

## **Orzeczenie Trybunału z dnia 19 września 1996 r.**

### **Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej**

Niewykonanie przez państwo członkowskie zobowiązań - Niezrealizowanie postanowień Dyrektywy 89/665/EWG w wyznaczonym terminie - Procedury odwoławcze związane z zamówieniami publicznymi na dostawy i roboty budowlane.

#### **Sprawa C-236/95**

Sprawozdania Trybunału Europejskiego z 1996 roku, strona I-4459

#### **Streszczenie**

1. Jeżeli chodzi o realizację postanowień dyrektyw, dla spełnienia wymogu pewności prawa, szczególnie istotne jest, aby jednostki mogły wykorzystać jednoznaczną i precyzyjną sytuację prawną, umożliwiającą im ustalenie pełnego zakresu ich praw, i w przypadkach, gdy jest to stosowne, powoływać się na te prawa w sprawach toczących przed sądami krajowymi.

Wymogu tego nie spełnia sytuacja, w której w państwie członkowskim sądy interpretują prawo krajowe zgodnie z dyrektywą 89/665 dotyczącą procedur odwoławczych od postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i przyjmuje się, że stanowi to wystarczający system tymczasowej ochrony sądowej dla potrzeb dyrektywy, podczas gdy prawo krajowe nie uwzględnia we właściwy sposób wymogów przewidzianych w art. 2 dyrektywy, dotyczących uprawnień organów odwoławczych w państwie członkowskim do podjęcia środków tymczasowych, dotyczących udzielania zamówienia publicznego niezależnie od wcześniejszego postępowania przed sądem.

2. W takim zakresie, w jakim podmioty indywidualne mogą uzyskać uprawnienia podmiotów zamawiających, w związku z udzieleniem zamówienia podlegającego postanowieniom dyrektywy 89/665, dotyczącej procedur odwoławczych od postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zobowiązanie do współpracy i pomocy w dobrej wierze, któremu podlegają państwa członkowskie na podstawie art. 5 Traktatu WE, w celu ułatwienia realizacji zadań Komisji, nie wystarcza do zapewnienia realizacji art. 3 dyrektywy, który określa procedurę stosowaną w przypadku interwencji Komisji skierowanej wobec kompetentnych organów państwa członkowskiego i podmiotów zamawiających, jeżeli okaże się, że podczas stosowania procedury zmierzającej do udzielania zamówienia nastąpiło oczywiste naruszenie przepisów prawnych Wspólnoty.

## **Strony**

### **w sprawie C-236/95,**

Komisja Wspólnot Europejskich reprezentowana przez Dimitriosą Gouloussisa, Radcę Prawnego, działającego jako pełnomocnik, z adresem do doręczeń w Luksemburgu, biuro Carlosa Gomeza de la Cruz, Wagner Center, Kirchberg, jako powód

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez Aikaterini Samoni-Rantou, Asystenta Specjalnego Radcy Prawnego w Specjalnym Departamencie Kwestii Prawnych Wspólnoty w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz przez Dimitra Tsagkaraki, Doradcę Wiceministra Spraw Zagranicznych, działających jako pełnomocnicy, z adresem do doręczeń w Luksemburgu, Ambasada Grecji, 117 Val Sainte-Croix,

jako pozwanemu

Wniosek o wydanie orzeczenia stwierdzającego, iż Republika Grecka nie wykonała swoich zobowiązań wynikających z postanowień Traktatu Wspólnoty Europejskiej oraz dyrektywy określonej poniżej, nie wydając ani nie zgłaszając Komisji w wyznaczonym terminie ustaw, rozporządzeń i regulacji, niezbędnych do osiągnięcia pełnej zgodności z dyrektywą 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 (OJ 1989 L 395, str. 33).

## **TRYBUNAŁ (Piąta Izba)**

w składzie: D.A.O. Edward -Przewodniczący Izby, J.C. Moitinho de Almeida - Sędzia Sprawozdawca, C. Gulmann, L. Sevón i M. Wathelet - Sędziowie.

Rzecznik Generalny: P. Léger,

Sekretarz: H.A. Ruehl - Główny Administrator,

biorąc pod uwagę sprawozdanie z przesłuchania,

po wysłuchaniu ustnych wystąpień stron na przesłuchaniu w dniu 23 maja 1996 r., na którym Republika Grecka była reprezentowana przez Aikaterini Samoni-Rantou oraz przez Dimitra Tsagkaraki, a Komisja przez Dimitriosa Gouloussisa oraz Dimitriosa Triantafyllou, działających jako pełnomocnicy,

po wysłuchaniu opinii Rzecznika Generalnego na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 1996 r.,

## **wydał następujące orzeczenie**

### **Uzasadnienie orzeczenia**

1. Komisja Wspólnot Europejskich wniosła sprawę z art. 169 Traktatu WE składając w Sekretariacie Trybunału w dniu 6 lipca 1995 roku wniosek o wydanie oświadczenia, że Republika Grecka nie dopełniła swoich zobowiązań wynikających z postanowień Traktatu Wspólnoty Europejskiej oraz dyrektywy, ponieważ nie wydała ani nie zgłosiła Komisji w wyznaczonym terminie aktów prawnych, przepisów i postanowień administracyjnych niezbędnych do pełnej zgodności z dyrektywą Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 roku, dotyczącą 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, zwanej dalej "dyrektywą").

2. Zgodnie z art. 1 ust.1 dyrektywy, państwa członkowskie są zobowiązane podejmować działania niezbędne do zapewnienia, że w sprawie procedur udzielania zamówień na dostawę i roboty budowlane, decyzje podejmowane przez podmioty zamawiające mogą być przedmiotem skutecznych i, przede wszystkim, szybkich postępowań odwoławczych w sytuacjach, gdy doszło do naruszenia przepisów prawnych Wspólnoty, dotyczących zamówień publicznych lub przepisów krajowych, mających na celu realizację przepisów wspólnotowych.

Ponadto art. 1 ust. 3 stanowi, iż państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia dostępności procedur odwoławczych przynajmniej każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia na dostawę lub roboty budowlane i który doznał lub mógł doznać uszczerbku na skutek domniemanego naruszenia przepisów prawnych.

3. Zgodnie z art. 2 dyrektywy, organy odwoławcze muszą być uprawnione do stosowania środków tymczasowych, w celu zawieszenia procedury udzielania zamówienia lub realizacji decyzji podjętej przez podmiot zamawiający, a także uchylecia bezprawnych decyzji i

przyznania odszkodowania osobom poszkodowanym na skutek naruszenia przepisów prawnych.

4. Poza tym, art. 3 dyrektywy upoważnia Komisję do dokonania interwencji wobec kompetentnych organów w państwie członkowskim i podmiotów zamawiających, jeżeli uzna, że podczas stosowania procedury udzielania zamówienia doszło do oczywistego naruszenia przepisów prawnych. Celem takiej interwencji jest zapewnienie, że podejmowane są odpowiednie działania w celu szybkiego naprawienia wszelkich domniemanych naruszeń.

5. Wreszcie, zgodnie z art. 5 dyrektywy, państwa członkowskie są zobowiązane do zastosowania przed 21 grudnia 1991 roku, środków niezbędnych do uzyskania zgodności z dyrektywą oraz zgłoszenia Komisji tekstów głównych krajowych aktów prawnych, przepisów i postanowień administracyjnych wydanych w dziedzinie objętej dyrektywą.

6. Ponieważ Komisja nie otrzymała żadnej informacji na temat podjętych działań ani żadnej innej informacji stwierdzającej, że Republika Grecka wykonała swoje zobowiązania wynikające z dyrektywy, Komisja wystosowała do niej pismo przed wszczęciem sprawy sądowej w dniu 20 maja 1992 roku. W piśmie z dnia 17 czerwca 1993 roku, Rząd Grecji poinformował Komisję, że w dniu 15 stycznia 1993 roku został wydany Dekret Prezydencki Nr 23. Celem tego Dekretu jest realizacja postanowień dyrektywy w zakresie zamówień na roboty budowlane. Ponieważ nie zostały podjęte żadne działania w odniesieniu do zamówień na usługi, w dniu 4 lipca 1994 roku Komisja przekazała uzasadnioną opinię. W piśmie z dnia 18 sierpnia 1994 roku, Rząd Grecji poinformował Komisję, że przygotowywany jest wykonawczy dekret prezydencki. W wyniku tego Komisja rozpoczęła postępowanie.

7. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że, jak wyjaśniła to Komisja podczas rozprawy, sprawa sądowa dotyczy wyłącznie kwestii, iż nie zostały wdrożone do prawa krajowego postanowień dyrektywy dotyczące procedur udzielania zamówień na dostawy.

8. Republika Grecka przyznaje, że nie podjęła w wyznaczonym terminie działań niezbędnych w celu formalnego wdrożenia na grunt prawa krajowego postanowień dyrektywy, dotyczących zamówień na dostawy. Niemniej jednak argumentuje, iż obowiązujące greckie prawodawstwo dotyczące zamówień na dostawy i roboty budowlane rozpatrywane w połączeniu z przepisami kodeksu postępowania cywilnego i administracyjnego oraz regulacjami prawnymi Rady Państwa, a w szczególności art. 52 Prezydenckiego Dekretu Nr 18/89, zatytułowanego "Kodyfikacja przepisów prawnych dotyczących Rady Państwa", zapewnia wystarczającą ochronę sądową, umożliwiającą spełnienie wymogów dyrektywy, biorąc pod uwagę fakt, że ochrona ta została jeszcze bardziej wzmocniona przez ostatnio wydane orzecznictwo Rady Państwa. Ponadto, Rząd Grecji twierdzi, że projekt Dekretu Prezydenckiego został sporządzony i zgłoszony Komisji w dniu 22 lipca 1994 roku i znajduje się obecnie na etapie promulgacji. Będące tego następstwem opóźnienie w przyjęciu

projektu dekretu trzeba przypisać trudnościom formalnym i proceduralnym oraz najnowszym zmianom w orzecznictwie wydziału sądowego Rady Państwa.

9. Tego argumentu nie można zaakceptować.

10. Jeżeli chodzi o zawieszenie procedur związanych z udzieleniem zamówienia publicznego, wspomnianych w art. 2 ust. 1 lit. (a) dyrektywy, prawodawstwo krajowe, o którym mowa powyżej, a w szczególności art. 52 Prezydenckiego Dekretu Nr 18/89 zawierają ogólne postanowienia w sprawie procedury zawieszania działania środków administracyjnych, przeciwko którym została wniesiona sprawa o unieważnienie, i nie są jako takie wystarczające do zapewnienia prawidłowego wdrożenia dyrektywy do prawa krajowego.

11. Procedura zawieszająca, o której mowa w art. 52 Prezydenckiego Dekretu Nr 18/89 wyraźnie obejmuje jedynie wnioski o unieważnienie, wniesione przez osoby prawne prawa publicznego, podczas gdy zgodnie z art. 1 dyrektywy, procedury odwoławcze wprowadzone przez państwa członkowskie muszą być "dostępne ... przynajmniej każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia na dostawy lub roboty budowlane i który doznał lub mógł doznać uszczerbku na skutek domniemanego naruszenia przepisów prawnych".

Ponadto art. 52 wyżej wspomnianego dekretu dotyczy wyłącznie procedur zawieszenia działania środków i zakłada istnienie głównego postępowania o unieważnienie spornego środka administracyjnego, podczas gdy na podstawie art. 2 dyrektywy, państwa członkowskie mają obowiązek bardziej ogólnie nadać organom kontrolnym uprawnienia do stosowania, niezależnie od wcześniejszych spraw sądowych, wszelkich środków tymczasowych "włączając w to środki mające na celu zawieszenie lub zapewnienie zawieszenia procedury związanej z udzieleniem zamówienia".

12. Nie można zaprzeczyć temu, iż Rada Państwa interpretuje art. 52 Dekretu Prezydenckiego zgodnie z dyrektywą i utrzymuje, że każda zainteresowana strona ma możliwość ubiegania się o zawieszenie działania środków stosowanych przez podmioty zamawiające.

13. Jednakże Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że dla celów spełnienia wymogu pewności prawa, jest szczególnie ważne, aby podmioty indywidualne mogły wykorzystać jednoznaczną i precyzyjną sytuację prawną umożliwiającą im ustalenie pełnego zakresu ich praw i w przypadkach, gdy jest to właściwe, powoływać się na te prawa w sprawach toczących przed sądami (sprawa 363/85 Komisja przeciwko Włochom [1987] ECR 1733,

punkt 7 i sprawa C-59/89 Komisja przeciwko Republice Niemieckiej [1991] ECR I-2607, punkt 18).

14. Jednakże, w odniesieniu do brzmienia art. 52 Dekretu Prezydenckiego, który wydaje się ograniczać możliwość wszczęcia postępowania wyłącznie do osób prawa publicznego, orzecznictwo np. Rady Państwa nie może w żadnym wypadku spełnić tych wymogów pewności prawa.

15. Ponadto, wspomniane prawodawstwo krajowe nie zawiera postanowień dotyczących odszkodowań, o których jest mowa w art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy, dla osób poszkodowanych w przypadku naruszenia przepisów obowiązujących we Wspólnocie w zakresie zamówień publicznych lub prawnych regulacji krajowych wdrażających przepisy wspólnotowe.

16. Prawodawstwo krajowe nie uwzględnia też postanowień art. 3 dyrektywy, który określa procedurę dokonywania interwencji Komisji wobec kompetentnych organów państwa członkowskiego oraz podmiotu zamawiającego, jeżeli okaże się, że podczas udzielania zamówienia publicznego doszło do oczywistego naruszenia przepisów prawnych.

17. Podmioty indywidualne i przede wszystkim przedsiębiorstwa, otrzymujące subsydia od władz publicznych, mogą w pewnych okolicznościach otrzymać kompetencje podmiotów zamawiających w związku z udzielaniem zamówień objętych dyrektywą. W tym zakresie, zobowiązanie do współpracy i pomocy w dobrej wierze, któremu podlegają państwa członkowskie na podstawie art. 5 Traktatu Wspólnoty Europejskiej, w celu ułatwienia realizacji zadań Komisji, nie wystarcza do zapewnienia realizacji art. 3 dyrektywy. Dlatego też państwa członkowskie zobowiązane są wykonać to postanowienie, aby zapewnić, że przestrzegają go także podmioty indywidualne.

18. Ostatecznie, w odniesieniu do trudności formalnych i proceduralnych, o których wspomina Republika Grecka, aby uzasadnić opóźnienie w przyjęciu projektu Dekretu Prezydenckiego, należy zauważyć, że, jak utrzymywał kilkakrotnie Trybunał, państwo członkowskie nie może powoływać się na postanowienia, praktyki lub okoliczności istniejące w jego wewnętrznym systemie prawnym, aby uzasadnić niedotrzymanie zobowiązań i limitów czasowych przewidzianych w dyrektywie (patrz w szczególności sprawa C-174/94 Komisja przeciwko Hiszpanii [1995] ECR I-1015, punkt 5, sprawa C-259/94 Komisja przeciwko Grecji [1995] ECR I-1974, paragraf 5 i sprawa C-253/95 Komisja przeciwko Niemcom [1996] ECR I-0000, punkt 12).

19. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nie wydając w wyznaczonym terminie przepisów i regulacji administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia pełnej zgodności z

dyrektywą, Republika Grecka nie wykonała swoich zobowiązań wynikających z art. 5 teże dyrektywy.

### **Decyzja dotycząca kosztów**

Koszty

20. Zgodnie z art. 69 ust. 2 Zasad Procesowych, strona przegrywająca jest zobowiązana do pokrycia kosztów. Ponieważ argumentacja przytoczona przez Republikę Grecką nie doprowadziła do wygrania przez nią sprawy, będzie ona musiała pokryć koszty.

### **Sentencja orzeczenia**

Na tej podstawie,

**TRYBUNAŁ (Piąta Izba)**

niniejszym:

**1. Oświadcza, że nie wydając w wyznaczonym terminie przepisów i regulacji administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia pełnej zgodności z dyrektywą Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 roku, dotyczącą koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych, odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, Republika Grecka nie wykonała swoich zobowiązań wynikających z art. 5 teże dyrektywy;**

**2. Nakazuje Republice Greckiej pokrycie kosztów.**