Izby) z dnia 26 października 1995 r.

Furlanis Construzioni Generali SpA przeciwko Azienda Nazionale Autonoma Strade (Anas).

Wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego: Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Włochy.

Dyrektywa Rady 71/305/EEC oraz 89/440/EEC - Zamówienia publiczne - oferty zawierające rażąco niskie ceny

Sprawa C-143/94 ("ANAS")

Sprawozdania Trybunału 1995, str. I-3633

Data:

Akta: 26/10/1995

Wniosek: 24/05/1994

Tryb: Orzeczenie Wstępne

Sędzia-Sprawozdawca: Kakouris

Przedmiot: Zbliżanie Przepisów prawnych

Streszczenie

W procedurze orzekania wstępnego, określonej w art. 177 Traktatu, to sądy krajowe, przed którymi prowadzone jest postępowanie i które muszą odpowiadać za wydane decyzje, określają, mając na uwadze szczególne cechy każdego przypadku, zarówno potrzebę wydania orzeczenia wstępnego, umożliwiającego im wydanie wyroku jak i znaczenie zagadnień przedstawionych przez nie Trybunałowi. Wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego złożony przez sąd krajowy może być odrzucony, jeżeli jest oczywiste, że poszukiwanie właściwej interpretacji przepisów prawnych Wspólnoty przez ten sąd nie ma związku z faktycznym charakterem sprawy lub przedmiotem postępowania głównego.

Art. 29 ust. 5 ostatni punkt Dyrektywy 71/305 dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, zmieniony przez art. 1 ust. 20 Dyrektywy 89/440, który wprowadza możliwość postępowania, przez czas określony, stanowiącego wyjątek od powszechnie obowiązujących procedur ustanowionych przez Wspólnotę,

powinien być interpretowany, jako oznaczający, że jedynie procedury, zgodnie z którymi ostateczny wybór ofert został dokonany przed 31 grudnia 1992 r., kwalifikują się do postępowania określonego w tym przepisie, w odniesieniu do kwestii odrzucania ofert przedstawiających rażąco niskie ceny.

Strony

W sprawie C-143/94

Wniosek do Trybunału zgodnie z art. 177 Traktatu WE złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Włochy) o wydanie orzeczenia wstępnego dotyczącego postępowania prowadzonego przed tym sądem

pomiędzy:

Furlanis Costruzioni Generali SpA

oraz

Azienda Nazionale Autonoma Strade (ANAS)

Itinera Co. Ge. SpA, wcześniej Edilvie Srl

dotyczący interpretacji art. 29 ust. 5 Dyrektywy Rady 71/305/EEC z 26 lipca 1971 r. o koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (OJ 1971 (II), str. 682), zmienionego przez art. 1 ust. 20 Dyrektywy Rady 89/440/EEC z 18 lipca 1989 r. (OJ 1989 L 210, str. 1),

TRYBUNAŁ (Izba Czwarta)

w składzie: C.N. Kakouris (Sprawozdawca), Przewodniczący Izby, P.J.G. Kapteyn oraz H. Ragnemalm, Sędziowie.

Rzecznik Generalny: C.O. Lenz.

Sekretarz: L. Hewlett, Administrator

po rozpatrzeniu pisemnych spostrzeżeń przedstawionych w imieniu:

Furlanis Costruzioni Generali SpA - przez A. Biagini i N. Marcone, Adwokatura Rzymska

Itinera CO. GE. SpA, wcześniej Edilvie Srl, - przez V. Biagetti i G. Cignitti, Adwokatura Rzymska,

Rządu Włoskiego - przez U. Leanza, Szef Departamentu Prawa przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych, występującego jako pełnomocnik, Pana Fiorilli - asystenta, Avvocato dello Stato,

Komisję Wspólnot Europejskich - przez A. Aresu, doradztwo prawne, występującego jako pełnomocnik,

powołując się na protokół z rozprawy,

po wysłuchaniu ustnych argumentów przedstawionych przez Furlanis Costruzioni Generali SpA, Itinera CO. GE. SpA, Rząd Włoski i Komisję podczas rozprawy w dniu 11 maja 1995 roku,

po wysłuchaniu opinii rzecznika generalnego podczas rozprawy w dniu 29 czerwca 1995 r.,

wyduje następujące orzeczenie

Podstawy orzeczenia

Wnioskiem z 31 marca 1994 r., otrzymanym przez Trybunał w dniu 24 maja 1994 r., Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Lokalny Sąd Administracyjny, Lazio) zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego zgodnie z art. 177 Traktatu WE dotyczącego interpretacji art. 29 ust. 5 Dyrektywy Rady 71/305/EEC z 26 lipca 1971 r., koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (OJ 1971 (II), str. 682), zmienionego przez art. 1 ust. 20 Dyrektywy Rady 89/440/EEC z 18 lipca 1989 r. (OJ 1989 L 210, str. 1).

W sprawie wniesionej przez Furlanis Costruzioni Generali, (dalej zwany "Furlanis") przeciwko Azienda Nazionale Autonoma Strade (dalej zwana "ANAS"), zamawiającemu będącemu instytucją prawa publicznego, zostało podniesione zagadnienie dotyczące procedury ograniczonej stosowanej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych.

Art. 29 ust. 5 Dyrektywy 71/305, zmieniony przez art. 1 ust. 20 Dyrektywy 89/440, przewiduje specjalną procedurę postępowania z ofertami, które zawierają rażąco niskie ceny. Zgodnie z pierwszym punktem tego ustępu:

"Jeżeli, w przypadku danego zamówienia, oferty wydają się przedstawiać rażąco niskie ceny, zamawiający, przed odrzuceniem takich ofert, jest zobowiązany zażądać, w formie pisemnej, przedstawienia szczegółów dotyczących tych elementów oferty, które uznaje za istotne oraz zweryfikować te elementy biorąc pod uwagę otrzymane wyjaśnienia"

Możliwość czasowego odstąpienia od stosowania tej zasady jest przewidziane w ostatnim punkcie tego ustępu, zgodnie z którym:

"Niemniej jednak, do końca 1992 r., o ile obowiązujące prawo kraju na to zezwala, zamawiający może wyjątkowo, nie stosując żadnej dyskryminacji z powodów narodowościowych, odrzucić oferty rażąco niskie, nie będąc zobowiązany do stosowania procedury określonej w pierwszym punkcie tego ustępu, o ile liczba takich ofert dla poszczególnego zamówienia jest tak duża, że stosowanie tej procedury prowadziłoby do znacznego opóźnienia i zagroziłoby interesowi publicznemu. Odwołanie do tej specjalnej procedury powinno być zawarte w opublikowanym ogłoszeniu, określonym w art. 12 ust. 5."

Dyrektywa 89/440 została wdrożona do prawa włoskiego poprzez Rozporządzenie Prezydenta nr 406/91 z 19 grudnia 1991 r. Art. 29 ust. 6 tego rozporządzenia, które wdrożyło w/w przepis dotyczący możliwego odstępstwa od tej zasady, stanowi, że do 31 grudnia 1992 r., "(...) zamawiający może automatycznie odrzucić oferty, które wydają się być rażąco niskie (...) o ile liczba ofert otrzymanych przekracza 30. Informacja, o tym że niektóre oferty mogą zostać odrzucone oraz dopuszczalna kwota procentowa ponad kwotę średnią powinna być podana w ogłoszonym o zamówieniu."

Jak wynika z akt sądowych, poprzez ogłoszenie z dnia 28 września 1992 r. opublikowane we włoskim dzienniku urzędowym w dniu 2 października 1992 r., ANAS wszczął zgodnie z art. 29 Rozporządzenia Prezydenta nr 406/91, ograniczoną procedurę o udzielenie zamówienia

na wykonanie robót budowlanych w Ascoli Piceno-Comunanza, będącej częścią drogi między Piceno a Aprutina, druga partia, druga transza, na kwotę ogólną

36 900 000 000 lirów.

Ogłoszenie o zamówieniu określało, że oferty, w przypadku zaniżenia ceny (obliczone w odniesieniu do podstawowej ceny ustalonej dla przetargu), przekracza średnią kwotę procentową ofert przyjętych, plus siedem punktów, będą uznane jako przedstawiające rażąco niskie ceny w rozumieniu przepisu będącego przedmiotem zagadnienia.

Furlanis zgłosił chęć uczestniczenia w postępowaniu oraz przedstawił wymagane dokumenty, w konsekwencji czego pismem z dnia 4 lutego 1993 r. otrzymał zaproszenie do składania ofert w terminie do 4 lutego 1993 r. Po otrzymaniu zaproszenia do składania ofert, Furlanis złożył ofertę. W dniu 4 lutego 1993 r., zamawiający powierzył wykonanie robót przedsiębiorstwu Edilvie, które zmieniło nazwę na Itinera CO. GE. SpA (dalej zwana "Itinera"). Oferta Furlanisa została odrzucona, ponieważ została uznana za zawierającą rażąco niską cenę w odniesieniu do kryterium określonego w opublikowanym ogłoszeniu.

Furlanis zakwestionował decyzję o wyborze Edilvie, kierując sprawę do Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio. Przed tym sądem, Furlanis dowodził głównie, że zarówno zgodnie z prawem Wspólnoty jak i wdrażającym je włoskim rozporządzeniem, możliwość odstąpienia od procedury przewidzianej dla ofert rażąco niskich ma zastosowanie jedynie do tych postępowań, które zostały zakończone przed 31 grudnia 1992 r., oraz, że samo tylko opublikowanie ogłoszenia przed tym terminem nie wystarcza by odstąpić od stosowania tej procedury.

Biorąc pod uwagę potrzebę interpretacji zagadnienia dotyczącego znaczenia terminu 31 grudnia 1992 r. jako ostatecznego terminu, w którym przepis o odstąpieniu od stosowania specjalnej procedury mógł być stosowany, sąd krajowy odroczył postępowanie i zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego dotyczącego następującego zagadnienia:

"Czy przepis Art. 1 ust. 20 Dyrektywy 89/440/EEC, zmieniającego Dyrektywę 71/305/EEC dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane stanowi, że wyjątek od procedury weryfikacji ofert, które są rażąco niskie, stosowany jedynie do końca 1992 r., odnosi się do: a) postępowania faktycznie zakończonego do tego dnia, czy b) postępowania rozpoczętego przed tym terminem?"

Dopuszczalność

Itinera kwestionuje znaczenie i w konsekwencji dopuszczalność zagadnienia sądu krajowego, twierdząc, że treść przepisów prawnych Wspólnoty, będących przedmiotem zagadnienia nie mogła wzbudzić żadnych wątpliwości co do ich interpretacji. Zgodnie z ogólną zasadą, że warunki mające zastosowanie w postępowaniu, takie jak te poprzedzające wybór ofert złożonych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, są określone przez środki inicjujące takie postępowanie, dzień 31 grudnia 1992 r. powinien być traktowany jako termin odnoszący się jedynie do publikacji ogłoszenia.

W tej kwestii Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że to sądy krajowe, przed którymi toczy się postępowanie i które muszą ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje, określają,

biorąc pod uwagę szczególne cechy każdego przypadku, zarówno potrzebę wydania orzeczenia wstępnego umożliwiającego im wydanie wyroku jak i znaczenie zagadnień, które wnoszą przed Trybunał. Wniosek sądu krajowego o wydanie orzeczenia wstępnego może być odrzucony, jedynie wtedy, gdy jest rzeczą oczywistą, że interpretacja prawa Wspólnoty poszukiwana przez ten sąd nie ma związku z faktycznym charakterem przypadku lub przedmiotem postępowania głównego (patrz: ostatnie orzeczenie w sprawie C-62/93 Supergas {1995} ECR I-0000, par. 10). Niemniej jednak nie dotyczy to niniejszego przypadku.

W konsekwencji, Trybunał musi rozważyć zagadnienie przedstawione przez sąd krajowy.

Poprzez przedstawienie zagadnienia, sąd krajowy pragnie ustalić, czy ostatni punkt art. 29 ust. 5 Dyrektywy 71/305, wraz ze zmianami, powinien być interpretowany w ten sposób, że jedynie postępowania zakończone do 31 grudnia 1992 r. mogą kwalifikować się do określonej w w/ w przepisie, czy też kwalifikują się wszystkie postępowania, dla których opublikowano ogłoszenie przed tym dniem.

Itinera oraz Rząd Włoski utrzymują, że postępowania, dla których ogłoszenie zostało opublikowane przed 31 grudnia 1992 r., ale których nie zakończono, mogą podlegać wyjątkowi, określonemu w w/w przepisie, o ile faktyczny tryb postępowania podlega zasadom ustanowionym w ogłoszeniu, który prawnie skutkuje czynnością samoograniczenia ze strony zamawiającego.

Furlanis oraz Wspólnota utrzymują, że ponieważ przepis będący przedmiotem zagadnienia przewiduje wyjątek, to musi on być interpretowany ściśle jako odnoszący się do postępowań zakończonych przed 31 grudnia 1992 r.

Zgodnie z treścią przepisu będącego przedmiotem zagadnienia, do końca 1992 r., zamawiający mogą odrzucić oferty rażąco niskie. W konsekwencji, przepis ten odnosi się do decyzji o wyborze ofert, a nie jedynie do środka, za pomocą którego wszczęto postępowanie.

Taka interpretacja jest potwierdzona przez okoliczność, że przepis będący przedmiotem zagadnienia jest zawarty w rozdziale dyrektywy zatytułowanym "kryteria kwalifikacji", który dotyczy ostatniej fazy postępowania.

Istnieją inne powody, które przemawiają za ścisłą interpretacją.

W sprawie 199/85 Komisja przeciwko Włochom {1987} ECR 1039, par. 14, Trybunał utrzymywał, że przepisy przewidujące odejście od zasad dyrektywy, mające na celu zapewnienie skuteczności praw określonych przez Traktat w sferze robót budowlanych muszą być interpretowane w sposób ścisły. Dotyczy to także kwestionowanego przepisu, który wprowadza możliwość czasowego odstąpienia od stosowania zasad określonych przez przepisy Wspólnoty.

Innym czynnikiem przemawiającym za ścisłą interpretacją zakwestionowanego przepisu jest fakt wprowadzenia czasowych odstępstw, jak zaznaczyła Komisja, na wniosek jednego z państw członkowskich z tytułu szczególnych trudności, wynikających z systemu prawnego w tym kraju.

W związku z powyższym, w odpowiedzi na zagadnienie przedstawione przez sąd krajowy należy stwierdzić, że ostatni punkt art. 29 ust.5 Dyrektywy 71/305, zmieniony art. 1 ust. 20

Dyrektywy 89/440, powinien być interpretowany w ten sposób, że jedynie te postępowania, które zostały zakończone do 31 grudnia 1992 r. kwalifikują się do zastosowania wyjątku określonego w tym przepisie.

Decyzja dotycząca kosztów

Koszty

23. Koszty poniesione przez Rząd Włoski oraz Komisję Wspólnot Europejskich, które przedstawiły Trybunałowi swoje spostrzeżenia, nie podlegają zwrotowi. Ponieważ postępowanie to, dla stron postępowania głównego, jest częścią postępowania prowadzonego przed sądem krajowym, decyzja o kosztach należy do tego sądu.

Sentencja orzeczenia

Opierając się na powyższych podstawach,

TRYBUNAŁ (Izba Czwarta),

w odpowiedzi na zagadnienie przedstawione przez Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, wnioskiem z dnia 31 marca 1994, zarządza co następuje:

Ostatni punkt art. 29 ust. 5 Dyrektywy Rady 71/305/EEC z dnia 26 lipca 1971 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, zmieniony art. 1 ust. 20 Dyrektywy Rady 89/440/EEC z 18 lipca 1989 r., powinien być interpretowany w ten sposób, że jedynie postępowania ostatecznie zakończone do 31 grudnia 1992 r. kwalifikują się do zastosowania wyjątku określonego w tym przepisie.