

orzeczenie z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie C-54/18 *Cooperativa Animazione Valdocco*

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 lutego 2019 r. (*)

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedury odwoławcze –
Dyrektywa 89/665/EWG – Artykuły 1 i 2c – Odwołania od decyzji o dopuszczeniu lub
wykluczeniu oferenta – Termin do wniesienia środka zaskarżenia – Termin zawity 30
dni – Przepisy krajowe wyłączające możliwość podniesienia zarzutu niezgodności
z prawem decyzji dopuszczającej w ramach środka zaskarżenia aktów późniejszych –
Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do skutecznej
ochrony sądowej

W sprawie C-54/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia
w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il
Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy) postanowieniem
z dnia 27 września 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 stycznia 2018 r.,
w postępowaniu:

Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus

przeciwko

Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,

Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,

przy udziale:

Ati Cilte Soc. coop. soc.,

Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl,

La Dua Valadda Soc. coop. soc.,

Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc.,

La Fonte Soc. coop. soc. Onlus,

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),

Associazione Amministrativisti.it,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus przez A. Sciollę, S. Vialego oraz C. Forneris, avvocati,
- w imieniu Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo przez V. Del Monte, avvocato,
- w imieniu Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl i La Dua Valadda Soc. coop. soc. przez L. Gilego i A. Quilico, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Colelli oraz de V. Nunziatę, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz J.M. Hoogvelda, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Haasbeek, G. Gattinarę oraz P. Ondrůška, działających w charakterze pełnomocników,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

Postanowienie

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 1 i 2 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 dostawę i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 3), zmienionej dyrektywą 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. (Dz.U. 2014, L 94, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 89/665”), art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz zasady równoważności i skuteczności.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. Soc. Impresa Sociale Onlus (zwaną dalej „Cooperativa Animazione Valdocco”) a Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (zwanym dalej „CISS di Pinerolo”) oraz Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego na usługi opieki domowej konsorcjum składającemu

się z Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl i La Dua Valadda Soc. coop. soc. (zwanemu dalej „konsorcjum”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 1 ust. 1 akapit czwarty i art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665 przewiduje:

„1. [...]

Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem stosowania dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady] 2014/24/UE [z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65)] lub dyrektywy [2014/23] – możliwość skutecznego, a zwłaszcza możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez instytucje zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa unijnego w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia”.

- 4 Artykuł 2c tej dyrektywy, który dotyczy „[t]ermin[ów] na wniesienie odwołania”, stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie postanawia, że każde odwołanie od decyzji podjętej przez instytucję zamawiającą w kontekście procedury udzielania zamówień objętej zakresem zastosowania dyrektywy [2014/24] lub dyrektywy [2014/23] lub w związku z taką procedurą musi zostać wniesione przed upływem pewnego okresu, okres ten wynosi co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi, jeśli korzystano z faksu lub środków elektronicznych, lub – jeśli korzystano z innych środków komunikacji – okres ten wynosi albo co najmniej 15 dni kalendarzowych, ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi, albo co najmniej 10 dni kalendarzowych, ze skutkiem od dnia następującego po dniu otrzymania decyzji instytucji zamawiającej. Informacji przekazywanej każdemu oferentowi lub kandydatowi o decyzji instytucji zamawiającej towarzyszy streszczenie stosownych [istotnych] przyczyn. W przypadku wniosku o odwołanie od decyzji, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b) niniejszej dyrektywy, niepodlegających obowiązkowi powiadomienia, termin ten wynosi co najmniej 10 dni kalendarzowych od daty publikacji danej decyzji”.

Prawo włoskie

- 5 Artykuł 120 ust. 2a załącznika I do decreto legislativo n. 104 – Codice del processo amministrativo (dekretu ustawodawczego nr 104 ustanawiającego kodeks postępowania administracyjnego) z dnia 2 lipca 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 156 z dnia 7 lipca 2010 r.), zmieniony art. 204 decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (dekretu ustawodawczego nr 50 ustanawiającego kodeks zamówień publicznych) z dnia 18 kwietnia 2016 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 91 z dnia

19 kwietnia 2016 r.) (zwanego dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”), stanowi:

„Akt będący podstawę wykluczenia z procedury udzielania zamówienia oraz dopuszczenia do niej w wyniku dokonania oceny wymagań subiektywnych, ekonomicznych i finansowych oraz technicznych i zawodowych podlega zaskarżeniu w terminie 30 dni, poczynając od dnia jego publikacji na stronie internetowej instytucji zamawiającej zgodnie na podstawie art. 29 ust. 1 [kodeksu zamówień publicznych]. Brak wniesienia środka odwoławczego wyklucza możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem kolejnych aktów wydawanych w toku procedury udzielenia zamówienia, nawet w drodze środka wzajemnego. Niedopuszczalne jest również zaskarżenie decyzji proponującej udzielenie zamówienia, jeżeli taka została podjęta, jak i innych aktów podejmowanych w toku procedury, jeżeli nie wywołują one bezpośrednio negatywnych skutków”.

- 6 Artykuł 29 dekretu ustawodawczego nr 50 ustanawiającego kodeks zamówień publicznych z dnia 18 kwietnia 2016 r., zmienionego decreto legislativo n° 56 (dekretom ustawodawczym nr 56) z dnia 19 kwietnia 2017 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 103 z dnia 5 maja 2017 r.) (zwanego dalej „kodeksem zamówień publicznych”) przewiduje:

„[...] Celem umożliwienia wniesienia odwołania na podstawie art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego po dokonaniu kontroli dokumentów świadczących o braku podstaw wyłączenia przewidzianych art. 80 oraz po łącznym spełnieniu wymogów ekonomicznych, finansowych, technicznych i zawodowych publikacji podlegają również – w terminie dwóch dni od jej przyjęcia – decyzja o wykluczeniu z udziału w procedurze udzielenia zamówienia publicznego oraz decyzja o dopuszczeniu do udziału w tej procedurze. W takim samym terminie dwóch dni [...] zawiadamia się o tej decyzji kandydatów i oferentów, wskazując urząd albo stronę internetową, gdzie decyzje te są dostępne. Termin na wniesienie odwołania przewidziany w art. 120 ust. 2a rozpoczyna bieg dopiero wówczas, gdy akty wskazane w zdaniu drugim są faktycznie dostępne, wraz z uzasadnieniem instytucji zamawiającej”.

- 7 Artykuł 53 ust. 2 i 3 kodeksu zamówień publicznych stanowi:

„2. Bez uszczerbku dla przepisów niniejszego kodeksu dotyczących zamówień udzielanych z zastrzeżeniem wymogów poufności lub zamówień, których realizacja wymaga zachowania szczególnych środków bezpieczeństwa, prawo dostępu jest odroczone:

- a) do upływu terminu składania ofert w procedurach otwartych w odniesieniu do wykazu podmiotów, które złożyły oferty;
- b) do upływu terminu składania ofert w procedurach ograniczonych i negocjacyjnych oraz w przetargach nieformalnych w odniesieniu do wykazu podmiotów, które ubiegały się o zaproszenie do udziału lub które wyraziły zainteresowanie udziałem, oraz wykazu podmiotów zaproszonych do składania ofert; podmioty, których wnioski o zaproszenie zostały odrzucone, mają dostęp do wykazu osób, które ubiegały się o zaproszenie do udziału lub wyraziły zainteresowanie udziałem, po oficjalnym ogłoszeniu przez instytucję zamawiającą nazwisk kandydatów, którzy zostaną zaproszeni;
- c) do dnia udzielenia zamówienia w odniesieniu do ofert;
- d) do dnia udzielenia zamówienia w odniesieniu do procedury kontroli nieprawidłowości oferty.

3. Akty wskazane w ust. 2 nie mogą być do dnia upływu terminów w nim przewidzianych przekazywane osobom trzecim lub w jakikolwiek sposób rozpowszechniane”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Decyzją z dnia 19 maja 2017 r. CISS di Pinerolo udzielił – na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – zamówienia na świadczenie usług opieki domowej na podlegającym mu terytorium na okres od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. – konsorcjum składającemu się z Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl i La Dua Valadda Soc. coop. soc.
- 9 Zaklasyfikowana na drugim miejscu Cooperativa Animazione Valdocco z chwilą rozstrzygnięcia przetargu zaskarżyła do sądu odsyłającego, tj. do Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalnego sądu administracyjnego dla Piemontu, Włochy) decyzję o udzieleniu zamówienia oraz różne akty procedury przetargowej, w tym decyzję o niewykluczeniu konsorcjum podnosząc w szczególności, że wobec braku złożenia wadium w wymaganej kwocie i braku wykazania, że spełnia ono łącznie wymogi uczestnictwa, rzeczony konsorcjum nie powinno być zostać dopuszczone do udziału w procedurze przetargowej.
- 10 Sąd odsyłający wskazuje, że instytucja zamawiająca i konsorcjum podniosły zarzut niedopuszczalności skargi z tego względu, że została ona wniesiona przeciwko ostatecznej decyzji o udzieleniu zamówienia. Tymczasem w ramach procedury przyspieszonej, zorganizowanej zgodnie z art. 29 kodeksu zamówień publicznych w związku z art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego, skarga Cooperativa Animazione Valdocco powinna była zostać wniesiona w terminie 30 dni od powiadomienia o akcie dopuszczenia oferentów do udziału w procedurze przetargowej.
- 11 Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że wprowadzenie przyspieszonej procedury zaskarżania decyzji w przedmiocie wykluczenia lub dopuszczenia oferentów przewidzianej w art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego stanowi odpowiedź na konieczność rozstrzygnięcia sporu przed wydaniem decyzji o udzieleniu zamówienia, określając w sposób wyczerpujący osoby dopuszczone do udziału w procedurze przetargowej przed przystąpieniem do badania ofert, a następnie do wyznaczenia wykonawcy.
- 12 Sąd ten podkreśla jednak, że niektóre aspekty procedury przyspieszonej pozostawią również pole krytyce, zwłaszcza w świetle prawa Unii.
- 13 W tym względzie sąd odsyłający zwraca uwagę przede wszystkim, że procedura ta zobowiązuje oferenta, który nie został dopuszczony do udziału w procedurze przetargowej do wniesienia skargi przeciwko decyzji o dopuszczeniu lub o niewykluczeniu wszystkich oferentów, podczas gdy, po pierwsze, nie może on przewidzieć w danym momencie, kto będzie zwycięzcą przetargu, a po drugie, może nie mieć on żadnej korzyści w podważaniu przetargu, znajdując się wśród jego finalistów. Oferent ten byłby zatem zmuszony wszcząć postępowanie sądowe bez żadnej gwarancji, że inicjatywa ta przyniesie mu konkretną korzyść, skłaniając go tym samym do poniesienia kosztów związanych z bezzwłocznym wniesieniem środka odwoławczego.
- 14 Sąd odsyłający wskazuje następnie, że oferent, będąc tym samym zobowiązany do wszczęcia postępowania w trybie przyspieszonym, nie tylko nie ma w tym konkretnego

i rzeczywistego interesu, ale również skutkiem zastosowania art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego ponosi różne szkody. Pierwsza wynika z poważnych kosztów ekonomicznych związanych z wniesieniem wielu środków odwoławczych. Druga związana jest z możliwym narażeniem na szwank jego pozycji w oczach instytucji zamawiającej. Trzecia dotyczy negatywnych konsekwencji jego klasyfikacji, skoro art. 83 kodeksu zamówień publicznych przewiduje jako kryterium negatywnej oceny wpływ sporów wszczętych przez oferenta.

- 15 Sąd odsyłający podkreśla wreszcie, że nadmiernie utrudniony dostęp do administracyjnego wymiaru sprawiedliwości jest dodatkowo spotęgowany art. 53 ust. 3 kodeksu zamówień publicznych, zakazującym urzędnikom publicznym lub osobom piastującym funkcje publiczne, pod groźbą sankcji karnej, podawania do informacji lub jakiegokolwiek upubliczniania dokumentacji przetargowej, do której dostęp jest odroczone do dnia udzielenia zamówienia. Ze względu na bezwzględnie wiążący charakter tego zakazu osoby odpowiedzialne za przebieg procedury nie są skłonne do ujawnienia, poza decyzją o dopuszczeniu do udziału w przetargu, dokumentów o charakterze administracyjnym złożonych przez oferentów, co zmusza podmioty gospodarcze do wnoszenia środków odwoławczych bez konkretnych danych.
- 16 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy przepisy prawa europejskiego dotyczące prawa do obrony, sprawiedliwego procesu i znacznej skuteczności ochrony, w szczególności art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 89/665, stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego, który nakłada na podmiot biorący udział w procedurze przetargowej obowiązek zaskarżenia dopuszczenia lub niewykluczenia innego podmiotu w terminie 30 dni od poinformowania o rozstrzygnięciu, w którym podejmuje się decyzję co do dopuszczenia lub wykluczenia uczestników?
 - 2) Czy przepisy prawa europejskiego dotyczące prawa do obrony, sprawiedliwego procesu i znacznej skuteczności ochrony, w szczególności art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 47 karty oraz art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 89/665, stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiemu jak art. 120 ust. 2a kodeksu postępowania administracyjnego, który wyklucza możliwość podniesienia przez podmiot gospodarczy, po zakończeniu postępowania, także w ramach wzajemnego środka zaskarżenia, zarzutu niezgodności z prawem decyzji dopuszczenia innych podmiotów, w szczególności zwycięskiego oferenta lub skarżącego, bez uprzedniego zaskarżenia decyzji dopuszczenia we wskazanym wyżej terminie?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 17 Na mocy art. 99 regulaminu postępowania jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa, Trybunał może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem.
- 18 Przepis ten należy zastosować w niniejszej sprawie.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 19 Na wstępie należy wskazać, że jak wynika z uwag przedstawionych Trybunałowi, wartość zamówienia publicznego będącego przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym wynosiła 5 684 000 EUR, znacznie przekraczając progi określone w art. 4 dyrektywy 2014/24.
- 20 Wbrew twierdzeniom rządu włoskiego dyrektywa 89/665 znajduje zatem zastosowanie do rzeczonoego zamówienia, zgodnie z art. 46 dyrektywy 2014/23, a wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może zostać uznany za niedopuszczalny wyłącznie z powodu braku wskazania w postanowieniu odsyłającym wartość tego zamówienia.
- 21 Nie można również uznać wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny na tej podstawie, że poddaje on ocenie Trybunału wybór, jakiego dokonał włoski ustawodawca w ramach swych uprawnień dyskrejonalnych, dokonując transpozycji dyrektywy 89/665, jak to podnosi CISS di Pinerolo. Przedłożone pytania prejudycjalne odnoszą się bowiem w jasny sposób do wykładni wielu przepisów tej dyrektywy.
- 22 W związku z powyższym rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 23 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 89/665 w związku z art. 47 karty należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że środki odwoławcze od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia lub wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych należy wnosić – pod rygorem upływu terminu zawitego – w terminie 30 dni od przekazania ich zainteresowanym stronom.
- 24 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2c dyrektywy 89/665 państwa członkowskie mogą ustanowić terminy do wniesienia odwołań na decyzje instytucji zamawiającej wydane w toku procedury udzielania zamówienia wchodzącego w zakres zastosowania dyrektywy 2014/24.
- 25 Przepis ten przewiduje, że termin ten wynosi co najmniej 10 dni kalendarzowych, ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi, jeśli korzystano z faksu lub środków elektronicznych, lub – jeśli korzystano z innych środków komunikacji – co najmniej 15 dni kalendarzowych, ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi albo co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu otrzymania decyzji instytucji zamawiającej. Ten sam przepis precyzuje ponadto, że decyzja instytucji zamawiającej jest przekazywana każdemu oferentowi lub kandydatowi, wraz ze streszczeniem istotnych przyczyn.
- 26 Wynika zatem z samego brzmienia art. 2c dyrektywy 89/665, że termin 30 dni, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, którego bieg rozpoczyna się wraz z powiadomieniem zainteresowanych stron o wydaniu decyzji, w którym – pod rygorem jego upływu – należy wnieść środek odwoławczy od decyzji instytucji zamawiającej

w przedmiocie dopuszczenia udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego wchodzącego w zakres zastosowania dyrektywy 2014/24 lub wykluczenia z niego, jest co do zasady zgodny z prawem Unii, pod warunkiem że przywołana decyzja zawiera streszczenie istotnych przyczyn.

- 27 Co więcej, art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by decyzje instytucji zamawiających mogły możliwie szybko podlegać skutecznemu zaskarżeniu. Tymczasem, zgodnie z tym, co Trybunał miał sposobność podkreślić, ustanowienie terminu zawitego do wniesienia środka odwoławczego pozwala zrealizować postulat szybkości postępowania, któremu hołduje dyrektywa 89/665, zobowiązując podmioty gospodarcze do niezwłocznego kwestionowania środków przygotowawczych lub decyzji tymczasowych podjętych w toku procedury udzielenia zamówienia (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Irlandia, C-456/08, EU:C:2010:46, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Trybunał orzekł ponadto, że ustalanie rozsądnych terminów do wniesienia środków zaskarżenia pod rygorem upływu terminu zawitego spełnia w istocie wymóg skuteczności wynikający z dyrektywy 89/665, ponieważ stanowi zastosowanie fundamentalnej zasady pewności prawa (wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r., *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 76; a także z dnia 21 stycznia 2010 r., *Komisja/Niemcy*, C-17/09, niepublikowany, EU:C:2010:33, pkt 22) oraz jest zgodne z prawem podstawowym do skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194, pkt 58).
- 29 Założony w dyrektywie 89/665 cel szybkości postępowania powinien być realizowany w prawie krajowym z zachowaniem wymogów pewności prawa. W tym celu na państwach członkowskich ciąży obowiązek wprowadzenia regulacji dotyczącej terminów, która jest wystarczająco precyzyjna, jasna i przewidywalna, aby jednostki mogły poznać swe prawa i obowiązki (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 maja 1991 r., *Komisja/Niemcy*, C-361/88, EU:C:1991:224, pkt 24; z dnia 7 listopada 1996 r., *Komisja/Luksemburg*, C-221/94, EU:C:1996:424, pkt 22).
- 30 W związku z tym przy ustanawianiu przepisów szczególnych regulujących sądowe postępowania odwoławcze mające na celu zapewnienie ochrony przyznanych przez prawo Unii kandydatom i oferentom uprawnień naruszonych wskutek decyzji instytucji zamawiających państwa członkowskie muszą gwarantować poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, ustanowione na mocy art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016, *Star Storage i in.*, C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 43–45).
- 31 Cel wyznaczony w art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665, polegający na zagwarantowaniu skutecznych środków odwoławczych w przypadkach naruszeń przepisów obowiązujących w dziedzinie udzielania zamówień publicznych może zostać osiągnięty wyłącznie wówczas, gdy bieg terminów do wniesienia takich środków zaskarżenia rozpoczyna się w dniu, w którym skarżący dowiedział się lub powinien był się dowiedzieć o zarzucanym naruszeniu rzeczonych przepisów [wyroki: z dnia 28 stycznia 2010 r., *Uniplex (UK)*, C-406/08, EU:C:2010:45, pkt 32; z dnia 12 marca 2015 r., *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, pkt 52; a także z dnia 8 maja 2014 r., *Idrodinamica Spurgo Velox i in.*, C-161/13, EU:C:2014:307, pkt 37].
- 32 Wynika stąd, że przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że środki odwoławcze od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia lub wykluczenia z udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego należy wnosić – pod rygorem upływu terminu zawitego –

w terminie 30 dni od dnia przekazania ich zainteresowanym stronom, są zgodne z dyrektywą 89/665 jedynie wówczas, gdy decyzje, o których powiadamiane zostają zainteresowane strony, zawierają streszczenie ich istotnych przyczyn gwarantujące, że strony te wiedziały lub powinny były wiedzieć o domniemanym naruszeniu prawa Unii.

- 33 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to dzięki poinformowaniu go o tych powodach na jego żądanie, co pozwoli mu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in., 222/86, EU:C:1987:442, pkt 15; a także z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53).
- 34 Sąd odsyłający zwraca jednak uwagę, że oferent, który zamierza podważyć decyzję o dopuszczeniu konkurenta, musi wnieść środek odwoławczy w terminie 30 dni od przekazania tej decyzji, czyli w momencie, w którym często nie jest w stanie stwierdzić, czy rzeczywiście ma w tym interes, skoro nie wie, czy to wspomnianemu konkurentowi zostanie udzielone zamówienie, czy też on sam znajdzie się w pozycji zwycięskiego oferenta.
- 35 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z art. 1 ust. 3 tej dyrektywy 89/665 państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.
- 36 Ten przepis ma zastosowanie w szczególności do sytuacji oferenta, który uważa, że decyzja o dopuszczeniu konkurenta do procedury udzielenia zamówienia publicznego jest niezgodna z prawem i może spowodować szkodę po jego stronie, przy czym ryzyko to jest wystarczające, by uzasadnić interes w bezzwłocznym wniesieniu środka odwoławczego od tej decyzji, pomijając fakt, że szkoda może ponadto wynikać z udzielenia zamówienia innemu kandydatowi.
- 37 W każdym razie Trybunał uznał, że decyzja o dopuszczeniu oferenta do udziału w procedurze udzielenia zamówienia publicznego stanowi akt, który może, zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665, podlegać niezależnej kontroli sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Marina del Mediterráneo i in., C-391/15, EU:C:2017:268, pkt 26–29, 34).
- 38 Należy zatem na pytanie pierwsze udzielić odpowiedzi, że wykładni dyrektywy 89/665, a w szczególności jej art. 1 i 2c w związku z art. 47 karty należy dokonywać w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że środki odwoławcze od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia lub wykluczenia z udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego należy wnosić – pod rygorem upływu terminu zawitego – w terminie 30 dni od dnia przekazania tych decyzji zainteresowanym stronom, pod warunkiem że przekazane w ten sposób decyzje zawierają streszczenie ich istotnych przyczyn, gwarantujące, że strony wiedziały lub powinny były wiedzieć o domniemanym naruszeniu prawa Unii.

W przedmiocie pytania drugiego

- 39 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 89/665 w związku z art. 47 karty należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że w sytuacji braku wniesienia środka odwoławczego od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia lub wykluczenia z udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego w terminie 30 dni od przekazania tej decyzji zainteresowanym stronom wyłączona zostaje możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem przywołanych decyzji w ramach środka odwoławczego wniesionego przeciwko aktom późniejszym, w szczególności przeciwko decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego.
- 40 W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że wykładni dyrektywy 89/665 należy dokonywać w taki sposób, iż nie stoi ona na przeszkodzie przepisom krajowym stanowiącym, że wszelkie środki odwoławcze od decyzji instytucji zamawiających powinny być wnoszone w wyznaczonym terminie, w ten sposób, że w tym terminie należy – pod rygorem jego upływu – powołać wszelkie nieprawidłowości procedury przetargowej podnoszone na poparcie tego środka, z tym skutkiem, że po jego upływie nie można już zakwestionować danej decyzji lub podnieść nieprawidłowości, o ile wspomniany termin jest rozsądny (wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r., *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 79; z dnia 27 lutego 2003 r., *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, pkt 50; a także z dnia 11 października 2007 r., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 50).
- 41 Orzecznictwo to opiera się na założeniu, zgodnie z którym pełna realizacja celu dyrektywy 89/665 byłaby zagrożona, gdyby pozwolono kandydatom i oferentom na powoływanie się na naruszenia reguł przetargowych na dowolnym etapie procedury przetargowej, zmuszając w ten sposób instytucję zamawiającą do powtarzania całego postępowania w celu naprawienia tych naruszeń (wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r., *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 75; z dnia 11 października 2007 r., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 51; a także z dnia 28 stycznia 2010 r., *Komisja/Irlandia*, C-456/08, EU:C:2010:46, pkt 52). Takie bowiem zachowanie, które mogłoby opóźnić bez obiektywnego powodu wszczęcie postępowań odwoławczych, których przeprowadzenie jest na mocy dyrektywy 89/665 odpowiedzialnością państw członkowskich, może szkodzić skutecznemu stosowaniu dyrektyw unijnych w dziedzinie zamówień publicznych (wyrok z dnia 12 lutego 2004 r., *Grossmann Air Service*, C-230/02, EU:C:2004:93, pkt 38).
- 42 Z orzecznictwa Trybunału wynika w niniejszym przypadku, że wykładni dyrektywy 89/665, a w szczególności jej art. 2c, należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi ona co do zasady na przeszkodzie temu, by brak wniesienia środka odwoławczego na decyzję instytucji zamawiającej w przewidzianym w przepisach włoskich terminie 30 dni wykluczał możliwość podniesienia przez oferenta zarzutu niezgodności z prawem tej decyzji w ramach środka odwoławczego wniesionego przeciwko aktowi późniejszemu.
- 43 Chociaż przepisy krajowe przewidujące prekluzję nie są same w sobie sprzeczne z art. 2c dyrektywy 89/665, nie można jednak wykluczyć, że w przypadku szczególnych okoliczności lub z uwagi na niektóre ich aspekty ich stosowanie może naruszać uprawnienia przyznane jednostkom przez prawo Unii, a w szczególności prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, przewidziane w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2003 r., *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, pkt 57; a także z dnia 11 października 2007 r., *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 55, 56).

- 44 Trybunał miał już okazję orzec wcześniej, że wykładni dyrektywy 89/665 należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie temu, by przepisy prawa krajowego przewidujące prekluzję były stosowane w taki sposób, że odmawiają oferentowi możliwości wniesienia środka odwoławczego przeciwko decyzji niezgodnej z prawem, podczas gdy mógł on w istocie dowiedzieć się o niezgodności z prawem tej decyzji dopiero po upływie terminu zawitego (zob. podobnie wyroki z dnia 27 lutego 2003 r., Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, pkt 60, oraz z dnia 11 października 2007 r., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 59 à 61 et 64).
- 45 Właściwe jest podkreślić w tym miejscu, tak jak zostało to przypomniane w pkt 31 niniejszego postanowienia, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zagwarantowanie skutecznych środków odwoławczych w razie naruszenia przepisów obowiązujących w zakresie udzielania zamówień publicznych jest możliwe, wyłącznie jeżeli bieg terminów wyznaczonych do wniesienia takich środków odwoławczych rozpoczyna się od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub powinien był dowiedzieć się o podnoszonym naruszeniu rzeczonych przepisów (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2015 r., eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym Cooperativa Animazione Valdocco rzeczywiście wiedziała lub powinna była się dowiedzieć w następstwie przekazania jej przez instytucję zamawiającą decyzji o dopuszczeniu konsorcjum do udziału w procedurze przetargowej, zgodnie z art. 29 kodeksu zamówień publicznych, o przyczynach domniemanej niezgodności z prawem tej decyzji, wynikających z braku złożenia wadium w wymaganej kwocie i braku wykazania, że konsorcjum spełniło łącznie wymogi uczestnictwa, i czy tym samym miała ona rzeczywistą możliwość wniesienia środka odwoławczego w terminie zawitym 30 dni przewidzianym w art. 120 ust. 2a kodeksie postępowania administracyjnego.
- 47 Sąd ten powinien w szczególności upewnić się, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym łączne stosowanie przepisów art. 29 oraz art. 53 ust. 2 i 3 kodeksu zamówień publicznych, regulujących dostęp do dokumentów przetargowych i ich rozpowszechnianie, nie wyklucza absolutnie możliwości, że Cooperativa Animazione Valdocco rzeczywiście wiedziała o domniemanej niezgodności z prawem decyzji o dopuszczeniu konsorcjum do udziału w procedurze przetargowej i mogła od momentu, w którym powzięła tę wiadomość, wnieść w terminie zawitym przewidzianym w art. 120 ust. 2c kodeksu postępowania administracyjnego środek odwoławczy.
- 48 Należy dodać, że na sądzie krajowym spoczywa obowiązek nadania przepisom krajowym wykładni zgodnej z celem dyrektywy 89/665. Jeżeli wykładnia taka nie jest możliwa, sąd krajowy nie powinien stosować krajowych przepisów sprzecznych z dyrektywą (zob. podobnie wyrok z dnia 11 października 2007 r., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 62, 63), ponieważ art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 jest sformułowany w sposób bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, by można było powołać się na niego przeciwko instytucji zamawiającej (wyroki: z dnia 2 czerwca 2005 r., Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, pkt 38; z dnia 11 października 2007 r., Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, pkt 63).
- 49 W świetle powyższych rozważań należy na pytanie drugie udzielić odpowiedzi, że wykładni dyrektywy 89/665, a w szczególności jej art. 1 i 2c w związku z art. 47 karty należy dokonywać w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że brak wniesienia środka odwoławczego od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia oferentów do udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego w terminie

zawitym 30 dni od przekazania tych decyzji zainteresowanym stronom wyłącza możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem przywołanych decyzji w ramach środka odwoławczego wniesionego przeciwko aktom późniejszym, w szczególności przeciwko decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego, z zastrzeżeniem, że tego rodzaju termin zawity może obowiązywać zainteresowane strony wyłącznie wówczas, gdy strony te wiedziały lub powinny były się wiedzieć w wyniku przekazania rzeczowej decyzji o jej domniemanej niezgodności z prawem.

Koszty

- 50 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

- 1) **Wykładni 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 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r., a w szczególności jej art. 1 i 2c w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że środki odwoławcze od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia lub wykluczenia z udziału w procedurach udzielania zamówień publicznych należy wnosić – pod rygorem upływu terminu zawitego – w terminie 30 dni od dnia przekazania tych decyzji zainteresowanym stronom, pod warunkiem że przekazane w ten sposób decyzje zawierają streszczenie ich istotnych przyczyn, gwarantujące, że strony wiedziały lub powinny były wiedzieć o domniemanym naruszeniu prawa Unii.**
- 2) **Wykładni dyrektywy 89/665, zmienionej dyrektywą 2014/23, a w szczególności jej art. 1 i 2c w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewidują, że brak wniesienia środka odwoławczego od decyzji instytucji zamawiających w przedmiocie dopuszczenia oferentów do udziału w procedurach udzielenia zamówienia publicznego w terminie zawitym 30 dni od przekazania tych decyzji zainteresowanym stronom wyłącza możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem przywołanych decyzji w ramach środka odwoławczego wniesionego przeciwko aktom późniejszym, w szczególności przeciwko decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego, z zastrzeżeniem, że tego rodzaju termin zawity może obowiązywać zainteresowane strony wyłącznie wówczas, gdy strony te wiedziały lub powinny były się wiedzieć w wyniku przekazania rzeczowej decyzji o jej domniemanej niezgodności z prawem.**

*
— Język postępowania: włoski.