

## **Orzeczenie Trybunału z dnia 9 września 1999 r.**

RI.SAN Srl przeciwko Comune di Ischia, Italia Lavoro SpA i Ischia Ambiente SpA

Wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego: Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Włochy

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej - Swoboda świadczenia usług - Organizacja usług w zakresie zbierania odpadów miejskich

### **Sprawa C-108/98**

Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1999 roku, str.I - 5219

Strony

### **Sprawa C-108/98**

Wniosek złożony do Trybunału zgodnie z art. 177 Traktatu WE (obecnie art. 234 Traktatu WE) przez Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Włochy, o wydanie orzeczenia wstępnego w postępowaniu toczącym się przed tym sądem między RI.SAN. Srl

a

Comune di Ischia, Italia Lavoro SpA, wcześniej działającego pod nazwą GEPI SpA, Ischia Ambiente SpA,

dotyczącego interpretacji art. 55 i art. 90 ust. 2 Traktatu o WE (obecnie art. 45 i art. 86 ust. 2 Traktatu WE)

### **TRYBUNAŁ (Piąta Izba)**

wydaje następujące orzeczenie:

#### **Podstawy orzeczenia**

W orzeczeniach z dnia 19 listopada i 11 grudnia 1997 r. które wpłynęły do Trybunału w dniu 9 kwietnia 1998 r., Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Ogólny sąd administracyjny dla Kampanii) skierował do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego, na podstawie art. 177 Traktatu o WE (obecnie art. 234 Traktatu WE),

dotyczącego dwóch kwestii związanych z interpretacją art. 55 i art. 90 ust. 2 Traktatu o WE (obecnie art. 45 i art. 86 ust. 2 Traktatu WE).

Kwestie te podniesiono w trakcie sporu sądowego między RI.SAN. Srl (dalej zwanym "RI.SAN") a Gminą Ischia, Italia Lavoro SpA (dalej zwanego "Italia Lavoro"), wcześniej działającego pod nazwą GEPI SpA (dalej zwanego "GEPI") i Ischia Ambiente SpA (dalej zwanego "Ischia Ambiente"), dotyczącego organizowania przez Gminę [Ischia] usług w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich.

### **Ustawodawstwo krajowe**

Art. 22 ust. 3 Ustawy nr 142/90 z dnia 8 czerwca 1990 r. dotyczącej autonomii lokalnej (GURI Nr 135 z dnia 12 czerwca 1990 r.) przewiduje, że gminy i prowincje mogą organizować zarządzanie lokalnymi usługami komunalnymi, za które na mocy prawa odpowiadają, w następujących formach:

"...

(a) zarządzanie przez władze publiczne - jeżeli ze względu na niewielką skalę lub cechy usług nie jest celowe tworzenie instytucji czy przedsiębiorstwa;

(b) poprzez koncesje dla stron trzecich - jeżeli istnieją względy techniczne, ekonomiczne bądź racje społeczne;

(c) poprzez specjalne przedsiębiorstwa - m.in. w celu zarządzania kilkoma rodzajami usług o znaczeniu ekonomicznym lub komercyjnym;

(d) poprzez instytucje - w celu świadczenia usług socjalnych nie mających znaczenia komercyjnego;

(e) poprzez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z większościowym udziałem państwa - jeżeli udział innych osób publicznych lub prywatnych wydaje się celowy ze względu na charakter usług, które mają być świadczone."

W art. 4 ust. 6 Ustawy nr 95/95 z dnia 29 marca 1995 r. o spółkach z udziałem państwa świadczących usługi komunalne (GURI Nr 77 z dnia 1 kwietnia 1995 r.), zmieniającej Dekret

z mocą ustawy nr 26/95 z dnia 31 stycznia 1995 r. (GURI nr 26 z dnia 31 stycznia 1995 r.), stwierdza się, że:

"Aby wspierać zatrudnienie lub ponowne zatrudnienie pracowników, gminy i prowincje mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z GEPI SpA, m.in. dla celów świadczenia lokalnych usług komunalnych."

Art. 4 ust. 8 tej Ustawy przewiduje, że "udziały GEPI SpA w spółkach, o których mowa w niniejszym artykule, zostaną zbyte w ciągu pięciu lat na podstawie przetargu publicznego."

GEPI jest spółką finansową utworzoną na podstawie art. 5 Ustawy nr 184/71 z dnia 22 marca 1971 r. (GURI nr 105 z dnia 28 kwietnia 1971 r.). Jej celem jest wspomaganie działań służących utrzymaniu i podniesieniu poziomu zatrudnienia. Jej kapitał akcyjny należy w całości do Ministra Skarbu.

### **Fakty i postępowanie główne**

Decyzją rady miejskiej z dnia 19 marca 1996 r. Gmina Ischia utworzyła, na podstawie art. 22 ust. 3 pkt e Ustawy nr 142/90, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem państwa w celu świadczenia usług w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich. Zgodnie z art. 4 ust. 6 Ustawy nr 95/95, właścicielem kapitału akcyjnego spółki była w 51% gmina i w 49% GEPI. Decyzją z dnia 7 listopada 1996 r. rada miejska powierzyła tej spółce, Ischia Ambiente, usługi w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich, dotychczas świadczonych przez RI.SAN, którego umowa miała wygasnąć w dniu 4 stycznia 1997 r.

W dwóch postępowaniach sądowych RI.SAN. zakwestionował decyzje rady miejskiej, twierdząc w szczególności, że wspólnik prywatny powinien zostać wybrany na podstawie przetargu publicznego oraz że zamówienia na zbieranie odpadów należało również udzielić na podstawie takiej procedury.

Sąd, który złożył wniosek w niniejszej sprawie, wyraził wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym, a w szczególności z zasadą swobody świadczenia usług i zasadą wolnej konkurencji, artykułu 4 ust. 6 Ustawy nr 95/95, który zezwala organowi władz lokalnych na wybranie GEPI jako wspólnika do zarządzania lokalnymi usługami komunalnymi bez wcześniejszego zaproszenia do składania ofert.

Sąd ten wydał jednak orzeczenie, że dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (OJ 1992, L 209, str.1) nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ ta sprawa nie dotyczyła udzielania zamówienia publicznego na usługi, lecz przyznania koncesji na usługi komunalne.

W tych okolicznościach Tribunale Amministrativo Regionale della Campania postanowił zawiesić postępowanie sądowe i skierować do Trybunału wnioski o wydanie wstępnego orzeczenia w następujących kwestiach:

1. Czy art. 55 Traktatu (mający zastosowanie m.in. do sektora usług na podstawie odwołania w art. 66 Traktatu), zgodnie z którym "postanowienia niniejszego rozdziału nie mają zastosowania, jeśli chodzi o dane państwo członkowskie, do działalności, która w tym państwie członkowskim jest związana, nawet okazjonalnie, z wykonywaniem władzy państwowej", należy interpretować tak szeroko, by obejmował działalność GEPI SpA (obecnie Italinvest SpA) jako udziałowca w spółkach władz lokalnych z udziałem państwa, powoływanych dla celów zarządzania lokalnymi usługami komunalnymi, w rozumieniu art. 4 ust. 6 Ustawy nr 95 z dnia 29 marca 1995 r. (przekształcającej, wraz ze zmianami, Dekret z mocą ustawy nr 26 z dnia 31 stycznia 1995 r.), jeżeli jego udział ma służyć "wspieraniu zatrudnienia lub ponownego zatrudnienia pracowników" już przypisanych do tej usługi, której forma zarządzania jest przedmiotem sporu, mając na uwadze art. 5 Ustawy nr 184 z dnia 22 marca 1971 r. ustanawiającej GEPI SpA, który powierza GEPI zadanie "przyczyniania się do utrzymania i podniesienia poziomu zatrudnienia w sytuacji przejściowych trudności, by wskazać konkretne możliwości reorganizacji zainteresowanych przedsiębiorstw", w sposób określony w tym artykule?

2. W świetle powyższej ustawy regulującej działalność GEPI SpA (obecnie Italinvest SpA), czy w tym przypadku może mieć zastosowanie derogacja przewidziana w art. 90 ust. 2 Traktatu, zgodnie z którą "w stosunku do przedsiębiorstw świadczących usługi o ogólnym znaczeniu gospodarczym ... zasady niniejszego Traktatu, a w szczególności zasady konkurencji, będą obowiązywać w takim zakresie, by nie stanowiło to prawnej lub faktycznej przeszkody dla wykonywania przez nie przypisanych im określonych zadań"?

### **Przedmiot wniosku**

Gmina Ischia, Italia Lavoro, Ischia Ambiente, Rząd Włoski i Komisja przedłożyły uwagi dotyczące pytania, czy procedura wybierania podmiotu, któremu powierza się świadczenie usług w zakresie zbierania odpadów może być objęta przepisami dyrektywy 92/50.

Dyrektywa ta ma zastosowanie do udzielania zamówień publicznych na usługi, które są zdefiniowane w art. 1 lit. a jako umowy o charakterze finansowym, zawierane w formie pisemnej pomiędzy usługodawcą i podmiotem zamawiającym.

Sąd krajowy uznał jednak wyraźnie, że dyrektywa 92/50 nie ma w tym przypadku zastosowania z racji tego, że chodziło jedynie o koncesję na usługi komunalne, a nie zamówienie publiczne na usługi.

Definicja koncesji na usługi komunalne w rozumieniu przepisów wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych oraz kwestia, czy taka koncesja jest wyłączona z zakresu dyrektywy 92/50, są uregulowane w prawie wspólnotowym. Takie kwestie mogą zatem być przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego, na mocy art. 177 Traktatu, jeżeli sąd krajowy uważa, że decyzja w sprawie jednej z tych kwestii jest niezbędna dla wydania orzeczenia.

Zakładając jednak nawet - przeciwnie do stanowiska zajętego przez wnioskujący sąd - że dyrektywa 92/50 ma znaczenie dla rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, należy zauważyć, że wniosek i podniesione kwestie dotyczą jedynie postanowień Traktatu oraz że wnioskujący sąd nie przedstawił faktów, które byłyby niezbędne dla Trybunału, by wydać orzeczenie w sprawie interpretacji tej dyrektywy.

W tych okolicznościach Trybunał musi ograniczyć swą odpowiedź do postanowień Traktatu wyraźnie wymienionych w kwestiach przedłożonych do orzeczenia wstępnego.

### **Pytanie pierwsze**

W pierwszym pytaniu sąd wnioskujący pyta zasadniczo o to, czy art. 55 Traktatu należy interpretować jako zezwalający gminie na wybór, bez wcześniejszego zaproszenia do składania ofert, spółki finansowej jako współnika w spółce z większościowym udziałem państwa, mającej za cel świadczenie usług w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich.

Jeśli chodzi o to pytanie, należy zauważyć, że stosowanie art. 55 Traktatu, w związku, tam gdzie to właściwe, z art. 66 Traktatu WE (obecnie art. 55 Traktatu WE), w zakresie, w jakim przewidują uchylenie postanowień Traktatu dotyczących, odpowiednio, swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług, zakłada, że ten drugi zestaw przepisów ma zasadniczo zastosowanie.

Zgodnie z analizą wnioskującego sądu, której poprawności Trybunał nie jest w stanie zweryfikować, udzielanie zamówień publicznych na usługi nie jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. Nie wyklucza to jednak, że istotne w tej sprawie mogą być postanowienia Traktatu w sprawie swobodnego przepływu, które zobowiązują w szczególności państwa członkowskie do zapewnienia równego traktowania i przejrzystości wobec podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich.

Z akt tej sprawy wynika jednak, że RI.SAN, który kwestionuje legalność wyboru dokonanego przez gminę, ma swą siedzibę we Włoszech i nie działa na rynku włoskim, na podstawie zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej bądź swobody świadczenia usług.

Taka sytuacja nie ma zatem żadnego związku z jedną z sytuacji przewidzianych w prawie wspólnotowym w dziedzinie swobodnego przepływu osób i usług.

Na pierwsze pytanie należy zatem odpowiedzieć, że art. 55 Traktatu nie ma zastosowania do takiej sytuacji jak będąca przedmiotem postępowania głównego, w której wszystkie fakty mają miejsce w obrębie jednego państwa członkowskiego i która w związku z tym nie ma związku z żadną z sytuacji przewidzianych w prawie Wspólnotowym w dziedzinie swobodnego przepływu osób i swobody świadczenia usług.

### **Pytanie drugie**

W drugim pytaniu sąd krajowy pyta zasadniczo, czy art. 90 ust. 2 Traktatu należy interpretować jako zezwalający gminie na wybór, bez wcześniejszego zaproszenia do składania ofert, spółki finansowej jako wspólnika w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z większościowym udziałem państwa, mającej za cel świadczenie usług w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich.

Należy pamiętać, że art. 90 ust. 2 przewiduje wyjątek od stosowania przepisów Traktatu, w szczególności zasady konkurencji, których stosowanie tym samym zakłada.

Jednakże, jak wskazano wyżej, w punktach 19-22, postanowienia dotyczące swobodnego przepływu osób oraz swobody świadczenia usług nie mają zastosowania do takiej sytuacji jak istniejąca w postępowaniu głównym. Ponadto, ani orzeczenie będące podstawą skierowania wniosku, ani też pisemne uwagi nie dostarczają Trybunałowi argumentów faktycznych ani prawnych, które umożliwiłyby mu zinterpretowanie pozostałych przepisów Traktatu, w szczególności zasad konkurencji, w odniesieniu do sytuacji powstałej w wyniku wyboru, bez wcześniejszego zaproszenia do składania ofert, GEPI jako wspólnika w spółce z większościowym udziałem państwa, mającej na celu świadczenie usług w zakresie zbierania stałych odpadów miejskich.

W tych okolicznościach Trybunał nie jest w stanie przedstawić użytecznej odpowiedzi na drugie pytanie.

### **Decyzja dotycząca kosztów**

Koszty

Koszty poniesione przez Rząd Włoski i Komisję, które przedłożyły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi. W związku z tym, że dla stron uczestniczących w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie stanowi etap w postępowaniu toczącym się przed sądem krajowym, decyzja dotycząca kosztów leży w gestii tego sądu.

### **Sentencja orzeczenia**

**Na tej podstawie,**

**TRYBUNAŁ (Piąta Izba),**

**w odpowiedzi na pytania skierowane do niego przez Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, orzeczeniami z dnia 19 listopada i 11 grudnia 1997, niniejszym orzeka:**

**Artykuł 55 Traktatu WE (obecnie art. 45 Traktatu WE) nie ma zastosowania do takiej sytuacji jak występująca w postępowaniu głównym, w której wszystkie zdarzenia mają miejsce na terytorium jednego państwa członkowskiego i która nie ma zatem żadnego związku z jedną z sytuacji przewidzianych w prawie wspólnotowym w dziedzinie swobodnego przepływu osób i swobody świadczenia usług.**