

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 4 października 2007 r.*

W sprawie C-492/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 21 lutego 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 listopada 2006, w postępowaniu:

Conorzio Elisoccorso San Raffaele,

przeciwko

Elilombarda Srl,

Azienda Ospedaliera Ospedale Niguarda Ca' Granda di Milano,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: P. Kūris, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Grass,

* Język postępowania: włoski.

podjąwszy decyzję o rozstrzygnięciu sprawy postanowieniem z uzasadnieniem, zgodnie z art. 104 § 3 akapit pierwszy regulaminu,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego,

wydaje następujące

Postanowienie

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, str. 33) zmienionej dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 209, str. 1, zwanej dalej „dyrektywą 89/665”).
- ² Wniosek ten został przedłożony w ramach sporu zawisłego między Consorzio Elisoccorso San Raffaele (zwanym dalej „Consorzio”) oraz Elilombarda Srl (zwaną dalej „Elilombarda”), będącą liderem tworzonej spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum), dotyczącego postępowania w przedmiocie udzielania zamówienia publicznego.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, aby decyzje podejmowane przez instytucje zamawiające odnośnie do procedur udzielania zamówień publicznych objętych zakresem dyrektyw 71/305/EWG, 77/62/WE i 92/50/EWG [...] mogły skutecznie i przede wszystkim możliwie szybko, zgodnie z warunkami określonymi w poniższych artykułach, w szczególności art. 2 ust. 7, podlegać odwołaniu na podstawie tego, że takie decyzje naruszyły prawo wspólnotowe w dziedzinie zamówień publicznych albo krajowe przepisy wykonujące to prawo.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają, że procedury odwoławcze, zgodnie ze szczegółowymi przepisami, które państwa członkowskie mogą wprowadzić, dostępne są co najmniej każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia publicznego na dostawy lub roboty budowlane, w przypadku gdy taki podmiot doznał uszczerbku lub zagraża mu doznanie uszczerbku w wyniku domniemanego naruszenia przepisów. W szczególności, państwa członkowskie mogą wymagać od podmiotu, który zamierza skorzystać ze środków odwoławczych, uprzedniego powiadomienia instytucji zamawiających o domniemanym naruszeniu przepisów oraz o zamiarze skorzystania ze środków odwoławczych”.

4 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią wprowadzenie do procedur odwoławczych, określonych w art. 1, odpowiednich środków obejmujących prawo do:

[...]

b) uchylecia lub doprowadzenia do uchylecia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących specyfikacji technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w zaproszeniu do składania ofert, dokumentacji zamówienia lub we wszelkich innych dokumentach związanych z procedurą udzielania zamówienia;

[...]”.

5 Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy 92/50:

„Oferty mogą być składane przez grupy usługodawców. Od takich grup nie można wymagać, aby przybrały w celu złożenia oferty określoną formę prawną; można jednak tego wymagać od grupy, której udzielono zamówienia”.

Uregulowania krajowe

- 6 Uregulowania krajowe dotyczące udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [zob. odpowiednio, ustawa nr 109 z dnia 11 lutego 1994 r. (GURI nr 41 z dnia 19 lutego 1994 r.), dekret ustawodawczy nr 358 z dnia 24 lipca 1992 r. (GURI nr 188 z dnia 11 sierpnia 1992 r.) oraz dekret ustawodawczy nr 157 z dnia 17 marca 1995 r. (GURI nr 104 z dnia 6 maja 1995 r.)], nie wykluczają ani nie ograniczają indywidualnej legitymacji procesowej poszczególnych przedsiębiorstw należących do „konsorcjum” lub „grupy przedsiębiorstw”.

- 7 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Consiglio di Stato (rady państwa), przedsiębiorstwa będące członkami konsorcjum lub grupy przedsiębiorstw mają prawo zaskarżyć indywidualnie akty dotyczące zamówień publicznych, o które się ubiegały.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- 8 W dniu 30 listopada 2004 r., Azienda Ospedaliera Ospedale Niguarda Ca' Granda di Milano opublikowała, jako instytucja zamawiająca, ogłoszenie o zamówieniu o wartości 25 900 000 EUR, którego przedmiotem była w szczególności śmigłowcowa służba ratownicza.

- 9 Złożone zostały dwie oferty. Pierwsza przez Elilombarda, działającą w charakterze lidera tworzonego konsorcjum między nią i Helitalia SpA, druga przez Consorzio, w skład którego wchodziły Elilario Italia SpA i Air Viaggi San Raffaele Srl.

- 10 W dniu 28 kwietnia 2005 r., instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia Consorzio, któremu decyzja została doręczona w nocy z dnia 10 maja 2005 r.
- 11 Elilombarda wniosła we własnym imieniu i indywidualnie skargę, między innymi, na tę decyzję do Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego w Lombardii, zwanego dalej „TAR Lombardia”).
- 12 W ramach tego postępowania, Consorzio podniosło zarzut niedopuszczalność, twierdząc, że skarga została wniesiona nie przez samo tworzące się konsorcjum, które zdaniem Consorzio, jako jedyne posiadało legitymację procesową dla ochrony swojego interesu jakim było udzielenie mu zamówienia, lecz wyłącznie przez jeden z podmiotów gospodarczych tworzących to konsorcjum.
- 13 TAR Lombardia, odwołując się do orzecznictwa Consiglio di Stato, oddalił zarzut niedopuszczalności oraz, uwzględniając skargę, stwierdził nieważność środków przyjętych przez instytucję zamawiającą.
- 14 Consorzio wniosło odwołanie do Consiglio di Stato, która musi w pierwszej kolejności zbadać orzeczenie TAR Lombardia dotyczące dopuszczalności skargi wniesionej przez Elilombarda.
- 15 W postanowieniu odsyłającym, Consiglio di Stato podkreśla, po pierwsze, że uregulowania krajowe w zakresie udzielania zamówień publicznych nie wykluczają ani nie ograniczają indywidualnej legitymacji procesowej poszczególnych przedsiębiorstw

należących do konsorcjum, a po drugie, że TAR Lombardia rzeczywiście zastosowała zasady wyrażone w tym względzie w jej orzecznictwie.

- 16 Cosiglio di Stato rozważa jednak, czy w świetle wyroku Trybunału z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-129/04 Espace Trianon i Sofibail, Zb.Orz. str. I-7805, art. 1 dyrektywy 89/665 sprzeciwia się skardze na decyzję o udzieleniu zamówienia, wniesionej indywidualnie przez członka konsorcjum będącego oferentem.
- 17 W tych okolicznościach, Consiglio di Stato postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 1 dyrektywy Rady 89/665/EWG [...] należy rozumieć w ten sposób, iż sprzeciwia się on temu, aby zgodnie z prawem krajowym, skarga na decyzję o udzieleniu zamówienia mogła zostać wniesiona indywidualnie przez jednego z członków spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum) nieposiadającej osobowości prawnej, która to spółka jako taka uczestniczyła w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, i która nie uzyskała owego zamówienia”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 18 Zgodnie z art. 104 § 3 akapit pierwszy regulaminu, jeśli odpowiedź na pytanie skierowane w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może zostać w sposób jednoznaczny wyprowadzona z istniejącego orzecznictwa, Trybunał może, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, orzec postanowieniem z uzasadnieniem.

19 Sąd krajowy w przedstawionym pytaniu rozważa, czy art. 1 dyrektywy 89/665 należy rozumieć w ten sposób, iż sprzeciwia się on temu, aby zgodnie z prawem krajowym skarga na decyzję o udzieleniu zamówienia, mogła zostać wniesiona indywidualnie przez jednego z członków spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum) nieposiadającej osobowości prawnej, która to spółka jako taka uczestniczyła w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i która nie uzyskała owego zamówienia.

20 W związku z tym należy przypomnieć, że na podstawie art. 1 ust. 3 rzeczonej dyrektywy, państwa członkowskie zapewniają, że ustanowione przez nie procedury odwoławcze dostępne są „co najmniej” każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia publicznego lub w przypadku, gdy taki podmiot doznał uszczerbku lub zagraża mu doznanie uszczerbku w wyniku domniemanego naruszenia przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych albo krajowych przepisów wykonujących to prawo.

21 Wynika z tego, że dyrektywa 89/665 ustanawia jedynie minimalne przesłanki, jakie muszą spełniać procedury odwoławcze ustanowione w krajowych porządkach prawnych w celu zapewnienia poszanowania przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-315/01 GAT, Rec. str. I-6351, pkt 45 i przywołane tam orzecznictwo).

22 W ww. wyroku w sprawie Espace Trianon i Sofibail Trybunał dokonał wykładni art. 1 dyrektywy 89/665 w sytuacji, w której krajowy porządek prawny wymagał, aby skarga o stwierdzenie nieważności na decyzję o udzieleniu zamówienia była wniesiona przez wszystkich członków tworzących konsorcjum będące oferentem.

23 Trybunał, odnosząc się do sytuacji, której dotyczyły przedłożone mu pytania prejudycjalne, w pkt 19–21, stwierdził, że:

— można uznać, że konsorcjum stanowi podmiot mający interes w uzyskaniu zamówienia publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665, skoro składając ofertę na zamówienie publiczne, wykazało się ono interesem w jego uzyskaniu, oraz że

— nic nie stoi na przeszkodzie, w postępowaniu przed sądem krajowym, aby wszyscy członkowie konsorcjum wnieśli razem, w charakterze współników lub w ich własnym imieniu, skargę o stwierdzenie nieważności spornych decyzji.

24 Trybunał uznał zatem, w pkt 22 rzeczonego wyroku, że dany krajowy przepis proceduralny nie ograniczał dostępności skargi w sposób sprzeczny z art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665.

25 W rezultacie Trybunał orzekł, że art. 1 rzeczonej dyrektywy nie sprzeciwia się temu, aby zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, jedynie wszyscy razem członkowie spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum), nieposiadającej jako taka osobowości prawnej, która uczestniczyła w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskała tego zamówienia, mogli wnieść skargę na decyzję o udzieleniu tego zamówienia.

26 W ten sposób, jak słusznie zauważyły w uwagach przedstawionych na piśmie Elilombarda oraz Komisja Wspólnot Europejskich, Trybunał określił jedynie, w odniesieniu do okoliczności właściwych postępowaniu przed sądem krajowym, minimalny poziom dostępności skarg w dziedzinie przetargów, gwarantowany dyrektywą 89/665.

27 Trybunał nie wykluczył w żaden sposób, że inne państwa członkowskie mogą w prawie krajowym przyznać szerszy dostęp do rzeczonych skarg, ustanawiając pojęcie legitymacji procesowej o zasięgu szerszym, niż ten minimalny gwarantowany dyrektywą.

28 W braku bowiem szczególnego przepisu dyrektywy, wewnętrzny porządek prawny każdego państwa członkowskiego określa w szczególności czy i po spełnieniu jakich przesłanek, legitymacja procesowa w procedurach odwoławczych może być rozszerzona na przedsiębiorstwa należące do konsorcjum, które jako takie złożyło ofertę.

29 W tym względzie należy dodać, że w przypadku przepisów dotyczących procedury odwoławczej przed sądem, których celem jest zapewnienie ochrony przyznanych przez prawo wspólnotowe kandydatom i oferentom praw naruszonych wskutek decyzji instytucji zamawiających, nie powinny one stanowić zagrożenia dla skuteczności dyrektywy 89/665 (wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-470/99 *Universale-Bau i in.*, Rec. str. I-11617, pkt 72), której celem jest zapewnienie, aby niezgodne z prawem decyzje instytucji zamawiających mogły skutecznie i przede wszystkim możliwie szybko podlegać odwołaniu.

30 Jednak w przeciwieństwie do stanowiska rządu cypryjskiego, wykładnia art. 1 rzeczonej dyrektywy, która zezwala na rozszerzenie legitymacji procesowej na każdego członka konsorcjum, które przedłożyło ofertę w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego nie zagraża temu celowi, lecz przeciwnie, wydaje się służyć jego realizacji.

31 Na przedłożone pytanie należy zatem odpowiedzieć, że art. 1 dyrektywy 89/665 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nie sprzeciwia się temu, aby zgodnie z prawem krajowym, jeden z członków spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum), nieposiadającej osobowości prawnej, która uczestniczyła jako taka w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskała tego zamówienia, mógł indywidualnie wnieść skargę na decyzję o udzieleniu tego zamówienia.

W przedmiocie kosztów

32 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, zatem do niego należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane zmienionej dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. należy interpretować w ten sposób, że przepis ten nie sprzeciwia się temu, aby zgodnie z prawem krajowym, jeden z członków spółki powołanej dla osiągnięcia określonego celu (konsorcjum), nieposiadającej osobowości prawnej, która uczestniczyła jako taka w postępowaniu udzielenia zamówienia publicznego i nie uzyskała tego zamówienia, mógł indywidualnie wnieść skargę na decyzję o udzieleniu tego zamówienia.

Podpisy