OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 15 lutego 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu Komisja Wspólnot Europejskich wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 226 WE mającą na celu stwierdzenie, że poprzez utrwaloną praktykę właściwych organów w zakresie prac związanych z opracowaniem oraz gromadzeniem wniosków i oświadczeń producentów zboża oraz innych w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) — wprowadzonego na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty [2], w roku 2001, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi [3], w tym w szczególności jej art. 3 ust. 2, art. 7, art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 2, jak również na mocy ogólnej zasady przejrzystości.

II — Ramy prawne

A — *Dyrektywa 92/50*

2. Dla celów związanych z analizą kwestii podniesionych w ramach niniejszego sporu należy pokrótce przypomnieć niektóre przepisy dyrektywy 92/50 zawarte w jej tytułach I-V, które obowiązywały w chwili zdarzeń rozpatrywanych w sprawie. Jak bowiem wiadomo, dyrektywa 92/50 była z biegiem lat wielokrotnie nowelizowana, a ostatnio została uchylona — z pominięciem jej art. 41 — począwszy od dnia 31 stycznia 2006 r., mocą art. 82 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [4].

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Dz.U. L 355, str. 1.
3 — Dz.U. L 209, str. 1.
4 — Dz.U. L 134, str. 114.

3. Artykuł 1 lit. a) dyrektywy 92/50 definiuje „zamówienia publiczne na usługi" jako „umowy o charakterze odpłatnym, zawierane na piśmie pomiędzy usługodawcą a instytucją zamawiającą", z wyłączeniem zamówień publicznych, które są objęte zakresem stosowania dyrektyw 77/62/EWG [5], 71/305/EWG [6] i 90/531/EWG [7], umów mających za przedmiot usługi w sektorach wymienionych w ppkt iii)–vii) i ix) tego przepisu oraz zamówień na roboty budowlane.

4. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/50 „[i]nstyz publicznych na usługi […], stosują procedury dostosowane do przepisów niniejszej dyrektywy". Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „[i]nstytucje zamawiające zapewniają, aby nie istniała dyskryminacja między różnymi usługodawcami".

5. W myśl art. 7 ust. 1 lit. a):

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

— […] zamówień publicznych na usługi, określonych w art. 3 ust. 3, do zamówień publicznych na usługi określone w załączniku IB, […] udzielonych przez instytucje zamawiające, określone w art. 1 lit. b) i których wartość szacunkowa bez podatku VAT wynosi nie mniej niż 200 000 ECU;

— zamówień publicznych na usługi określone w załączniku IA,[…]:

i) udzielonych przez instytucje zamawiające wymienione w załączniku I do dyrektywy 93/36/EWG i których wartość szacunkowa bez podatku VAT wynosi nie mniej niż równowartość w ecu 130 000 specjalnych praw ciągnienia (SDR);

ii) udzielonych przez instytucje zamawiające, wymienione w art. 1 lit. b) inne niż określone w załączniku I do dyrektywy 93/36/EWG [8] i których wartość szacunkowa bez podatku VAT wynosi nie mniej niż równowartość w ecu 200 000 SDR".

5 — Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1976 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na umowy dostawy (Dz.U. L 13, str. 1).

6 — Dyrektywa Rady z dnia 26 lipca 1971 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. L 185, str. 5).

7 — Dyrektywa Rady z dnia 17 września 1990 r. dotycząca procedur zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. L 297, str. 1).

8 — Dyrektywa Rady z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.U. L 199, str. 1).

6. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 2, do celów obliczania szacunkowej wartości zamówienia instytucja zamawiająca przyjmuje za podstawę całkowite wynagrodzenie usługodawcy, uwzględniając przepisy ust. 3–7, które określają pewne kryteria ustalania owej wartości. W szczególności ust. 3 wyjaśnia, że „[w]ybór metody szacowania wartości nie może być dokonywany z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszej dyrektywy, jak również żadne planowane zamówienie na określoną ilość usług nie może być podzielone z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszego artykułu". Ustęp 4 pierwsze zdanie określa elementy, które w odpowiednim przypadku należy uwzględnić przy dokonywaniu oceny szacunkowej wartości zamówień publicznych na niektóre usługi, w tym w szczególności na usługi ubezpieczeniowe, na usługi bankowe i inne usługi finansowe oraz na umowy, które obejmują wykonanie projektu. Akapity pierwszy i drugi ust. 4 precyzują, że „[w] przypadku gdy usługi są podzielone na kilka części, z których każda stanowi przedmiot zamówienia, wartość każdej z tych części jest uwzględniana w celu obliczaniu wartości określonej powyżej" oraz że „[w] przypadku gdy wartość części jest nie mniejsza niż niniejsza wartość, przepisy niniejszej dyrektywy stosuje się do wszystkich części. Instytucje zamawiające mogą uchylić stosowanie ust. 1 w odniesieniu do każdej części, której szacunkowa wartość, bez podatku VAT, jest mniejsza niż 80 000 ECU, pod warunkiem że całkowita wartość szacunkowa tych części nie przekracza 20% całkowitej wartości wszystkich części".

7. Dla celów stosowania przepisów, które ustanawiają procedury udzielania zamówień, dyrektywa dokonuje podziału usług stanowiących przedmiot zamówienia na kategorie wymienione w załącznikach IA i IB do niniejszej dyrektywy według klasyfikacji, która z braku nomenklatury wspólnotowej, odsyła do nomenklatury CPC (wspólnej klasyfikacji produktów) Narodów Zjednoczonych.

8. Zgodnie z art. 8 i 9 dyrektywy 92/50, zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku IA, udziela się zgodnie z przepisami tytułów III–VI niniejszej dyrektywy, zaś zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku IB, udziela się zgodnie z jej art. 14 i 16. Artykuł 10 precyzuje, że „[z]amówień, których przedmiotem są usługi wymienione zarówno w załączniku IA, jak i w załączniku IB, udziela się zgodnie z przepisami tytułów III–VI w przypadku, gdy wartość usług wymienionych w załączniku IA jest większa niż wartość usług wymienionych w załączniku IB. W przypadku gdy tak nie jest, są one udzielane zgodnie z art. 14 i 16".

9. Tytuł III dyrektywy ustanawia zasady, których powinny przestrzegać instytucje zamawiające dokonując wyboru spośród procedur udzielania zamówień publicznych na usługi określone w art. 1 lit. d), e) i f), do których odsyła art. 11 ust. 1, a mianowicie procedur otwartych, ograniczonych i negocjacyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 4

zamówień publicznych na usługi udziela się z reguły w procedurze otwartej lub ograniczonej. Artykuł 11 ust. 2 wylicza przypadki, w których instytucje zamawiające mogą udzielać zamówień publicznych na usługi w procedurze negocjacyjnej, z uprzednią publikacją ogłoszenia o zamówieniu, zaś ust. 3 wylicza przypadki, w których dopuszczalne jest zastosowanie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Spośród tych ostatnich należy dla celów niniejszej sprawy przypomnieć w szczególności przypadek przewidziany w lit. b) cytowanego ust. 3 dotyczący zamówień, w których „z przyczyn technicznych, artystycznych lub z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych usługi mogą być świadczone jedynie przez określonego usługodawcę".

10. Tytuł IV dyrektywy, który stanowi jedynie art. 14, dyktuje wspólne reguły w dziedzinie technicznej, podczas gdy tytuł V zawiera przepisy dotyczące ogłoszeń. W szczególności art. 15 ust. 2 nakłada na instytucje zamawiające, zamierzające udzielić zamówienia publicznego na usługi w procedurze otwartej, ograniczonej lub, zgodnie z warunkami określonymi w art. 11, w procedurze negocjacyjnej, obowiązek podania do wiadomości swego zamiaru w ogłoszeniu. Zgodnie z art. 16 ust. 1, instytucje zamawiające, które udzieliły zamówienia publicznego na usługi, przesyłają ogłoszenie o wynikach postępowania przetargowego do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Ogłoszenia te są publikowane na warunkach wymienionych w ust. 2 tego przepisu. W odniesieniu jedynie do zamówień publicznych na usługi wyliczone w załączniku IB, art. 16 ust. 3 stanowi, że „[…] instytucja zamawiająca wskazuje w zamówieniu, czy zgadza się na jego opublikowanie".

B — *Rozporządzenie nr 3508/92*

11. Rozporządzenie nr 3508/92 przyjęte w celu ujednolicenia mechanizmów zarządzania i kontroli przez państwa członkowskie pomocy wspólnotowej w sektorach produkcji roślin i zwierząt, dostosowania ich do wymogów reformy wspólnej polityki rolnej oraz wzmocnienia skuteczności i opłacalności, przewiduje stworzenie, przez każde z państw członkowskich, zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) w zakresie systemów pomocy finansowej w sektorach roślin uprawnych, wołowiny i cielęciny, mięsa owczego i koziego, a także szczególnych środków w odniesieniu do upraw na obszarach górskich, wyżynnych oraz na pewnych obszarach mniej uprzywilejowanych.

12. Ponieważ sporne usługi obejmują wykonanie działań związanych z wdrażaniem IACS w Grecji w roku 2001, może okazać się przydatne skrótowe przypomnienie przepisów rozporządzenia nr 3508/92, które określają cele i funkcjonowanie systemu, w wersji obowiązującej w chwili zdarzeń, o które toczy się sprawa.

13. W myśl art. 2 rozporządzenia nr 3508/92, IACS zawiera następujące elementy: a) skomputeryzowaną bazę danych; b) system identyfikacyjny dla działek rolnych; c) system identyfikacji i rejestracji zwierząt; d) wnioski o przyznanie pomocy; e) zintegrowany system kontroli. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1, w skomputeryzowanej bazie danych zapisywane są, dla każdego gospodarstwa rolnego, „dane uzyskane z wniosków o przyznanie pomocy". Taka baza danych powinna w szczególności umożliwiać właściwemu organowi państwa członkowskiego bezpośrednie i natychmiastowe sprawdzenie danych dotyczących przynajmniej ostatnich trzech kolejnych lat kalendarzowych lub gospodarczych. W odniesieniu do systemu identyfikacji działek rolnych art. 4 precyzuje, że jest on ustanawiany „na podstawie map lub dokumentów katastralnych lub innych świadectw kartograficznych. Należy użyć technik komputerowego systemu informacji geograficznej, włączając lotnicze lub satelitarne tworzenie map wektorowych, z jednolitą normą gwarantującą dokładność równą kartografii w skali 1:10 000".

14. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia stanowi:

„W celu zakwalifikowania się do jednego lub więcej systemów Wspólnoty objętych niniejszym rozporządzeniem, każdy rolnik składa co roku wniosek o przyznanie pomocy obszarowej, wskazujący:

— działki rolne, w tym obszary pod uprawę roślin paszowych, oraz działki rolne, objęte wyłączeniem spod uprawy i inne odłogowane;

— w danym przypadku, wszelkie inne niezbędne informacje określone bądź w rozporządzeniach dotyczących systemów Wspólnoty, bądź przez zainteresowane państwa członkowskie".

15. Państwo członkowskie może jednak zdecydować, że wniosek o przyznanie pomocy obszarowej musi zawierać jedynie zmiany w stosunku do wniosku o przyznanie pomocy obszarowej złożonego w poprzednim roku. Artykuł 6 ust. 6 precyzuje, że „[d]la każdej zadeklarowanej działki rolnej rolnicy wskazują obszar i jego położenie, które to informacje mają umożliwić identyfikację działki w alfanumerycznym systemie identyfikacji działek rolnych".

16. Zgodnie z art. 7 rozporządzenia, zintegrowany system kontroli obejmuje wszystkie złożone wnioski o przyznanie pomocy, w szczególności w odniesieniu do kontroli administracyjnych, kontroli na miejscu oraz,

w danym przypadku, weryfikacji poprzez lotniczą lub satelitarną teledetekcję. W szczególności państwo członkowskie przeprowadza kontrole administracyjne wniosków o przyznanie pomocy (art. 8 ust. 1), zaś kontrole administracyjne uzupełniane są przez kontrole na miejscu obejmujące reprezentatywną grupę gospodarstw rolnych. Dla ogółu tych kontroli, państwo członkowskie opracowuje plan wyboru grupy gospodarstw (art. 8 ust. 2). Artykuł 8 ust. 5 precyzuje na koniec, że jeśli właściwe organy państwa członkowskiego zlecą wykonanie pewnych zadań przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu wyspecjalizowanym agencjom lub firmom, muszą one nadal sprawować kontrolę i ponosić odpowiedzialność za wykonanie tych zadań.

III — Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

17. W dniu 20 lutego 2001 r. greckie ministerstwo spraw wewnętrznych, greckie ministerstwo rolnictwa, związek administracji prefektoralnych Grecji (ENAE) oraz ogólnogreckie stowarzyszenie spółdzielni rolniczych (PASEGES) zawarli porozumienie ramowe, którego przedmiotem były działania związane z wdrożeniem IACS w Grecji za rok 2001.

18. Na podstawie owego porozumienia ramowego PASEGES miało zapewnić współpracę między jego członkami, lokalnymi związkami spółdzielni rolniczych (UCA), celem świadczenia producentom rolnych usług doradczych związanych z IACS. Lokalne związki spółdzielni rolniczych miały w szczególności obowiązek:

— informowania rolników o dostępności nowych formularzy wniosków o przyznanie pomocy i deklaracji dotyczących gospodarstw i upraw rolnych, przeznaczonych do uzupełnienia bazy danych IACS;

— służenia rolnikom radą przy wypełnianiu danych na odpowiednich formularzach, w tym pomocą techniczną w identyfikacji działek i upraw na ortofotografii, zdjęciach lotniczych lub mapach topograficznych;

— gromadzenia formularzy i przesyłania ich w formie papierowej lub elektronicznej do właściwych organów administracji prefektoralnej.

19. Na podstawie wspomnianego porozumienia ramowego umowy wykonawcze zostały zawarte przez poszczególne organy administracji prefektoralnej z UCA .

20. Wskutek doniesienia, w którym podważano zgodność rzeczonego porozumienia

ramowego oraz wynikających z niego umów wykonawczych z przepisami dyrektywy 92/50, w piśmie z dnia 10 grudnia 2001 r. Komisja wezwała Republikę Grecką do przedłożenia informacji na temat postępowania przy wyborze PASAGES jako kontrahenta administracji oraz sposobu, w jaki zostały spełnione wymogi dotyczące ogłoszenia o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia na umowy wykonawcze.

21. Republika Grecka przesłała swą odpowiedź w dniu 19 lutego 2002 r. wyjaśniając, że w kontekście porozumienia ramowego, PASEGES odgrywała wyłącznie rolę koordynatora między poszczególnymi UCA, za którą nie zostało przewidziane żadne wynagrodzenie oraz, że bezpośrednie powierzenie związkom spółdzielni rolniczych zadań związanych z wdrażaniem IACS za pomocą umów wykonawczych było zgodne z właściwymi przepisami wspólnotowymi.

22. Niezadowolona z otrzymanej odpowiedzi, w dniu 18 grudnia 2002 r., Komisja przesłała Grecji wezwanie do usunięcia uchybienia zawierające, w zakresie umów wykonawczych do porozumienia ramowego, zarzut naruszenia przepisów dyrektywy 92/50, w tym w szczególności jej art. 3 ust. 2 oraz naruszenia zasady niedyskryminacji.

23. Komisja uznała w istocie, że za pomocą spornych umów organy administracji lokalnej dokonały bezpośredniego udzielenia, bez uprzedniego ogłoszenia, zamówień publicznych na usługi objęte zakresem obowiązywania dyrektywy 92/50.

24. Stwierdziła ona, że zawarcie porozumienia ramowego i związanych z nim umów wykonawczych było przejawem odejścia od utartego w latach poprzedzających rok 2001 postępowania, które przewidywało zawarcie umów o wsparcie techniczne z wyspecjalizowanymi spółkami dla każdego z regionów z osobna, po uprzednim przeprowadzeniu otwartych postępowań przetargowych.

25. Komisja uznała, że dla celów stosowania progów przewidzianych w art. 7 dyrektywy 92/50, wziąwszy pod uwagę jednorodny charakter spornych umów, umowy te stanowią jedno jedyne zamówienie i dlatego przy obliczaniu jego szacunkowej wartości należy uwzględnić łączną wartość każdej z tych umów.

26. Co się tyczy charakteru usług, Komisja stwierdziła, że w jej piśmie z dnia 10 grudnia 2002 r. wskazała ona, iż przedmiotem spornego zamówienia były dwa rodzaje usług: z jednej strony usługi administracji publicznej wymienione w załączniku IB do dyrektywy 92/50, zaś z drugiej strony usługi komputerowe wymienione w jej załączniku IA, oraz że wartość usług pierwszego rodzaju wydawała się przewyższać wartość usług drugiego rodzaju, przez co zamówienie wchodziło w zakres stosowania przepisów

art. 14 i 16 dyrektywy. Jednakże wskutek informacji otrzymanych od podmiotu składającego doniesienie, Komisja poddała w wątpliwość owy wniosek, wysuwając hipotezę, że część usług poprzednio kwalifikowanych jako usługi administracji publicznej należało w istocie uznać za usługi topograficzne objęte wykazem zawartym w załączniku IA do dyrektywy 92/50. Gdyby hipoteza ta znalazła potwierdzenie w dodatkowych informacjach, do których przesłania został wezwany rząd grecki, ogólna wartość usług objętych owym załącznikiem okazałaby się wyższa od wartości usług wymienionych w załączniku IB, przez co należałoby stosować przepisy zawarte w tytułach III–VI dyrektywy.

27. Republika Grecka przesłała swą odpowiedź w piśmie z dnia 30 stycznia 2003 r., zaprzeczając wszelkim zarzutom.

28. Dlatego w dniu 19 grudnia 2003 r. Komisja przyjęła uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że ze względu na utrwaloną praktykę właściwych organów w zakresie prac związanych z opracowaniem oraz gromadzeniem wniosków i oświadczeń producentów zboża oraz innych w ramach IACS w roku 2001, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 92/50, w tym w szczególności jej art. 3 ust. 2, art. 7, art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 2, jak również na mocy ogólnej zasady przejrzystości, Komisja wezwała rzeczone państwo do wywiązania się z owych zobowiązań w terminie dwóch miesięcy.

IV — Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

29. W piśmie złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 30 maja 2005 r., Komisja wniosła niniejszą skargę.

30. Komisja wniosła do Trybunału o:

— stwierdzenie, że ze względu na utrwaloną praktykę właściwych organów w zakresie prac związanych z opracowaniem oraz gromadzeniem wniosków i oświadczeń producentów zboża oraz innych w ramach IACS w roku 2001, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady 92/50, w tym w szczególności jej art. 3

ust. 2, art. 7, art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 2, jak również na mocy ogólnej zasady przejrzystości;

— obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

31. Republika Grecka wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

32. W ramach czynności przygotowujących postępowanie, rząd grecki został wezwany do udzielenia pisemnej odpowiedzi na pewne pytania postawione przez Trybunał. Z obowiązku tego wywiązał się on w zakreślonym terminie.

33. Trybunał wysłuchał stanowisk stron na rozprawie w dniu 14 września 2006 r.

V — Analiza prawna

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

1. Argumentacja stron

34. Rząd grecki twierdzi po pierwsze, że przyjął on wszelkie niezbędne środki, aby usunąć zarzucane mu uchybienie przed upływem wyznaczonego przez Komisję, w uzasadnionej opinii, terminu. Dlatego też skarga jest jego zdaniem niedopuszczalna jako bezprzedmiotowa. W tym kontekście rząd grecki podnosi, że sporne zamówienia na usługi nie zostały udzielone bezpośrednio za rok 2003 oraz że dodatkowo władze greckie zobowiązały się w oficjalnym oświadczeniu sekretarza generalnego ministerstwa rolnictwa z 2003 r. do stosowania, o ile będzie to konieczne, otwartych procedur przetargowych w zakresie udzielania zamówień na sporne usługi pod warunkiem, że usługi te będą w całości lub w części objęte załącznikiem IA do dyrektywy 92/50.

35. Po drugie, rząd grecki uważa, że skoro usługi będące przedmiotem spornych zamówień polegają na działaniach, jakie należy wykonać w skali roku, zatem

skutki naruszenia ograniczyły się do 2001 r. W konsekwencji, Komisja nie ma żadnego interesu prawnego do działania w niniejszej sprawie. Z jednej strony, takiego interesu można by poszukiwać jedynie w rozbieżności opinii między Komisją a władzami greckimi odnośnie charakteru spornych usług, nie przejawiającej się żadnymi konkretnymi zachowaniami. Z drugiej strony, fakty odnoszące się do lat po roku 2001, które Komisja przywołuje w swych pismach, wykraczają zdaniem tego rządu poza przedmiot skargi i nie mogą stanowić niezależnego źródła zaskarżenia, albowiem nie były przedmiotem zarzutów Komisji w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Ponadto opis tych faktów przedstawiony przez Komisję nie odpowiada rzeczywistości. Wbrew twierdzeniom Komisji bowiem PASEGES nie otrzymało zamówienia na sporne usługi w latach po 2001 r., lecz były one świadczone bezpośrednio przez lokalne administracje i każdy producent mógł przy wypełnianiu wniosku o przyznanie pomocy swobodnie zwrócić się do samej administracji bądź do podmiotu prywatnego.

36. W odpowiedzi na pytanie pisemne zadane przez Trybunał, w którym zwracał się on o wyjaśnienie procedur stosowanych przez władze greckie przy udzielaniu zamówień na usługi związane z wdrażaniem IACS w Grecji za lata od 2002 do 2005, rząd grecki powtórzył, że władze greckie nie udzieliły w tych latach zamówień na owe usługi. W ramach wykonywania zadań pomocy rolnikom organy administracji lokalnej współpracowały podobno z właścicielami działek i z ich organizacjami związkowymi. Rolnicy mieli swobodę wyboru czy chcą zwrócić się do lokalnego związku spółdzielni rolniczych swej przynależności bądź do osób trzecich, czy też nie. Nadto administracja dostarczała PASEGES lub UCA w każdym przypadku, gdy było to konieczne, materiałów informatycznych lub kartograficznych niezbędnych do wypełnienia formularzy wniosków, zaś podmioty te zostały uznane za zdolne do korzystania z tych materiałów. Każda osoba fizyczna lub prawna miała dostęp do tych materiałów na wniosek i po uprzednim przeanalizowaniu jej zdolności do korzystania z nich. Rząd grecki zaprzecza, jakoby taka procedura mogła być przyrównana do bezpośredniego lub pośredniego udzielania zamówienia na usługi związane z wdrażaniem IACS. Na dowód swych twierdzeń, rząd grecki przedłożył, w załączniku do odpowiedzi na pytanie Trybunału, memorandum podpisane z PASEGES w dniu 28 kwietnia 2004 r. dotyczące wykonywania IACS za rok 2004.

37. Na koniec rząd grecki podkreśla, że kontekst ustawowy IACS został zmieniony po krytykowanych zdarzeniach, i że nadal ulega on zmianom. W konsekwencji zdaniem tego rządu działania już podjęte przez władze greckie mające na celu dostosowanie swych praktyk w tym zakresie do wymogów dyrektywy 92/50 będą z pewnością stanowić przedmiot ponownego badania z chwilą, gdy IACS osiągnie swój ostateczny kształt.

38. Komisja odpowiada, że jej zdaniem błędna wykładnia przepisów dyrektywy 92/50, jakiej władze greckie dokonują w odniesieniu do charakteru rozpatrywanych usług oraz związanych z nimi obowiązków dotyczących ogłaszania, jak również charakter spornych umów, prowadzą do stosowania przepisów krajowych niezgodnego z prawem wspólnotowym. Daleka od dywagacji czysto teoretycznych, rozbieżność

opinii w tej kwestii między Komisją a rządem greckim pociąga za sobą konkretne ryzyko powrotu do określonych negatywnych zachowań. Bez zamiaru rozszerzania przedmiotu skargi na zachowania, które miały miejsce po 2001 r., lecz jedynie w celu wykazania konkretnych skutków stanowiska zajętego przez władze greckie, Komisja odsyła do niektórych dokumentów załączonych do skargi, z których można jej zdaniem wywnioskować bezpośrednie udzielenie PASEGES spornych zamówień także w latach późniejszych po 2001 r.

2. Ocena

39. Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez państwo członkowskie nie wydaje się pozbawiony podstaw.

40. W rzeczy samej, istnieją pewne precedensy w orzecznictwie dotyczące właśnie postępowań o uchybienie zobowiązaniom w sektorze zamówień publicznych, które przemawiają za tezą rządu greckiego.

41. Przedmiotem wyroku z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom [9] była skarga wniesiona w trybie art. 226 WE przeciwko Republice Włoskiej, zmierzająca do wydania orzeczenia o sprzeczności z przepisami dyrektywy nr 77/62 wymogu, który został przewidziany jako warunek wzięcia udziału w corocznym przetargu na dostawy organizowanym przez lokalne organy administracji zdrowia, na podstawie którego żądano, aby 50% minimalnej ilości dostaw dokonanych przez zainteresowane przedsiębiorstwa w przeciągu trzech poprzednich lat zostało dokonanych na rzecz administracji publicznej. Ogłoszenie o zamówieniu przewidujące ów wymóg zostało opublikowane w październiku 1998 r., zaś umowa dostawy zawarta wskutek przetargu przestała wywoływać jakiekolwiek skutki z dniem 31 grudnia 1989 r., czyli w dniu poprzedzającym upływ terminu zakreślonego przez Komisję na dostosowanie się do uzasadnionej opinii wydanej w dniu 27 marca 1990 r. Rząd włoski twierdził, że z tego względu skarga była bezprzedmiotowa i powinna zostać uznana za niedopuszczalną.

42. W rzeczonym wyroku Trybunał orzekł [10], że w danym stanie faktycznym sporne ogłoszenie o zamówieniu *już przestało wywoływać jakiekolwiek skutki w* dniu 31 grudnia 1989 r., czyli jeszcze przed wydaniem uzasadnionej opinii oraz że ogłoszenia o zamówieniach za lata 1990 i 1991 opublikowane odpowiednio

9 — Sprawa C-362/90, Rec. str. I-2353.

10 — Przed dojściem do tego wniosku Trybunał zastrzegł, że „z samego brzmienia art. [226 ust. 2 WE] wynika, że Komisja może złożyć do Trybunału skargę na uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego jedynie wtedy, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie dostosowało się do rzeczonej uzasadnionej opinii w terminie wyznaczonym mu w tym celu przez Komisję" i stwierdził, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiot skargi wniesionej w trybie art. 226 WE „stanowi wydanie orzeczenia, że dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy traktatu i nie usunęło uchybienia w terminie wyznaczonym mu w tym celu w uzasadnionej opinii przez Komisję". Przypomniał on nadto, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji, w jakiej państwo członkowskie znajduje się w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

w dniu 4 listopada 1989 r., czyli przed wydaniem uzasadnionej opinii, i w dniu 3 listopada 1990 r., czyli przed wniesieniem skargi, nie zawierały już kontrowersyjnego wymogu. Nadto Trybunał uznał, że Komisja nie podjęła działań we właściwym czasie, aby za pomocą środków, którymi dysponowała, uniknąć tego, by zarzucane uchybienie zobowiązaniom wywołało skutki ani też nie przedstawiła okoliczności, które uniemożliwiłyby jej doprowadzenie do końca postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przewidzianego w art. 226 WE przed tym, jak rzeczone uchybienie przestało istnieć. Na podstawie tych rozważań Trybunał orzekł, że w dniu upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii zarzucane uchybienie już nie istniało, a zatem skargę Komisji należało uznać za niedopuszczalną [11].

43. W późniejszych wyrokach Trybunał, oddalając wprawdzie podnoszone przez pozwane rządy zarzuty niedopuszczalności, pośrednio potwierdził rozstrzygnięcie przyjęte w wyżej wspomnianym wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom.

44. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom [12], Komisja zarzucała Republice Federalnej Niemiec naruszenie przepisów dyrektywy 92/50 przy okazji udzielania zamówienia przez dwie gminy niemieckie na usługi związane z oczyszczaniem ścieków i utylizacją odpadów, których minimalny okres wykonania został ustalony w obydwu przypadkach na 30 lat. Rząd niemiecki twierdził w owym przypadku, że uchybienia zobowiązaniom polegające na naruszeniu przepisów proceduralnych przestały wywoływać jakiekolwiek skutki przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionych opiniach i podnosił, że Republika Federalna Niemiec przyznała się do popełnienia tych uchybień przed owym terminem. Dlatego też skarga powinna zostać oddalona w braku interesu prawnego Komisji do działania.

45. Trybunał przypomniał tu przede wszystkim orzecznictwo, w myśl którego przy wykonywaniu uprawnień przyznanych w art. 226 WE Komisja nie musi wykazywać szczególnego interesu prawnego w jej działaniu i ma wyłączne kompetencje do podjęcia decyzji w przedmiocie jakiego działania bądź zaniechania państwa członkowskiego należy wszcząć postępowanie w trybie tego

11 — W owej sprawie Trybunał podzielił co do istoty opinię rzecznika generalnego Lenza, że „zgodnie z art. [226 ust. 2 WE], przesłanką legitymacji procesowej jest dalsze trwanie naruszenia postanowień traktatu w chwili upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii". Zdaniem rzecznika generalnego „brak jest interesu prawnego godnego ochrony w orzekaniu przez Trybunał o uchybieniu zobowiązaniom, jeśli tymczasem [uchybienie] przestało istnieć", przy czym wniosek ten wydaje się logiczny, jeśli wziąć pod uwagę ducha fazy postępowania poprzedzającej wniesienie skargi, która ma na celu spowodowanie usunięcia uchybienia przed wszczęciem postępowania przed sądem. Rzecznik generalny Lenz przyznaje, że odstępstwa od tej zasady mogą okazać się konieczne w przypadku „sezonowych naruszeń (sprawa 240/86), gdy uchybianie zobowiązaniom — uwzględniając jego cele i charakter prawny — może zostać dokonane jedynie w określonych okresach (dla przykładu w przypadku sezonowych ograniczeń importu lub eksportu mających na celu ochronę przedsiębiorców miejscowych) i przeprowadzenie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi staje się wyścigiem z czasem, a może nawet zadaniem niewykonalnym". Jednakże ponieważ w owym przypadku było wystarczająco dużo czasu na zakończenie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w ciągu około 15 miesięcy obowiązywania kontrowersyjnego wymogu, rzecznik generalny opowiedział się za niedopuszczalnością skargi.

12 — Sprawy połączone C-20/01 i C-28/01, Rec. str. I-3609.

artykułu. Trybunał orzekł, że na podstawie owych uprawnień Komisja może wnieść do Trybunału o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom polegającego na tym, iż w danym przypadku nie został osiągnięty cel zamierzony przez dyrektywę.

46. Kontynuował on następnie uzasadniając, że „o ile prawdą jest, że dyrektywa 92/50 zawiera głównie przepisy proceduralne, o tyle prawdą jest też, że została ona przyjęta w celu usunięcia przeszkód w swobodnym świadczeniu usług, a tym samym w celu ochrony interesów podmiotów gospodarczych posiadających siedzibę w jednym z państw członkowskich, które zamierzają świadczyć usługi instytucjom zamawiającym posiadającym siedzibą w innym państwie członkowskim" [13], i że dlatego „szkoda spowodowana swobodzie świadczenia usług wskutek nieprzestrzegania przepisów zawartych w dyrektywie 92/50 trwa przez *cały okres wykonywania* umów zawartych z naruszeniem tej dyrektywy" [14].

47. Dlatego też Trybunał orzekł, że ponieważ w owym stanie faktycznym sporne umowy *miały nadal wywoływać skutki* przez dziesiątki lat, nie można uznać, że zarzucane uchybienia przestały mieć miejsce przed upływem terminów wyznaczonych w uzasadnionych opiniach [15]. W konsekwencji zarzut niedopuszczalności został oddalony [16].

48. W wyroku z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji [17] Komisja domagała się od Trybunału stwierdzenia naruszenia przez Republikę Grecką przepisów dyrektywy 93/38 ze względu na fakt, iż elektrownia państwowa Dimosia Epicheirisi Ilektrismoy udzieliła zamówienia publicznego na wyprodukowanie systemu taśm transportowych dla elektrociepłowni w Megalopolis w trybie procedury negocjacyjnej, bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Rząd grecki w ramach czterech zarzutów niedopuszczalności podnosił

13 — Punkty 35 i 36 uzasadnienia wyroku. Trybunał przywołuje w tym kontekście wyrok z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-19/00 SIAC Construction, Rec. str. I-7725, pkt 32.

14 — Wyróżnienie własne.

15 — Do analogicznego wniosku doszedł Trybunał w wyroku z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-328/96 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-7479, pkt 43–45, w którym podniesiony przez pozwany rząd zarzut niedopuszczalności został oddalony na podstawie stwierdzenia, że potencjalne skutki sprzeczne z prawem wspólnotowym powstałe w wyniku spornych postępowań przetargowych nadal istniały w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i to mimo iż Austria dokonała zmiany wszystkich toczących się jeszcze postępowań zgodnie z żądaniami Komisji i przed wydaniem uzasadnionej opinii. Na takim samym stanowisku stanął w swej opinii również rzecznik generalny Alber.

16 — W swej opinii rzecznik generalny Geelhoed, nie cytując wprawdzie wyżej przywołanego wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom, jednakże przedstawia rozważania, które co do istoty sprzeciwiają się rozwiązaniu przyjętemu w tym wyroku (zob. w szczególności pkt 47–50 i 53–57). Zdaniem rzecznika generalnego, postępowanie o uchylenie zobowiązaniom przewidziane w art. 226 WE, oprócz położenia kresu konkretnemu naruszeniu, ma także na celu spowodowanie zmiany zachowania niewywiązującego się państwa i uniknięcie powrotu do takiej samej sytuacji. Jednakże dalsze trwanie skutków naruszenia po terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii stanowi także dla rzecznika generalnego główne zagadnienie przy rozstrzyganiu danego przypadku (zob. pkt 57 opinii).

17 — Sprawa C-394/02, Rec. str. I-4713.

z jednej strony brak po stronie Komisji interesu prawnego we wniesieniu skargi albowiem zarzucane naruszenie prawa wspólnotowego było w dniu upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii całkowicie, a przynajmniej w przeważającej części, usunięte, a z drugiej strony bezprzedmiotowość skargi albowiem umowa o roboty budowlane zawarta z DEI w ramach udzielania spornego zamówienia nie wywoływała już niemal żadnych skutków w dniu upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii, stąd nie było de facto możliwe dostosowanie się do uzasadnionej opinii.

49. W kwestii pierwszego z powyższych zarzutów Trybunał, oddalając go, ograniczył się w istocie do przypomnienia orzecznictwa, zgodnie z którym w ramach kompetencji, jakie przysługują jej na mocy art. 226 WE, Komisja nie ma obowiązku wykazywania istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi [18].

50. W kwestii drugiego zarzutu, po przywołaniu ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom, Trybunał stwierdził, że w owym stanie faktycznym „umowa zawarta […] [przez] DEI […] w ramach udzielania spornego zamówienia była w dniu upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii w *fazie wykonywania*, skoro roboty zostały ukończone zaledwie w 85%. Stąd *nie można uznać, że umowa ta nie wywoływała żadnych skutków*" [19]. W konsekwencji zarzut ten został oddalony [20].

51. Należy wreszcie wspomnieć, że ostatnio [21], przedstawiając uzasadnienie zasadniczo tożsame z uzasadnieniem przyjętym we wspomnianym powyżej, w pkt 41, wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom, Trybunał uznał za niedopuszczalną skargę, w której Komisja zarzucała Republice Włoskiej zezwolenie, w ramach zarządzenia w sprawie doraźnych działań w celu zwalczania z powietrza pożarów lasów na terytorium kraju, na dokonywanie zamówień w trybie procedury negocjacyjnej, w sprzeczności z dyrektywami 92/50 i 93/36 oraz z art. 43 i 49 WE [22]. Trybunał orzekł,

18 — Wyżej wspomniany wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 14.

19 — Idem, pkt 19. Wyróżnienie własne.

20 — Podobne stanowisko zajął rzecznik generalny Jacobs, choć doszedł do niego podążając częściowo innym tokiem rozumowania. Zdaniem rzecznika generalnego interes Komisji w uzyskaniu stwierdzenia uchybienia zarzucanego w owym przypadku rządowi greckiemu polega na tym, że umowa zawarta wskutek spornego postępowania udzielania zamówienia była nadal w fazie wykonywania, a w konsekwencji uchybienie nadal wywoływało skutki prawne. Co się tyczy zarzutu bezprzedmiotowości skargi rzecznik generalny powołał się na orzecznictwo Trybunału, na podstawie którego „także w przypadku, gdy uchybienie jest następnie usunięte po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nadal istnieje interes prawny w dalszym prowadzeniu postępowania przed sądem celem ustalenia podstawy odpowiedzialności, która może ciążyć na państwie członkowskim w konsekwencji uchybienia zobowiązaniom wobec innych państw członkowskich, Wspólnoty lub jednostek" i dodał, że ocenę tą należy stosować także wtedy, gdy uchybienia zobowiązaniom już się nie da usunąć.

21 — Wyrok z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-525/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-9405. Należy przy tym zaznaczyć, że wyrok ten został wydany przez drugą izbę Trybunału, choć w odmiennym składzie niż ten, przed którym toczy się obecnie niniejsze postępowanie.

22 — Należy zauważyć, że dopuszczalność skargi została zbadana z urzędu i orzeczono o jej niedopuszczalności, mimo iż sam pozwany rząd wypowiedział się na rozprawie za dopuszczalnością. Republika Włoska nie uznała zresztą zarzucanego jej uchybienia.

że sporne zarządzenie przestało wywoływać skutki prawne w dniu zakończenia stanu klęski żywiołowej, ogłoszonego na terytorium kraju i nie obowiązywało już w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii [23].

52. Wyrok ten jest znamienny również dlatego, że w przeciwieństwie do ww. wyroków w sprawach Komisja przeciwko Niemcom i Komisja przeciwko Grecji, Trybunał nie uznał za istotną okoliczność, że postępowania wszczęte na podstawie zezwolenia zawartego w spornym zarządzeniu były nadal w toku [24].

53. Z opisanego powyżej orzecznictwa można wysnuć pewne elementy użyteczne przy badaniu zasadności zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez rząd pozwany w niniejszej sprawie.

54. Po pierwsze należy zauważyć, że istnieją dwa precedensy, w których Trybunał uznał skargę za niedopuszczalną na podstawie stwierdzenia, że zarzucane uchybienie zobowiązaniom wyczerpało swe skutki przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Przy owych okazjach Trybunał wyraził się w taki sposób, który nie dopuszcza dokonywania rozróżnienia między poszczególnymi rodzajami zamówień będących przedmiotem regulacji dyrektyw wspólnotowych.

55. Po drugie, ze wspomnianych wyżej wyroków w sprawie Komisja przeciwko Niemcom i Komisja przeciwko Grecji wynika, że o niedopuszczalności skargi nie można orzec w przypadku, gdy zarzucane naruszenie przepisów w dziedzinie zamówień nadal wywołuje skutki po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. W szczególności skutki te trwają nadal, gdy umowy zawarte na podstawie spornych postępowań nie zostały całkowicie wykonane.

56. W niniejszym przypadku z akt sprawy wynika, że sporne umowy miały *roczny okres obowiązywania* (dotyczyły one wykonywania działań związanych z wdrażaniem IACS jedynie w roku 2001) oraz usługi stanowiące przedmiot owych umów *zostały w całości wykonane w* chwili wydania uzasadnionej opinii, tj. w dniu 19 grudnia 2003 r. [25].

23 — Rzecznik generalny Jacobs opowiedział się za dopuszczalnością skargi.

24 — Punkt 11 ww. wyroku w sprawie C-525/03 Komisja przeciwko Włochom. Wprawdzie żądania skargi dotyczyły wyłącznie postanowień spornego zarządzenia, jednakże jak podkreślił rzecznik generalny Jakobs, okoliczność, że postępowania przetargowe były nadal w toku, lub że odnośne umowy były w fazie wykonywania, mogła stanowić element nadający się do uwzględnienia przy dokonywaniu oceny, czy można było uznać skutki tego zarządzenia za całkowicie wyczerpane w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

25 — Artykuł 5 ust. 1 porozumienia ramowego stanowi, że porozumienie to wchodzi w życie z dniem jego podpisania i przestaje obowiązywać gdy całość pomocy finansowej zostanie wypłacona rolnikom, którzy złożyli wnioski w tym zakresie. To samo postanowienie znajduje się w każdej z umów zawartych na podstawie porozumienia ramowego. Z braku odmiennych danych przedstawionych przez Komisję należy uznać, że zgodnie z wyjaśnieniami rządu greckiego podczas rozprawy, wypłata rzeczonej pomocy została całkowicie zakończona przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

57. Co się tyczy wykonywania IACS za kolejne lata po roku 2001, właściwe organy administracji stosowały procedury odmienne od tej spornej. W szczególności na podstawie wyjaśnień przedstawionych przez pozwany rząd, procedury te nie przewidywały już żadnego wynagrodzenia ze strony administracji na rzecz podmiotów, w tym UCA, które pomagały rolnikom w wypełnianiu i składaniu formularzy o przyznanie pomocy.

58. Choć Komisja dała wyraz swym wątpliwościom odnośnie do zgodności tych procedur z przepisami dyrektywy 92/50, nie uważam za konieczne zajmowanie się badaniem zasadności tych wątpliwości przy ocenianiu dopuszczalności niniejszej skargi. Jak bowiem jasno wynika z żądań skargi i jak wprost przyznała Komisja w pismach procesowych i podczas rozprawy, przedmiotem niniejszej sprawy jest wyłącznie procedura zastosowana przez greckie ograny administracji przy wdrażaniu IACS w 2001 r.

59. Nadto, ponieważ sposób postępowania organów administracji greckiej w latach późniejszych po 2001 r. wyraźnie różni się od postępowania, wokół którego toczy się niniejsza sprawa, tak iż na podstawie informacji dostarczonych przez rząd grecki raczej trudno zakładać, iż po roku 2001 miało miejsce udzielanie zamówień publicznych [26], nie wydaje mi się, aby można było twierdzić w oparciu o te sposoby postępowania, co wydaje się wszakże czynić Komisja, że naruszenie zobowiązań zarzucane Republice Greckiej za rok 2001 było powtarzane w kolejnych latach, co znalazło swój wyraz w zachowaniach, które można zdefiniować jako powrót do naruszeń tego samego rodzaju.

60. W tych okolicznościach, stosując wyżej wspomniane orzecznictwo, skarga powinna moim zdaniem zostać uznana za niedopuszczalną.

61. Jak w moim przekonaniu słusznie zauważa rzecznik generalny Lenz w opinii przedstawionej w postępowaniu, które zakończyło się wielokrotnie już cytowanym, określonym powyżej w pkt 41, wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Włochom, przesłanką wniesienia skargi w trybie art. 226 WE jest trwanie, w chwili upływu terminu wyznaczonego danemu państwu członkowskiemu na dostosowanie się do uzasadnionej opinii, działania lub zaniechania, za które państwo to ponosi odpowiedzialność, a które Komisja uważa za sprzeczne z prawem wspólnotowym.

26 — Artykuł 1 lit. a) dyrektywy 92/50 definiuje zamówienia publiczne na usługi jako „umowy o charakterze odpłatnym, zawierane na piśmie pomiędzy usługodawcą a instytucją zamawiającą". Z definicji tej wynika, że zamówienie publiczne na usługi w rozumieniu tej dyrektywy zakłada istnienie *pieniężnego świadczenia wzajemnego* uiszczanego *bezpośrednio* usługodawcy przez instytucję zamawiającą (zob. wyrok z dnia 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 Parking Brixen, Zb.Orz. str. I-8612, pkt 39).

62. Można to łatwo wywnioskować z drugiego akapitu art. 226 WE, który stanowi, że jeśli dane państwo członkowskie nie zastosuje się do uzasadnionej opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału. Stosując wykładnię a contrario postanowienie to oznacza, że Komisja nie ma legitymacji do wniesienia skargi w celu stwierdzenia naruszenia prawa wspólnotowego zakończonego przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, przynajmniej w przypadku, gdy zakończenie naruszenia jest wynikiem interwencji danego państwa członkowskiego zgodnej z uzasadnioną opinią.

63. Dlatego co do zasady nie wydaje mi się uzasadnione wydawanie odmiennego rozstrzygnięcia w przypadku, gdy rzekome naruszenie było tak czy inaczej zakończone w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z tego względu, iż wyczerpało wszelkie swoje skutki przed tym momentem, mimo iż zakończenie to niekoniecznie jest wynikiem interwencji zainteresowanego państwa członkowskiego w sposób żądany przez Komisję. Wniosek ten jest spójny z celem fazy poprzedzającej wniesienie skargi w trybie art. 226 WE, która wydaje się zmierzać do zakończenia naruszenia przed wniesieniem skargi do Trybunału, a bardziej ogólnie, zgodny z celami postępowania o uchybienie zobowiązań państwa członkowskiego [27].

64. Należy ponadto przypomnieć, że — jak wielokrotnie orzekł Trybunał — postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego ma na celu stwierdzenie naruszenia prawa wspólnotowego. Ewentualne uznanie uchybienia zobowiązaniom przez zainteresowane państwo członkowskie, jeśli nie idą za tym konkretne środki zdolne do jego zakończenia w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii, nie stoi na przeszkodzie owemu stwierdzeniu, podobnie jak pozostawanie nierozstrzygniętych rozbieżności opinii między Komisją a państwem członkowskim na temat istnienia naruszenia nie uprawnia Komisji do wniesienia skargi do Trybunału, jeśli dane państwo mimo wszystko zastosowało się do uzasadnionej opinii. Innymi słowy, posłużenie się instrumentem procesowym przewidzianym w art. 226 WE nie jest moim zdaniem uzasadnione, jeśli następuje jedynie w celu *zapobieżenia* ryzyku przyszłych naruszeń lub rozstrzygnięcia rozbieżności opinii między Komisją a państwem członkowskim na temat zgodności zachowania tego ostatniego z prawem wspólnotowym.

65. Nie wydaje mi się wreszcie możliwe wywodzenie legitymacji procesowej Komisji w postępowaniu dotyczącym zakończonego naruszenia, z wymogu uzyskania deklaratoryjnego orzeczenia uchybienia zobowiązaniom, które mogłoby stanowić podstawę postępowań sądowych zmierzających do ustalenia odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom jego bezprawnym zachowaniem. O ile bowiem bezsprzeczne jest, że wyrok Trybunału stwierdzający istnienie naruszenia prawa wspólnotowego może ułatwić przeprowadzanie przed sądami krajowymi postępowań odszkodowawczych przeciwko państwu winnemu uchybienia, o tyle skarga w trybie art. 226 WE nie ma na

27 — Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach kompetencji, jakie przysługują jej na mocy art. 226 WE, zadaniem Komisji jest czuwanie z urzędu i w interesie ogółu nad stosowaniem prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie oraz stwierdzanie istnienia ewentualnych uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, które z niego wynikają, by spowodować ich zaprzestanie (zob. wyroki z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-333/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1025, pkt 23, i z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-394/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-4713, pkt 14 i 15 oraz przywoływane tam orzecznictwo.

celu stwierdzenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego, która to odpowiedzialność będzie musiała zostać udowodniona za pomocą instrumentów procesowych przewidzianych w tym celu w każdym z poszczególnych porządków krajowych, lecz zmierza wyłącznie do obiektywnego ustalenia uchybienia zobowiązaniom w interesie ogólnym. Należy zresztą zauważyć, że interes podmiotów poszkodowanych przez naruszenie prawa wspólnotowego popełnione przez państwo członkowskie do uzyskania deklaratoryjnego orzeczenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego istnieje także w przypadku, gdy rzeczone państwo zastosowało się do uzasadnionej opinii w wyznaczonym przez Komisję terminie, co jednak nie upoważnia jeszcze Komisji samo w sobie do wniesienia skargi do Trybunału celem uzyskania orzeczenia ustalającego owe naruszenie.

66. Należy wszakże wyjaśnić, że o ile co do zasady Komisja nie ma uprawnień do wnoszenia skargi w zakresie naruszeń zakończonych, o tyle nie wyklucza to możliwości ścigania naruszeń krótkotrwałych, w zakresie których nawet działając we właściwym czasie Komisja nie miałaby fizycznie wystarczającego czasu na doprowadzenie do końca postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przed ich zakończeniem [28] ani nie wyklucza możliwości ścigania ciągłych i systematycznych naruszeń prawa wspólnotowego [29].

28 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 41.

29 — Zobacz przykładowo wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-236/05 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. str. I-10819.

67. Na podstawie całości poprzedzających rozważań uważam zatem, iż należy zastosować wyżej opisane orzecznictwo w niniejszym przypadku, w którym — jak widzieliśmy — zarzucane naruszenie, trwające przeszło rok, zostało zakończone najprawdopodobniej przed wszczęciem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a w każdym razie przed upływem terminu wyznaczonego Republice Greckiej w uzasadnionej opinii.

68. Dlatego jedynie pomocniczo, na wypadek, gdyby Trybunał wbrew moim sugestiom uznał skargę za dopuszczalną, przeanalizuję poniżej kwestę zasadności skargi co do istoty.

B — *Co do istoty*

1. W przedmiocie zarzucanego naruszenia przepisów dyrektywy 92/50

69. Badanie pierwszego zarzutu podniesionego przez Komisję na poparcie swej skargi, opartego na naruszeniu przepisów dyrektywy 92/50, zakłada dokonanie analizy z jednej strony charakteru spornych umów, a z drugiej strony charakteru usług będących przedmiotem rzeczonych umów.

a) W przedmiocie charakteru spornych umów

i) Argumentacja stron

70. Zdaniem Komisji umowy wykonawcze do porozumienia ramowego, które uznaje ona za zamówienia na usługi publiczne w rozumieniu dyrektywy 92/50, powinny dla celów stosowania przepisów tej dyrektywy być rozważane w całości, nie zaś jak twierdzi rząd grecki odrębnie.

71. Komisja wywodzi jednolity charakter tych umów z szeregu elementów, w tym w szczególności z tego, iż mają one ten sam przedmiot, a mianowicie wykonywanie działań związanych z wdrażaniem IACS, z istnienia porozumienia ramowego, które definiuje w sposób jednakowy istotne elementy poszczególnych umów i w sposób ogólny ustala wynagrodzenie za usługi, które są przedmiotem umów oraz z faktu, że ze swej natury IACS wymaga jednolitego i scentralizowanego sposobu wdrażania. Wynika stąd zdaniem Komisji, że aby ustalić szacunkową wartość zamówienia zgodnie z przepisami art. 7 dyrektywy 92/50 należy uwzględnić *łączną wartość* wszystkich umów wykonawczych. Ponieważ tak obliczona kwota znacznie przekraczałaby progi ustalone we wspomnianym art. 7, dyrektywa znalazłaby zastosowanie do każdej z umów.

72. Pozwane państwo członkowskie broni się powołując się na niejednolity charakter umów wykonawczych. Brak tożsamości stron umowy, różnorodność świadczonych usług, zmieniających się pod względem charakteru i zakresu w zależności od danego terytorium, odmienne miejsce świadczenia i odmienna wartość gospodarcza każdego rodzaju świadczonych usług stanowią tak wiele elementów przemawiających za rozróżnieniem rzeczonych umów, że niemożliwe jest przyjęcie ich jedności.

73. Rzeczone państwo członkowskie podnosi ponadto, że kwota ustalona w porozumieniu ramowym, na której opiera się Komisja przy obliczaniu progów przewidzianych w art. 7 dyrektywy 92/50, stanowi w rzeczywistości pokrycie finansowe ustanowione przez władze greckie na wdrażanie IACS na całości terytorium i poza wynagrodzeniem usług świadczonych przez UCA obejmuje również kwoty ustalone na pokrycie wydatków organów administracji prefekturalnej.

74. Zdaniem rządu greckiego wartość spornych zamówień należy obliczać w odniesieniu do każdej z umów z osobna, mając na względzie kwotę odpowiadającą wynagrodzeniu za świadczone usługi, z wyłączeniem kredytów udzielonych poszczególnym instytucjom zamawiającym.

ii) Badanie

75. Należy przede wszystkim wyjaśnić, że przepisy dyrektywy 92/50 znalazłyby zastosowanie jedynie w przypadku, gdyby sporne umowy należało rozpatrywać łącznie jak to sugeruje Komisja. Wydaje się bowiem bezsporne między stronami, że jeśli rozpatrywać je osobno zgodnie z tezą rządu greckiego, rzeczone umowy nie mieszczą się w progach ustalonych w owej dyrektywie.

76. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 92/50, „[w]ybór metody szacowania wartości nie może być dokonywany z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszej dyrektywy, jak również żadne planowane zamówienie na określoną ilość usług nie może być podzielone z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszego artykułu".

77. Choć istnieją w niniejszym stanie faktycznym zarówno elementy, które przemawiają za lansowaną przez Komisję tezą jedności umów, jak i elementy przemawiające za bronioną przez rząd grecki tezą przeciwną, uważam przeto, że należy przyznać pierwszeństwo tym pierwszym.

78. Porozumienie ramowe zawarte przez władze greckie z PASEGES umieszcza wszystkie sporne umowy w jednym kontekście prawnym i działa jako łącznik między nimi [30]. Porozumienie to nie tylko określa charakter usług, identyfikuje instytucje zamawiające i wybranych oferentów [31], wyznacza podmiot odpowiedzialny za koordynację całość działań prowadzonych przy wykonywaniu poszczególnych umów i ustala pokrycie ogólne finansowe przedsięwzięcia, ale również określa ramy prawne, w których zawierane są poszczególne umowy. Porozumienie to jest zawsze załączane do umów zawieranych na poziomie lokalnym [32], a jego postanowienia uzupełniają treść tych ostatnich we wszystkich kwestiach w nich nieprzewidzianych. Dlatego też wydaje mi się, że zawarcie porozumienia ramowego wykazuje samo przez się, że same władze greckie rozpatrywały łącznie poszczególne zamówienia udzielane na podstawie tego porozumienia.

79. Co się tyczy umów wykonawczych należy zauważyć, że państwo greckie figuruje jako kontrahent w każdej z rzeczonych umów, mimo iż jak twierdzi rząd grecki umowy te zostały zawarte przez poszczególne ograny administracji prefekturalnej z właściwymi UCA rolniczych, a zatem rzeczywiście odznaczają się różnorodnością instytucji

30 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 maja 1995 r. w sprawie C-79/94 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1071, pkt 15.

31 — Choć jak zauważył pozwany rząd, w regionach, w których działa więcej niż jeden UCA, wybór UCA, który będzie drugą stroną umowy z administracją, jest dokonywany w chwili zawierania umowy wykonawczej.

32 — Zobacz przykładowo preambułę do umowy wykonawczej zawartej między państwem greckim, administracją prefektoralną Koryntu i UCA w Koryncie. Punkt 1 tej preambuły stanowi, że porozumienie ramowe stanowi integralną część umowy.

zamawiających i wybranych oferentów. Ich treść jest zasadniczo taka sama, jeśli chodzi o rodzaj usług będących przedmiotem zamówień, rodzaj zobowiązań zaciągniętych przez każdą z umawiających się stron oraz czas trwania. Ponadto ich przedmiotem jest świadczenie usług służących osiąganiu wspólnego celu, a mianowicie wykonywaniu IACS na całości terytorium greckiego za rok 2001 [33].

80. Nie wydaje mi się natomiast, aby przywoływana przez pozwany rząd okoliczność, że wartość gospodarcza świadczonych usług zmienia się w zależności od wymogów związanych z terytorium każdej z administracji prefektoralnych, podobnie zresztą jak odmienne jest miejsce wykonania świadczenia, miała decydujące znaczenie, albowiem nie zmienia ona zasadniczej tożsamości podstawy, przedmiotu, czasu trwania i celu spornych umów.

81. Jeśli zatem rozpatrywać umowy wykonawcze wspólnie, ich wartość powinna zostać wzięta pod uwagę łącznie przy dokonywaniu oceny szacunkowej wartości zamówienia. Ponieważ z akt sprawy wynika, że niektóre z umów wykonawczych, rozpatrywane oddzielnie, mają wartość bliską progom przewidzianym w dyrektywie 92/50, siłą rzeczy należy dojść do wniosku, że progi te są dalece przekroczone wtedy, gdy zsumuje się wartość wszystkich spornych umów.

82. Twierdzenie rządu greckiego, według którego Komisja błędnie przyjęła za podstawę przy obliczaniu całkowitej wartości zamówień kwotę ustaloną w porozumieniu ramowym, która poza wynagrodzeniem usług świadczonych przez UCA obejmuje również kwoty ustalone na pokrycie wydatków organów administracji prefektoralnej, wydaje mi się faktycznie bezzasadne.

83. Oprócz tego, że twierdzenie to nie jest poparte żadnym dowodem, dodatkowo zaprzecza mu treść dokumentów przedstawionych w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, z których można jasno wyczytać, że przy obliczaniu szacunkowej wartości zamówień Komisja nie oparła się na wyżej wspomnianej kwocie, lecz dokonała zsumowania wartości poszczególnych umów. Ten sposób postępowania został potwierdzony przez Komisję w toku rozprawy.

84. Na podstawie poprzedzających rozważań należy zatem moim zdaniem dojść do wniosku, że sporne zamówienia są objęte zakresem stosowania dyrektywy 92/50.

33 — Wprawdzie w odmiennym kontekście normatywnym (spór toczył się o naruszenie przepisów dyrektywy 93/38 koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji) jednak Trybunał już w przeszłości przyznał pierwszeństwo kryterium jedności funkcji gospodarczej i technicznej zamówienia nad wielością instytucji zamawiających lub wybranych oferentów, zob. wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-16/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-8315.

b) W przedmiocie charakteru świadczonych usług

87. Komisja twierdzi, że wartość usług objętych załącznikiem IA do dyrektywy przekracza wartość usług objętych załącznikiem IB do tej dyrektywy.

i) Argumentacja stron

88. Rząd grecki twierdzi, że usługi będące przedmiotem umów wykonawczych stanowią w całości, a w każdym razie w większej części, usługi administracji publicznej wymienione w załączniku IB do dyrektywy 92/50.

85. Komisja twierdzi, że znaczną część usług stanowiących przedmiot spornych zamówień należy uznać za „usługi topograficzne", wchodzące w zakres kategorii 12 załącznika IA do dyrektywy 92/50. Do tej kategorii zaliczają się według Komisji czynności, które wiążą się z korzystaniem z map ortofotograficznych i identyfikacją działek rolnych na tych mapach. Rzeczone usługi mogłyby być świadczone wyłącznie przez zawodowych topografów.

89. Co się tyczy w szczególności usług udzielania pomocy producentom pod kątem składania przez nich wniosków i oświadczeń, rząd grecki wyjaśnia po pierwsze, że oprócz pomocy poprzez udostępnianie formularzy, obejmują one również identyfikację zarówno uprawianych powierzchni gruntu, jak i stabulacji. Tymczasem teza Komisji, według której takie usługi należy kwalifikować jako usługi topograficzne, może się utrzymać jedynie w odniesieniu do identyfikacji działek rolnych.

86. Pozostała część spornych usług miała dotyczyć z jednej strony przetwarzania zebranych danych i ich wprowadzania do bazy danych, które to czynności należą zdaniem Komisji do kategorii 7 „usługi komputerowe i z nimi związane" z załącznika IA do dyrektywy 92/50, a z drugiej strony wpisywania zebranych danych do formularzy oświadczeń, co jako działalność administracji publicznej należy zaliczyć do „innych usług" z załącznika IB do dyrektywy.

90. Po drugie, pozwany rząd stwierdza, że nośniki kartograficzne niezbędne do takiej identyfikacji są zapewniane przez ministerstwo rolnictwa i że ograny administracji prefektoralnej, personel służby topograficznej oraz dyrekcja rozwoju rolnego zapewniają producentom niezbędną pomoc techniczną w zakresie czynności identyfikacji. Lokalne związki spółdzielni rolniczych pomagają producentom pod kontrolą służby topograficznej i dyrekcji rozwoju rolnego.

91. Po trzecie, rząd grecki zauważa, że ponieważ lokalne związki spółdzielni rolniczych dysponowały danymi zawartymi w oświadczeniach za rok 2000 oraz nośnikami kartograficznymi, na których były zaznaczone działki zadeklarowane za tamten rok, miały one ułatwione zadanie w zakresie identyfikacji, które w istocie sprowadzało się do odnotowywania ewentualnych różnic w stosunku do sytuacji panującej w poprzednim roku. Pozwany rząd szacuje, że ogólnie około 70% działek deklarowanych w danym roku pozostaje bez zmian w roku następnym.

92. Po czwarte, rząd grecki podnosi, że czynności lokalizacji działek rolnych nie wymagają ingerencji topografów i mogą być wykonywane przez innych wyspecjalizowanych członków personelu.

93. Wreszcie, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał rząd grecki sprzeciwia się kwalifikacji spornych usług jako usług topograficznych, do której Komisja doszła, jego zdaniem, bez przeprowadzenia konkretnej analizy nomenklatury CPC Narodów Zjednoczonych.

ii) Badanie

94. Badanie mające na celu określenie charakteru usług stanowiących przedmiot spornych usług jest istotne dla zidentyfikowania przepisów mających zastosowanie do odnośnych zamówień. Gdyby rzeczone usługi były objęte załącznikiem IA do dyrektywy 92/50, jej przepisy, zgodnie z jej art. 8, znalazłyby zastosowanie w całości, podczas gdy w przeciwnym wypadku zastosowanie znalazłyby jedynie przepisy art. 14 i 16 zgodnie z przepisem art. 9 dyrektywy. Gdyby uznać, że rozpatrywane usługi są częściowo objęte załącznikiem IA, a częściowo załącznikiem IB, co wbrew różnicom ich stanowisk zakładają zarówno Komisja, jak i tytułem pomocniczym rząd grecki, pojawiłaby się dodatkowa kwestia oceny, do celów stosowania zasady przewidzianej w art. 10 dyrektywy 92/50, czy wartość usług wymienionych w załączniku IA przekracza wartość usług wymienionych w załączniku IB i vice versa.

95. To rzekłszy wydaje mi się, że rzeczone badanie nie może się obyć bez analizy treści spornych umów. Ponieważ poszczególne umowy, wszystkie zawarte w wykonaniu porozumienia ramowego, mają treść znacznie zbliżoną, w szczególności w zakresie dotyczącym przedmiotu świadczeń, do których zobowiązane są poszczególne umawiające się strony, a zatem analiza ta zostanie przeprowadzona poniżej w odniesieniu, tytułem przykładu, do postanowień jednej tylko umowy zawartej między greckim skarbem państwa, administracją prefektoralną Koryntu i UCA w Koryncie.

96. Artykuł 1 tej umowy, definiując przedmiot i cele umowy, stanowi, że wymóg dokonania zamówienia na usługi pomocy producentom w ramach wykonywania IACS wypływa z ustalenia niezdolności producentów do samodzielnego dokonania identyfikacji uprawianych powierzchni na nośnikach ortofotograficznych i odczytania z nich informacji dotyczących zwierząt hodowlanych, braku wystarczającej pomocy ze strony służb administracji prefektoralnej, a w konsekwencji trudności do przestrzegania w tych warunkach wymogów obowiązujących przy wdrażaniu IACS.

97. Artykuł 2 umowy, który definiuje zobowiązania zaciągnięte przez poszczególne umawiające się strony, dzieli się na dwie części: część A dotyczy „czynności identyfikacji zadeklarowanych powierzchni uprawnych i bydła oraz wpisu do specjalnych formularzy wniosków". Część B dotyczy „czynności wprowadzania danych z formularzy wniosków do systemu komputerowego ministerstwa celem stworzenia skomputeryzowanej bazy danych".

98. Co się tyczy czynności wymienionych w części A, UCA zobowiązuje się do zapewnienia niezbędnej pomocy technicznej zainteresowanym producentom w granicach właściwości terytorialnej umawiającej się administracji prefektoralnej. W tym celu ma ona obowiązek stworzenia dwóch ekip i udostępnienie 5 osób odpowiedzialnych za *identyfikowanie na mapach ortofotograficznych* powierzchni i budynków hodowlanych do zadeklarowania przy wypełnianiu formularzy o przyznanie pomocy, pod kontrolą służby topograficznej, służby weterynaryjnej i dyrekcji rozwoju rolnego administracji prefektoralnej, jak również do przedkładania tej administracji oświadczeń i dokonywania niezbędnych poprawek w razie błędów.

99. Grecki skarb państwa zobowiązuje się do udostępnienia nośników kartograficznych do identyfikacji powierzchni oraz archiwów rękopisów dotyczących zwierząt hodowlanych oznaczonych celem ich identyfikacji i stworzenia rejestru komputerowego. Zobowiązuje się on również do wypłacenia na rzecz UCA, za pośrednictwem administracji prefektoralnej, kwoty w drachmach odpowiadającej ogólnej liczbie wniosków sporządzonych przez ten związek powiększonej o kwotę stanowiącą wynagrodzenie ryczałtowe za każdy wniosek.

100. Administracja prefektoralna zobowiązuje się zapewniać za pośrednictwem personelu służby topograficznej pomoc techniczną producentom do łącznej liczby 500 oświadczeń z szacunkowej liczby ogólnej 1992 oświadczeń, podczas gdy pomoc w zakresie pozostałych oświadczeń zostanie zapewniona przez UCA.

101. Czynności wymienione w części B art. 2 umowy polegają na wprowadzaniu danych uzyskanych z oświadczeń do programu komputerowego udostępnionego przez ministerstwo rolnictwa pod kontrolą dyrekcji rozwoju rolnego administracji prefektoralnej celem stworzenia ostatecznej bazy danych. Grecki skarb państwa zobowiązuje się przeto do dostarczenia programów wraz z instrukcjami dotyczącymi wprowadzania danych dotyczących powierzchni i bydła, do zapewnienia niezbędnych połączeń komputerowych, do udostępnienia dyrekcji generalnej rozwoju rolnego i UCA wiedzy komputerowej własnych służb oraz wypłacenia na rzecz tego związku, za pośrednictwem administracji prefektoralnej, kwoty w drachmach odpowiadającej ogólnej liczbie wniosków sporządzonych przez ten związek powiększonej o kwotę 500 drachm za każdy wniosek tytułem wynagrodzenia za wprowadzenie odnośnych danych do bazy komputerowej oraz kwoty 1750 drachm tytułem wynagrodzenia za wprowadzenie danych do rejestru bydła.

102. Artykuł 3 umowy definiuje procedury finansowania. Pod lit. b) tego artykułu została ustalona kwota 6 554 025 drachm z tytułu wydatków ryczałtowych za formularz na wynagrodzenie za wykonanie czynności identyfikacji i udostępnienia wniosków i oświadczeń. Pod lit. c) została ustalona kwota 1 920 500 drachm z tytułu wydatków ryczałtowych za formularz na wynagrodzenie za wykonanie czynności komputerowego przetwarzania danych z wniosków i oświadczeń.

103. Część wymaganych od UCA świadczeń, które Komisja kwalifikuje jako „usługi topograficzne", polega zatem na identyfikacji uprawnych powierzchni rolnych na podstawie nośników kartograficznych, ortofotograficznych lub składających się ze zdjęć lotniczych, dostarczonych przez administracje prefektoralne. Nadto, ze sformułowań użytych w art. 1 i 2 umowy zawartej między greckim skarbem państwa, administracją prefektoralną Koryntu i lokalnym związkiem spółdzielni rolniczych w Koryncie można wywnioskować, że czynności te mogą być wykonywane wyłącznie przez wyspecjalizowany personel. Należy wreszcie zauważyć, że czynności te są wykonywane pod kontrolą personelu służby topograficznej administracji prefektoralnej.

104. Na podstawie tych elementów należy przeprowadzić ocenę prawidłowości kwalifikacji dokonanej przez Komisję.

105. Kwalifikacji tej sprzeciwia się pozwany rząd zasadniczo w zakresie usług identyfikacji działek rolnych. Nadto można by ustalić naruszenie przepisów dyrektywy 92/50 podnoszone w ramach badanego zarzutu jedynie gdyby rzeczone usługi mogły zostać zaliczone do usług wymienionych w załączniku IA do tej dyrektywy. W przeciwnym razie bowiem, mając na względzie gospodarczo marginalny charakter usług

wpisywania danych do komputerowych baz danych administracji w stosunku do pozostałych usług, należałoby siłą rzeczy dojść do wniosku o przeważaniu pod względem wartości usług, które wchodzą w zakres załącznika IB do dyrektywy 92/50 nad usługami, które wchodzą w zakres załącznika IA tej dyrektywy, co prowadziłoby do częściowego stosowania zasad dotyczących publikacji ustanowionych w tej dyrektywie.

106. Z tych względów przedstawiona poniżej analiza dotyczy wyłącznie prawidłowej kwalifikacji usług identyfikacji działek rolnych.

107. Należy na wstępie przypomnieć, że siódmy motyw dyrektywy 92/50 stanowi co następuje: „w celu stosowania reguł proceduralnych oraz w celach monitorowania, sferę usług najlepiej można opisać przez podział na kategorie, odpowiadające poszczególnym pozycjom wspólnej klasyfikacji; załączniki IA oraz IB do niniejszej dyrektywy odwołują się do nomenklatury CPC (wspólna klasyfikacja produktów) Narodów Zjednoczonych; nomenklatura ta może w przyszłości zostać zastąpiona przez nomenklaturę wspólnotową; w związku z tym należy przyjąć przepisy w celu dostosowania nomenklatury CPC w załącznikach IA oraz IB”.

108. W wyroku w sprawie Tögel [34] Trybunał orzekł, że z siódmego motywu dyrektywy 92/50 wynika, iż zawarte w załącznikach IA i IB do tej dyrektywy odniesienie do nomenklatury CPC ma charakter wiążący. Dlatego właśnie tej nomenklatury i towarzyszących jej przypisów wyjaśniających powinna się trzymać Komisja dokonując kwalifikacji będących przedmiotem zamówienia na usługi pod kątem ich zaliczenia do załącznika IA lub załącznika IB do tej dyrektywy.

109. Tymczasem z pism procesowych złożonych przez Komisję nie wynika jasno na podstawie jakich elementów i w nawiązaniu do jakiej konkretnej klasy nomenklatury CPC instytucja ta zakwalifikowała rozpatrywane czynności jako „usługi topograficzne”.

110. Jednak w odpowiedzi na pytanie pisemne zadane przez Trybunał, Komisja zawarła odesłanie do pozycji referencyjnych CPC 86 753 i CPC 86 721, które stanowią pododdziały pozycji CPC 867 cytowanej w kategorii 12 załącznika IA do dyrektywy 92/50.

111. Kategoria 12 w załączniku IA do dyrektywy 92/50 odpowiada następującemu opisowi: „Usługi architektoniczne,

34 — Wyrok z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-76/97, Rec. str. I-5357, pkt 37.

inżynieryjne i zintegrowane usługi inżynieryjne, usługi urbanistyczne, architektury krajobrazu, związane z nimi usługi konsultacji naukowych i technicznych, usługi badań i analiz technicznych".

112. Pozycja 867 prowizorycznej nomenklatury CPC, do której odsyła kategoria 12 z załącznika IA do dyrektywy 92/50, odpowiada opisowi „usługi architektoniczne, inżynieryjne i inne usługi techniczne". Klasa 8672 obejmuje „usługi inżynieryjne" i mieści w sobie podklasę 86 721 „usługi doradcze z dziedziny inżynierii", do której odsyła Komisja. Przypis wyjaśniający dotyczący tej podklasy wyjaśnia, że w jej zakres wchodzą „wstępne badania dotyczące wykonalności, jak również badania dotyczące wpływu określonego przedsięwzięcia". Tytułem przykładu cytowane są „badania wpływu topografii i geologii na planowanie, wykonanie i koszty określonej […] instalacji […]". Przypis ten wyjaśnia również, że świadczenie tych usług nie jest koniecznie związane z wykonaniem przedsięwzięcia, albowiem mogą one polegać dla przykładu na „ocenie jakości określonej struktury lub sprzętu technicznego bądź elektrycznego danego budynku, interwencji w sporze w charakterze eksperta, pomocy organom publicznym w przygotowywaniu aktów prawnych itp.".

113. Co się tyczy podklasy CPC 86 753 „usługi prospekcji powierzchni", do której również odwołuje się Komisja, należy ona do klasy 8675 „związane usługi konsultacji naukowych i technicznych". Przypis wyjaśniający odnoszący się do tej podklasy wyjaśnia, że chodzi o „usługi pozyskiwania informacji na temat konfiguracji, położenia lub granic określonej części powierzchni gruntu celem sporządzania map. Metody pozyskiwania takich informacji mogą być różne i obejmują […] szkice fotogrametryczne i hydrograficzne" [35].

114. Rząd grecki uważa, że usługi pomocy świadczone przez lokalne związki spółdzielni rolniczych, w tym usługi związane z identyfikacją działek rolnych na nośnikach kartograficznych lub innych, należy uznać za usługi „administracji publicznej" mieszczące się w ramach kategorii „inne usługi" (kategoria 27) załącznika IB do dyrektywy 92/50.

115. Nie wydaje mi się, aby kwestia tego, czy i w jakim stopniu sporne usługi mieszczą się w kategorii 12 z załącznika IA do dyrektywy 92/50, została dostatecznie wyjaśniona przez Komisję.

116. O ile prawdą jest, że z umów wykonawczych wynika, iż usługi świadczone przez UCA w ramach ich działalności pomocy

35 — Komisja zauważa również, że mimo iż ma ona jedynie walor indykacyjny, tabela korelacji między pozycjami Common Procurement Vocabulary (CPV) a nomenklaturą CPC, zamieszczona w załączniku IIA do dyrektywy 2004/18/WE, zalicza usługi topograficzne do kategorii 12 „usługi inżynieryjne".

przy wypełnianiu formularzy oświadczeń i wniosków polegają w znacznej mierze na identyfikacji działek rolnych na podstawie nośników kartograficznych dostarczonych przez właściwe ograny administracji, o tyle teza Komisji, według której usługi te powinny być zakwalifikowane jako usługi topograficzne albowiem wymagają wyspecjalizowanego personelu i są świadczone pod kontrolą administracyjnych służb topograficznych, nie wydaje mi się do końca przekonywująca.

117. Z jednej strony bowiem, z przypisu wyjaśniającego opisanego w pkt 113 powyżej wynika, że usługi „prospekcji powierzchni" włączone do podklasy CPC 86 753, do której odsyła Komisja, polegają na czynnościach zbierania informacji mających na celu stworzenie mapy, podczas gdy w niniejszym stanie faktycznym bezsporne jest, że sporne usługi ograniczają się do identyfikacji danych na istniejących już nośnikach kartograficznych. Z drugiej strony, podklasa CPC 86 721 „usługi doradcze z dziedziny inżynierii", do której również odsyła Komisja, odnosi się, w myśl informacji zawartych w odnośnym przypisie wyjaśniającym, opisanych powyżej w pkt 112, do badań dotyczących wykonalności przedsięwzięcia lub badań dotyczących wpływu topograficznego tego przedsięwzięcia bądź też innych czynności z zakresu doradztwa także niezwiązanych z wykonaniem danego obiektu, a której opis nie wydaje się rozciągać aż do włączenia czynności pomocy technicznej takich jak te, o które toczy się niniejsza sprawa.

118. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach skargi wniesionej w trybie art. 226 WE, Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu [36].

119. W tym przypadku, na podstawie poprzedzających rozważań, uważam, że Komisja nie dostarczyła wystarczających dowodów wykazujących, że rozpatrywane usługi identyfikacji działek rolnych można zakwalifikować jako usługi mieszczące się w kategorii 12 z załącznika IA do dyrektywy 92/50, a w konsekwencji nie wykazała ona spełnienia jednej z przesłanek tego, aby można było uznać zarzucane rządowi greckiemu w ramach pierwszego zarzutu skargi uchybienie za udowodnione [37].

120. Z powyższych względów, z zastrzeżeniem wniosków, do których doszedłem w zakresie dopuszczalności skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania,

36 — Zobacz wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-3761, pkt 27 i przywołane w nim orzecznictwo.

37 — Zobacz rozważania przedstawione powyżej, w pkt 105.

uważam, że niniejszy zarzut dotyczący naruszenia przepisów dyrektywy 92/50 podlega oddaleniu.

2. W przedmiocie zarzucanego naruszenia zasady przejrzystości i zasady niedyskryminacji

121. Pomocniczo, na wypadek, gdyby Trybunał uznał, że sporne usługi są w całości lub w części objęte zakresem załącznika IB do dyrektywy 92/50, Komisja podnosi, że władze greckie tak czy inaczej miały obowiązek zapewnienia w ramach postępowania udzielania spornych zamówień odpowiedniego poziomu jawności w oparciu o zasadę niedyskryminacji przewidzianą w art. 3 ust. 2 dyrektywy. Artykuł ten znajduje się wśród przepisów ogólnych tytułu I rzeczonej dyrektywy, które stosują się także do zamówień na usługi wymienione w załączniku IB do tej dyrektywy.

122. Komisja odsyła również do rozstrzygnięcia Trybunału o bardziej ogólnym charakterze w wyroku w sprawie Teleaustria [38] w odniesieniu do stosowania zasad niedyskryminacji i przejrzystości w przypadku zamówień nieobjętych zakresem obowiązywania dyrektyw wspólnotowych.

123. W rzeczonym wyroku, podobnie jak w wyroku w sprawie Coname [39] i ww. wyroku w sprawie Parking Brixen [40], Trybunał orzekł, że mimo iż umowy koncesyjne na świadczenie usług publicznych w obecnym stanie prawa wspólnotowego są wyłączone z zakresu obowiązywania dyrektywy 92/50, organy udzielające koncesji mają ogólny obowiązek przestrzegania podstawowych zasad traktatu WE, w tym w szczególności zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową [41]. Zdaniem Trybunału, zasady równości traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową pociągają za sobą między innymi obowiązek przejrzystości, który wymaga „zagwarantowania wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu publiczności otwierającego drogę konkurencji w zakresie ubiegania się o koncesję oraz gwarantującego bezstronność jej udzielania" [42].

124. Kwestia powstała w niniejszej sprawie jest jednak częściowo odmienna od kwestii będących przedmiotem rozważań w ww. sprawach. O ile bowiem postępowania, które zakończyły się wydaniem wyroków w sprawach Teleaustria, Coname i Parking Brixen toczyły się wokół koncesji publicznych na usługi będących poza zakresem obowiązywania dyrektyw wspólnotowych, o tyle sporne umowy wchodzą w zakres stosowania

38 — Wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98, Rec. str. I-10745.

39 — Wyrok z dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie C-231/03, Zb.Orz. str. I-7287, dotyczący koncesji na zarządzanie publicznymi usługami dystrybucji gazu dla spółki o większościowym udziale skarbu państwa.

40 — Wspomniany powyżej w przypisie 26.

41 — Wyżej wspomniane wyroki w sprawie Telaustria, pkt 60, w sprawie Coname, pkt 16 oraz w sprawie Parking Brixen, pkt 46.

42 — Zobacz ww. wyroki w sprawie Telaustria, pkt 61 i 62 oraz w sprawie Parking Brixen, pkt 49.

dyrektywy 92/50, która przewiduje odmienny system ogłoszeń w zależności od tego, czy przedmiotem zamówień, do których stosuje się owa dyrektywa, są usługi wymienione w załączniku IA czy w załączniku IB do tej dyrektywy.

125. Kwestia ta stanowi przedmiot postępowania w sprawie C-507/03 Komisja przeciwko Irlandii, toczącego się obecnie przed wielką izbą Trybunału, w której rzecznik generalna Stix-Hackl przedstawiła opinię w dniu 14 września 2006 r. opowiadając się za stosowaniem zasad generalnych niedyskryminacji i przejrzystości także w przypadku zamówień na usługi, które są objęte załącznikiem IB do dyrektywy 92/50 w zakresie kwestii związanych z zamówieniami, które nie są wprost uregulowane w tej dyrektywie.

126. Ponieważ zgadzam się z rozstrzygnięciem proponowanym przez rzecznik generalną Stix-Hackl w jej opinii, które jest zasadniczo zgodne z tezą skarżącej w niniejszej sprawie, nie wydaje mi się konieczne, także w świetle wyżej przestawionych rozważań na temat dopuszczalności skargi, rozwodzenie się nad niniejszym zarzutem, stąd ograniczę się do odesłania do rozważań przedstawionych w tym zakresie w powyższej opinii.

127. Pozostaje jeszcze zbadać, czy rząd grecki powołał się na takie względy, które w każdym wypadku uzasadniałyby uchylenie się od obowiązku uprzedniego ogłoszenia spornych zamówień.

128. Podważając zasadność rozpatrywanego tu zarzutu, rzeczony rząd ograniczył się do stwierdzenia, że zapewnił on wystarczającą i odpowiednią jawność czynności dotyczących IACS 2001, dzięki czemu ewentualnie zainteresowane podmioty miały możliwość zaoferowania swych usług rolnikom, którzy tak czy inaczej mieli pełną swobodę wyboru podmiotu udzielającego im pomocy w wypełnieniu i złożeniu wniosków i oświadczeń.

129. W odpowiedzi na pierwszy zarzut postawiony przez Komisję, pozwany rząd powołał się jednak na obowiązywanie art. 11 ust. 3 lit. b) dyrektywy 92/50 w zakresie spornych zamówień, na podstawie którego dopuszczalne jest stosowanie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, jeśli „z przyczyn technicznych, artystycznych lub z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych usługi mogą być świadczone jedynie przez określonego usługodawcę”. W szczególności rząd grecki powołał się w niniejszym stanie faktycznym na istnienie względów o charak-

terze technicznym, które narzucają udzielenie spornych zamówień UCA.

130. Nawet gdyby założyć, że w ramach rozpatrywanego zarzutu, dotyczącego naruszenia ogólnych zasad przejrzystości i nieprzestrzegania zasad uprzedniej publikacji przewidzianych w dyrektywie 92/50, można powołać się na dopuszczalny na mocy tego przepisu wyjątek od zasady, zgodnie z którą udzielanie zamówień objętych zakresem stosowania przepisów tytułu III dyrektywy następuje po uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu [43], nie wydaje mi się, aby pozwane państwo członkowskie wykazało w wystarczającym stopniu spełnienie w niniejszym przypadku przesłanek stosowania rzeczonego wyjątku. W rzeczy samej rząd grecki ogranicza się w tej kwestii do ogólnikowego stwierdzenia istnienia względów o charakterze technicznym dotyczących przedmiotu i celu spornych zamówień — względów, które zdaniem tego rządu wymagały udzielenia tych zamówień przedstawicielom rolników z obszaru, na którym miały być świadczone usługi — bez przedstawienia jednak żadnych dodatkowych wyjaśnień.

131. W świetle poprzedzających rozważań, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił przedstawionego w tej opinii stanowiska odnośnie do dopuszczalności skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania, proponuję uwzględnienie niniejszego zarzutu dotyczącego naruszenia ogólnych zasad niedyskryminacji i przejrzystości i orzeczenie, że zachowanie zarzucane przez Komisję Republice Greckiej w ramach tego zarzutu stanowi uchybienie zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy traktatu.

VI — W przedmiocie kosztów

132. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

133. Ponieważ proponuję Trybunałowi oddalenie odwołania, zaś Republika Grecka złożyła wniosek o obciążenie skarżącej kosztami postępowania, uważam, że Komisja powinna ponieść koszty postępowania.

43 — Za możliwością powołania się na ów wyjątek opowiada się rzecznik generalna Stix-Hackl w ww. opinii przedstawionej w sprawie C-507/03 oraz w opinii przedstawionej tego samego dnia w równoległej sprawie C-532/03 Komisja przeciwko Irlandii, także zawisłej przed wielką izbą Trybunału.

VII — Wnioski

134. W świetle całości rozważań przedstawionych powyżej proponuję Trybunałowi orzec, że:

— Skarga jest niedopuszczalna.

— Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania.