

orzeczenie z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-216/17
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato –
Antitrust i Coopservice

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 19 grudnia 2018 r.(*)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2004/18/WE – Artykuł 1 ust. 5 – Artykuł 32 ust. 2
– Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – Umowy
ramowe – Klauzula rozszerzenia umowy ramowej na inne instytucje zamawiające –
Zasady przejrzystości i równego traktowania wykonawców – Brak określenia liczby
kolejnych zamówień lub określenie poprzez odniesienie do zwyczajnego
zapotrzebowania instytucji zamawiających niebędących sygnatariuszami umowy
ramowej – Zakaz

W sprawie C-216/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia
w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)
postanowieniem z dnia 9 marca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 kwietnia
2017 r., w postępowaniu:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust,

Coopservice Soc. coop. arl

przeciwko

Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Vallecamonica – Sebino (ASST),

Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST),

Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST),

przy udziale:

Markas Srl,

ATI – Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio,

Regione Lombardia,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: J. Malenovský, pełniący obowiązki prezesa izby, M. Safjan i D. Šváby
(sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 lipca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Coopservice Soc. coop. arl przez P.S. Puglianę, avvocato,
- w imieniu Markas Srl przez F.G. Scokę, P. Adamiego oraz I. Tranquillego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez B. Tidore oraz P. Palmieri, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Vláčila i T. Müllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez M. Fruhmanna, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez S. Hartikainena, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinarę i P. Ondrůška, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 października 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 5 i art. 32 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 (Dz.U. 2004, L 134, s. 114) oraz art. 33 dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18 (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach dwóch skarg, połączonych przez sąd odsyłający, w których po jednej stronie występowały: w pierwszej sprawie – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urząd ds. ochrony konkurencji i rynku, zwany dalej „AGCM”), a w drugiej sprawie – Coopservice Soc. coop. arl, zaś drugą stroną w obu sprawach były Azienda Socio-Sanitaria della Vallecamonica – Sebino (terytorialny zakład opieki socjalno-zdrowotnej w Vallecamonica – Sebino, Włochy, zwany dalej „ASST Valcamonica”), w przedmiocie decyzji tego zakładu o przystąpieniu do umowy dotyczącej oczyszczania środowiska naturalnego, zbierania i utylizacji odpadów (zwanej dalej „pierwotną umową”), zawartej w 2012 r. przez Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (terytorialny zakład opieki socjalno-zdrowotnej regionu jeziora Garda, Włochy, zwany dalej „ASST regionu jeziora Garda”) z ATI – Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio, tymczasowym stowarzyszeniem przedsiębiorstw składającym się ze spółek Markas Srl i Zanetti Arturo (zwanym dalej „TSP Markas”).

Ramy prawne

Dyrektywa 2004/18

3 Zgodnie z motywami 11 i 15 dyrektywy 2004/18:

„(11) Należy sformułować [unijną] definicję umów ramowych, wraz z przepisami szczególnymi dotyczącymi umów ramowych zawieranych w związku z zamówieniami wchodzącymi w zakres niniejszej dyrektywy. Na mocy tych przepisów w przypadku gdy instytucja zamawiająca zawiera, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, umowę ramową odnoszącą się, w szczególności, do ogłoszeń, terminów i warunków składania ofert, może ona udzielić zamówienia na podstawie takiej umowy ramowej w okresie jej obowiązywania, stosując warunki określone w umowie ramowej lub – jeśli nie wszystkie warunki zostały z góry ustalone w umowie ramowej – poprzez ponowne otwarcie zamówienia na konkurencję pomiędzy stronami umowy ramowej w odniesieniu do tych warunków. Ponowne otwarcie zamówienia na konkurencję powinno odbyć się w sposób zgodny z określonymi przepisami, których celem jest zagwarantowanie poszanowania zasad ogólnych, w szczególności zasady równego traktowania. Z tych samych przyczyn okres obowiązywania umów ramowych powinien być ograniczony i nie powinien przekroczyć czterech lat, z wyjątkiem przypadków należycie uzasadnionych przez instytucje zamawiające.

[...]

(15) W państwach członkowskich opracowano pewne scentralizowane techniki zakupów. Niektóre instytucje zamawiające odpowiadają za nabywanie lub udzielanie zamówień publicznych lub umów ramowych dla innych instytucji zamawiających. Z uwagi na duże wolumeny zakupów techniki te pomagają w zwiększeniu konkurencji i usprawnieniu procesu dokonywania zakupów publicznych. Należy zatem przewidzieć w przepisach wspólnotową definicję centralnych jednostek zakupujących obsługujących instytucje zamawiające. Należy także zdefiniować warunki, na podstawie których można uznać, zgodnie z zasadami niedyskryminacji oraz równego traktowania, że instytucje zamawiające dokonujące zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług za pośrednictwem centralnej jednostki zakupującej postępują zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

4 Artykuł 1 ust. 5 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Umowa ramowa” oznacza umowę zawartą pomiędzy jedną lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a jednym lub kilkoma wykonawcami, której celem jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych ilości”.

5 Zgodnie z brzmieniem art. 2 wspomnianej dyrektywy, odnoszącego się do „[z]asad udzielania zamówień”:

„Instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty”.

6 Artykuł 9 tej dyrektywy, zatytułowany „Metody obliczania szacunkowych wartości zamówień publicznych, umów ramowych oraz dynamicznego systemu zakupów”, stanowi:

„1. Podstawą obliczania szacunkowej wartości zamówienia publicznego jest całkowita kwota należna, bez VAT, oszacowana przez instytucję zamawiającą. W obliczeniu takim uwzględnia się całkowitą kwotę szacunkową, obejmującą także wszelkie opcje lub wznowienia zamówienia.

[...]

3. Żaden projekt budowlany ani żadne planowane nabycie pewnej ilości dostaw lub usług nie mogą być dzielone z zamiarem uniknięcia stosowania niniejszej dyrektywy.

[...]

7. W przypadku zamówień na dostawy lub usługi powtarzających się lub podlegających odnowieniu w oznaczonym czasie podstawą obliczania szacunkowej wartości zamówienia jest:

- a) rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego typu udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, skorygowana, w miarę możliwości, tak aby uwzględnić zmiany w ilości lub w wartości, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących po udzieleniu pierwotnego zamówienia;
- b) albo szacunkowa całkowita wartość zamówień udzielanych kolejno przez 12 miesięcy następujących po realizacji pierwszej dostawy lub przez rok budżetowy, jeżeli jest on dłuższy niż dwanaście miesięcy.

Wybór metody wykorzystywanej do obliczania szacunkowej wartości zamówienia publicznego nie może być dokonywany z zamiarem wyłączenia tego zamówienia z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy.

[...]

9. W odniesieniu do umów ramowych i dynamicznych systemów zakupów uwzględnieniu podlega maksymalna szacunkowa wartość bez VAT wszystkich zamówień, których udzielenia przewiduje się przez cały okres obowiązywania umowy ramowej lub funkcjonowania dynamicznego systemu zakupów”.

7 Artykuł 32 dyrektywy 2004/18, który odnosi się do „[u]mów ramowych”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą przewidzieć możliwość zawierania umów ramowych przez instytucje zamawiające.

2. W celu zawarcia umowy ramowej instytucje zamawiające przestrzegają reguł proceduralnych, o których mowa w niniejszej dyrektywie, na wszystkich etapach, aż do udzielenia zamówienia na podstawie umowy ramowej. Strony umowy ramowej wybierane są poprzez zastosowanie kryteriów udzielania zamówień określonych zgodnie z art. 53.

Zamówień opartych na umowach ramowych udziela się zgodnie z procedurami określonymi w ust. 3 i 4. Procedury te mogą być stosowane wyłącznie pomiędzy instytucjami zamawiającymi i wykonawcami, którzy byli początkowo stronami umowy ramowej.

Podczas udzielania zamówień na podstawie umów ramowych strony nie mogą pod żadnym pozorem dokonywać istotnych zmian w warunkach określonych w danej umowie, w szczególności w przypadku, o którym mowa w ust. 3.

Okres obowiązywania umowy ramowej nie może przekroczyć czterech lat, z wyjątkiem przypadków należycie uzasadnionych, w szczególności przedmiotem umowy ramowej.

Instytucje zamawiające nie mogą stosować umów ramowych w sposób nieodpowiedni ani też w sposób wykluczający, ograniczający lub zakłócający konkurencję.

3. W przypadku gdy umowę ramową zawiera się z jednym wykonawcą, zamówień opartych na takiej umowie udziela się na warunkach w niej określonych.

Dla potrzeb udzielania takich zamówień instytucje zamawiające mogą na piśmie konsultować się z wykonawcą będącym stroną umowy ramowej, żądając od niego uzupełnienia oferty, jeżeli okaże się to konieczne.

4. W przypadku gdy umowa ramowa zawierana jest z kilkoma wykonawcami, ich liczba nie może być mniejsza od trzech, o ile istnieje wystarczająca liczba wykonawców spełniających kryteria kwalifikacji lub dopuszczalnych ofert spełniających kryteria udzielania zamówień.

Zamówienia oparte na umowach ramowych zawartych z kilkoma wykonawcami mogą być udzielane:

- poprzez zastosowanie warunków określonych w umowie ramowej bez ponownego poddawania zamówienia procedurze konkurencyjnej, lub
- w przypadku gdy nie wszystkie warunki określone zostały w umowie ramowej – po ponownym poddaniu zamówienia procedurze konkurencyjnej dla stron umowy na tych samych i, jeśli to konieczne, szczegółowiej sprecyzowanych warunkach, oraz, o ile ma to zastosowanie, na innych warunkach wskazanych w specyfikacji umowy ramowej, zgodnie z następującą procedurą:

[...]”.

8 Artykuł 35 tej dyrektywy, zatytułowany „Ogłoszenia”, przewiduje w ust. 4:

„Instytucje zamawiające, które udzieliły zamówienia lub zawarły umowę ramową, przesyłają ogłoszenie o wynikach procedury udzielania zamówienia nie później niż czterdzieści osiem dni po udzieleniu takiego zamówienia lub zawarciu umowy ramowej.

W przypadku umów ramowych zawartych zgodnie z art. 32 instytucje zamawiające nie są zobowiązane do przesyłania ogłoszeń o wynikach procedury udzielania zamówienia dla każdego zamówienia opartego na takiej umowie.

[...]”.

9 Załącznik VII A do wspomnianej dyrektywy, odnoszący się do „[i]nformacji, które należy zamieścić w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych”, stanowi:

„[...]”

Ogłoszenia o zamówieniach

[...]

3. [...]

- c) w stosownych przypadkach wskazanie, czy przewidziana jest umowa ramowa;

[...]

6. [...]

- c) Zamówienia publiczne na usługi:

- Kategoria i opis usługi. Numer(y) w nomenklaturze. Ilość usług, które będą świadczone. Wskazanie, w szczególności, opcji dotyczących zakupów dodatkowych oraz, jeśli jest znany, przewidywanego terminarza wykorzystania tych opcji, jak również liczby ewentualnych wznowień. W przypadku zamówień podlegających odnowieniu w danym okresie wskazanie przewidywanych ram czasowych, jeśli są znane, udzielania kolejnych zamówień dotyczących nabycia planowanych usług.

W przypadku umowy ramowej także wskazanie planowanego okresu obowiązywania takiej umowy, szacunkowej całkowitej wartości usług zaplanowanych na ten okres oraz, w miarę możliwości, wartości i częstotliwości udzielania zamówień.

- [...]

18. W przypadku umowy ramowej: liczba zamówień, w stosownych przypadkach, proponowana maksymalna liczba wykonawców, którzy będą stronami umowy, oraz przewidywany okres obowiązywania umowy, ze wskazaniem, jeśli dotyczy, powodów, dla których jest on dłuższy niż cztery lata.

[...]”.

Prawo włoskie

Ustawodawstwo krajowe

- 10 Artykuł 1 ust. 449 część ostatnia legge n. 296 (ustawy nr 296) z dnia 27 grudnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 299 z dnia 27 grudnia 2006 r.) stanowi:

„Jednostki krajowej służby zdrowia są w każdym wypadku zobowiązane do zaopatrywania się w drodze umów zawartych przez właściwe jednostki regionalne lub w przypadku braku mającej zastosowanie umowy regionalnej – umów ramowych zawartych przez centralne jednostki zakupujące włoskiej administracji publicznej”.

- 11 Decreto legislativo n. 163 (dekret ustawodawczy nr 163) z dnia 12 kwietnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 107 z dnia 2 maja 2006 r.), obowiązujący w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, miał w szczególności na celu transpozycję dyrektywy 2004/18.

- 12 Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 13 tego dekretu:

„Umowa ramowa» oznacza umowę zawartą pomiędzy instytucją zamawiającą lub kilkoma instytucjami zamawiającymi a wykonawcą lub kilkoma wykonawcami, której celem jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych ilości”.

- 13 Funkcjonowanie umowy ramowej zawartej z jednym wykonawcą zostało opisane w art. 59 dekretu. W ust. 2–4 przepis ten odtwarzał dosłowne brzmienie art. 32 ust. 2 akapity od pierwszego do trzeciego i art. 32 ust. 3 dyrektywy 2004/18. Natomiast nie dokonał on transpozycji art. 32 ust. 2 akapity czwarty i piąty tej dyrektywy, które mają na celu, odpowiednio, ograniczenie okresu obowiązywania umów ramowych do czterech lat, z wyjątkiem przypadków należycie uzasadnionych, oraz zakazanie instytucjom zamawiającym stosowania umów ramowych w sposób nieodpowiedni lub w sposób wykluczający, ograniczający lub zakłócający konkurencję.
- 14 Artykuł 1 ust. 12 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 [dekretu ustawodawczego nr 95 z dnia 6 lipca 2012 r. (dodatek zwyczajny nr 141 do GURI nr 156 z dnia 6 lipca 2012 r., zmienionego i przekształconego w ustawę nr 135 z dnia 7 sierpnia 2012 r., (dodatek zwyczajny nr 173 do GURI nr 189 z dnia 14 sierpnia 2012 r.) przewiduje możliwość zmiany warunków zamówienia w trakcie jego realizacji w celu poprawy warunków umowy określonych w pierwotnym przetargu.
- 15 Zgodnie z art. 15 ust. 13 lit. b) rzeczonego dekretu ustawodawczego umowa o dostawę lub świadczenie usług, która stała się niewspółmiernie kosztowna w świetle warunków określonych w ustawie, może być rozwiązana w celu zawarcia, bez konieczności przeprowadzania nowego przetargu, nowej umowy, której warunki będą zgodne z warunkami określonymi w umowie realizowanej z innymi przedsiębiorstwami.

Prawo regionalne

- 16 W Lombardii (Włochy) art. 3 ust. 7 legge regionale n. 14 (ustawy regionalnej nr 14) z dnia 19 maja 1997 r. zobowiązuje całą administrację regionalną do korzystania z mechanizmów dokonywania zakupów scentralizowanych, w tym z centralnej regionalnej jednostki zakupującej.
- 17 Decyzja Rady Regionu nr 2633 z dnia 6 grudnia 2011 r. potwierdza obowiązek dokonywania przez ASST zakupów w sposób zagregowany i korzystania z centralnych jednostek zakupujących.

Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

- 18 Źródłem sporu w postępowaniu głównym jest decyzja nr 1158/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r., wydana przez dyrektora generalnego ASST Valcamonica w celu przystąpienia do pierwotnej umowy bez konieczności wszczęcia nowego przetargu na okres od 1 lutego 2016 r. do 15 lutego 2021 r.
- 19 W tym celu dyrektor generalny ASST Valcamonica wystąpił o rozszerzenie umowy o udzielenie zamówienia publicznego, które na mocy decyzji nr 828/2011 wydanej przez dyrektora generalnego ASST regionu jeziora Garda w dniu 4 listopada 2011 r. (zwanej dalej „decyzją nr 828/2011”) zostało początkowo udzielone TSP Markas.

- 20 Na mocy powyższej decyzji TSP Markas zawarło umowę na usługi oczyszczania środowiska naturalnego, zbierania i utylizacji odpadów na okres 108 miesięcy, czyli dziewięciu lat, od dnia 16 lutego 2012 r. do dnia 15 lutego 2021 r. Punkt 5 specyfikacji warunków tego zamówienia zawierał klauzulę zatytułowaną „Rozszerzenie umowy” (zwaną dalej „klauzulą rozszerzenia”), która dopuszczała możliwość zwrócenia się do instytucji zamawiającej przez jednego lub większą liczbę zakładów w niej wskazanych o rozszerzenie umowy na ich korzyść, „na tych samych warunkach, na jakich odbyło się udzielenie rzeczzonego zamówienia”. W klauzuli tej wymieniono w szczególności z nazwy ASST Valcamonica oraz sprecyzowano, że wykonawca nie jest zobowiązany do zaakceptowania wniosku o rozszerzenie. Ponadto na podstawie rzeczzonej klauzuli miał powstać „autonomiczny stosunek umowny”, obejmujący pozostały okres zamówienia przewidziany w pierwotnej umowie.
- 21 Wykonawca, Coopservice – który zapewniał dotychczas sprzątanie pomieszczeń należących do ASST Valcamonica – oraz AGCM wniosli do Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalnego sądu administracyjnego dla Lombardii, Włochy), każdy z osobna, skargi mające na celu w szczególności stwierdzenie nieważności decyzji nr 1158/2015, decyzji nr 828/2011 oraz klauzuli rozszerzenia ze względu na to, że rzeczone akty umożliwiały udzielenie nowego zamówienia na usługi z naruszeniem krajowych i europejskich przepisów w dziedzinie konkurencji, a w szczególności obowiązku przeprowadzenia przetargu.
- 22 Wyrokiem z dnia 7 listopada 2016 r. Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii) oddalił te dwie skargi z tego powodu, że dopuszczalna jest możliwość zawarcia umowy ramowej pomiędzy danym wykonawcą a jedną instytucją zamawiającą działającą w imieniu własnym oraz w imieniu innych instytucji zamawiających, które zostały wymienione w umowie ramowej, lecz nie brały bezpośredniego udziału w jej podpisaniu. Ponadto nie jest konieczne, aby umowa ramowa określała wyraźnie i od dnia jej zawarcia ilość świadczeń, których wykonania będą mogły żądać instytucje zamawiające, które mogą powoływać się na klauzulę rozszerzającą, przy czym ilość ta może zostać określona w sposób dorozumiany poprzez odniesienie do ich zwyczajnego zapotrzebowania.
- 23 W związku z tym Coopservice i AGCM wniosły apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).
- 24 Przed sądem tym spółka Markas, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie ASST Valcamonica, podniosła, że jej przystąpienie do pierwotnej umowy było zgodne z art. 33 dyrektywy 2014/24, i zwróciła się o wystąpienie do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię tego przepisu.
- 25 W tym względzie sąd odsyłający formułuje trzy serie stwierdzeń faktycznych.
- 26 W pierwszej kolejności sąd ten zauważa, że art. 32 dyrektywy 2004/18 znajduje zastosowanie w postępowaniu głównym. Stwierdzając jednak, po pierwsze, że dyrektywa ta została uchylona ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r. przez dyrektywę 2014/24, oraz po drugie, że odpowiednie jej przepisy mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym są identyczne z przepisami dyrektywy 2004/18, sąd ten uznaje za stosowne przeprowadzenie łącznej wykładni dyrektyw 2004/18 i 2014/24.
- 27 W drugiej kolejności – uważa on co do zasady za prawidłowe uznanie pierwotnej umowy za „umowę ramową” w rozumieniu dyrektyw 2004/18 i 2014/24.

- 28 W trzeciej kolejności, zdaniem sądu odsyłającego, „umowa ramowa” w rozumieniu art. 1 ust. 5 i art. 32 dyrektywy 2004/18 posiada dwie zasadnicze cechy. Po pierwsze, przetarg powinien zostać przeprowadzony wcześniej, w momencie wyznaczenia podmiotu, któremu udzielono zamówienia, a zatem przetarg taki nie jest konieczny dla celów udzielenia każdego z zamówień z osobna (zwanym dalej „kolejnymi zamówieniami”) w ramach wykonywania umowy ramowej zawartej z wykonawcą, który został wybrany w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które doprowadziło do zawarcia tejże umowy. Po drugie, ze względu na użycie w art. 1 ust. 5 dyrektywy 2004/18 zwrotu „w stosownych przypadkach”, umowa ramowa nie musi koniecznie określać ilości świadczeń, których dotyczy.
- 29 Zdaniem sądu odsyłającego mimo że stanowisko przyjęte przez Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii) może być uzasadnione w świetle celu polegającego na propagowaniu prowadzenia postępowań w sprawie zakupów w sposób zagregowany – które wspiera ustawodawca włoski – takie stanowisko nie jest zgodne z prawem Unii. Sąd ten zwraca ponadto uwagę na brak odpowiedniego orzecznictwa Trybunału w tej kwestii.
- 30 W tym względzie Consiglio di Stato (rada stanu) uważa, że przyjęta przez Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii) wykładnia zwrotu „w stosownych przypadkach” jest zbyt szeroka. Z punktu widzenia sądu odsyłającego klauzula rozszerzenia powinna podlegać podwójnemu ograniczeniu. Jak orzekł sąd odsyłający w kilku swoich wyrokach, w aspekcie podmiotowym powinna ona wymieniać instytucje zamawiające, które mogą się na nią powołać, natomiast w aspekcie przedmiotowym klauzula ta powinna określać wartość gospodarczą ewentualnego rozszerzenia, w tym maksymalną kwotę. Odmierna wykładnia przyzwalałaby na nieograniczone bezpośrednie udzielanie kolejnych zamówień, co stanowiłoby naruszenie podstawowych zasad prawa Unii – na podstawie których zamówienia publiczne udzielane są w drodze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – oraz powodowałoby zakłócenia konkurencji.
- 31 Sąd odsyłający skłania się w związku z tym do przyjęcia zawężającej wykładni tego zwrotu, zgodnie z którym umowa ramowa określa, „w stosownych przypadkach”, ilość świadczeń, których dotyczy. Uściślenie to mogłoby zostać pominięte tylko w przypadku świadczeń, które same są określone lub możliwe do określenia w sposób jasny i jednoznaczny, z uwzględnieniem stanu faktycznego lub prawnego, które strony umowy ramowej znają, nawet jeśli nie został on zawarty w jej treści.
- 32 W odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień na podstawie art. 101 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w celu poznania podstaw, ze względu na które sąd odsyłający zakwalifikował umowę zawartą pomiędzy pierwotną instytucją zamawiającą a TSP Markas jako umowę ramową w rozumieniu art. 1 ust. 5 oraz art. 32 dyrektywy 2004/18, pomimo tego, że zamówienie publiczne zostało udzielone na okres dziewięciu lat, postanowieniem z dnia 20 lutego 2018 r. sąd ten wskazał, iż jest zobowiązany, jako sąd administracyjny, do poszanowania zasady dyspozytywności oraz że badanie z urzędu przez sąd jest dozwolone wyłącznie w przypadku, gdy akt administracyjny jest obciążony szczególnie poważnymi wadami mogącymi prowadzić do stwierdzenia jego nieważności. Otóż zdaniem sądu odsyłającego „należy [...] bezwzględnie wykluczyć, by okoliczność, iż okres obowiązywania umowy przekracza maksymalny okres przewidziany przez ustawę, mogła stanowić tak poważną wadę, iż mogłaby ona uzasadniać unieważnienie środka, którą to wadę sąd mógłby zatem teoretycznie uwzględnić z urzędu”. Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że biorąc pod uwagę cel, jakim jest zapewnienie właściwego funkcjonowania szeregu szpitali,

pierwotna umowa mogłaby zostać objęta odstępstwem przewidzianym w art. 32 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2004/18.

33 W powyższych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. [1] ust. 5 i art. 32 dyrektywy 2004/18 oraz art. 33 dyrektywy 2014/24, uchylającej dyrektywę 2004/18, należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one na zawarcie umowy ramowej, w której:

- instytucja zamawiająca działa na swoją rzecz i na rzecz innych, wyraźnie określonych instytucji zamawiających, które jednak nie biorą bezpośredniego udziału w podpisaniu samej umowy ramowej;
- nie jest określona ilość świadczeń, których wykonania będą mogły żądać instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami przy zawieraniu przez nie późniejszych umów przewidzianych przez samą umowę ramową?

2) W wypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze – czy art. [1] ust. 5 i art. 32 dyrektywy 2004/18 oraz art. 33 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one na zawarcie umowy ramowej, w której:

- instytucja zamawiająca działa na swoją rzecz i na rzecz innych, wyraźnie określonych instytucji zamawiających, które jednak nie biorą bezpośredniego udziału w podpisaniu samej umowy ramowej;
- ilość świadczeń, których wykonania będą mogły żądać instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami przy zawieraniu przez nie późniejszych umów przewidzianych przez samą umowę ramową jest określona poprzez odniesienie do ich zwyczajnego zapotrzebowania?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

34 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że rozumowanie sądu odsyłającego opiera się na założeniu, że pierwotna umowa powinna zostać uznana za „umowę ramową” w rozumieniu art. 1 ust. 5 i art. 32 dyrektywy 2004/18.

35 Coopservice i Komisja Europejska podają jednak w wątpliwość zasadność tego założenia. Podnoszą one bowiem, że pierwotna umowa narusza art. 32 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2004/18, zgodnie z którym okres obowiązywania umowy ramowej nie może przekroczyć czterech lat, poza „wyjątkowymi przypadkami, które są należycie uzasadnione, w szczególności pod kątem przedmiotu umowy ramowej”. Tymczasem nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia, aby usprawiedliwić nieprzestrzeganie tego czteroletniego okresu. Z powyższego miałoby wynikać, że wspomnianej umowy nie można uznać za „umowę ramową” w rozumieniu dyrektywy 2004/18, a zatem że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zostać uznany za niedopuszczalny.

36 Nie przedstawiając bowiem powodów, dla których pierwotna umowa, która została zawarta na okres dziewięciu lat, mogłaby korzystać z odstępstwa przewidzianego w art. 32 ust. 2 akapit 4 dyrektywy 2004/18, sąd odsyłający zdaniem Coopservice i Komisji Europejskiej nie określił ram faktycznych i prawnych, w jakie wpisują się zadane

przez niego Trybunałowi pytania, ani nie wyjaśnił założeń faktycznych, na których pytania te są oparte, z naruszeniem art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub przynajmniej wyjaśnił założenia faktyczne, na których pytania te są oparte. Trybunał jest bowiem wyłącznie upoważniony do wypowiedzania się w zakresie wykładni aktu Unii na podstawie okoliczności faktycznych przedstawionych mu przez sąd krajowy (zob. w ramach swobody przedsiębiorczości niedawne postanowienie z dnia 31 maja 2018 r., Bán, C-24/18, niepublikowane, EU:C:2018:376, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest narzędziem współpracy Trybunału z sądami krajowymi, w ramach którego Trybunał wskazuje sądom krajowym sposób interpretacji przepisów prawa Unii w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia zawisłych przed tymi sądami sporów (zob. w szczególności podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r., Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, pkt 22; z dnia 20 grudnia 2017 r., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, pkt 24).
- 39 W ramach tej współpracy pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, tak że odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 25; z dnia 11 maja 2017 r., Archus i Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, pkt 42).
- 40 Ponadto prawo Unii nie wymaga od sądów krajowych uwzględnienia z urzędu zarzutu naruszenia przepisów Unii, jeśli analiza takiego zarzutu zmuszałaby je do rezygnacji z przypisanej im biernej roli i wyjście poza granice sporu wyznaczone przez jego strony oraz oparcie się na okolicznościach innych niż te, na których strony zainteresowane stosowaniem tych przepisów opierają swoje roszczenie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 21, 22).
- 41 Do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, czy – jak podniósł rzecznik generalny w pkt 77 swojej opinii – możliwe jest dokonanie przez ten sąd oceny zgodności przyjętego okresu obowiązywania pierwotnej umowy z art. 32 ust. 2 akapit 4 dyrektywy 2004/18 w zakresie, w jakim strony w postępowaniu głównym wydają się powoływać na pkt 6 lit. c), zatytułowany „Zamówienia publiczne na usługi”, znajdujący się w tytule „Ogłoszenia o zamówieniach” załącznika VII A do tej dyrektywy. Tymczasem ten ostatni przepis wymienia wśród informacji, jakie powinny zawierać takie ogłoszenia o zamówieniach publicznych na usługi, szacunkową całkowitą wartość usług zaplanowanych na cały okres obowiązywania umowy ramowej.
- 42 Co więcej, nigdzie w dyrektywie nie zostało stwierdzone, że zamówienie publiczne takie jak pierwotna umowa nie może być uznane za „umowę ramową” w rozumieniu art. 1 ust. 5 i art. 32 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2004/18 tylko na tej podstawie, że umowa została zawarta na okres przekraczający cztery lata, a instytucja zamawiająca nie

uzasadniła należyte przekroczenia tego okresu. W sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym nie można bowiem w szczególności wykluczyć, że umowa taka jak umowa pierwotna stanowi skuteczną umowę ramową w rozumieniu tego ostatniego przepisu podczas pierwszych czterech lat jej stosowania i traci swoją moc obowiązującą wraz z upływem tego okresu.

- 43 W związku z powyższym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 44 W pytaniach przedstawionych Trybunałowi sąd odsyłający odwołuje się równocześnie do dyrektyw 2004/18 i 2014/24.

- 45 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem co do zasady zastosowanie ma dyrektywa obowiązująca w momencie, gdy instytucja zamawiająca wybierała tryb postępowania, który będzie stosować, i ostatecznie rozstrzygała kwestię, czy istnieje obowiązek ogłoszenia wcześniej przetargu w celu udzielenia zamówienia publicznego. Nie znajdują natomiast zastosowania przepisy dyrektywy, której termin transpozycji upłynął po tej dacie (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 31; z dnia 7 kwietnia 2016 r., Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, pkt 83).

- 46 W sprawie w postępowaniu głównym pierwotna umowa miała formę decyzji nr 828/2011, wydanej w dniu 4 listopada 2011 r., podczas gdy dyrektywa 2014/24 uchylła dyrektywę 2004/18 dopiero ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r.

- 47 W związku z tym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym dyrektywa 2004/18 nadal znajdowała zastosowanie, w związku z czym należy dokonać wykładni wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako zmierzającego do uzyskania wykładni tej właśnie dyrektywy, a nie dyrektywy 2014/24 (zob. analogicznie postanowienie z dnia 10 listopada 2016 r., Spinoso Costruzioni Generali i Melfi, C-162/16, niepublikowane, EU:C:2016:870, pkt 21).

- 48 W związku z tym okazuje się, że poprzez swoje dwa pytania, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 1 ust. 5 i art. 32 dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one na zawarcie umowy ramowej, w której, po pierwsze, instytucja zamawiająca działa na swoją rzecz i na rzecz innych instytucji zamawiających, które są wyraźnie wymienione, ale nie biorą bezpośredniego udziału w podpisaniu samej umowy ramowej, oraz po drugie, ilość świadczeń, których wykonania będą mogły żądać instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami przy zawieraniu przez nie kolejnych umów przewidzianych przez samą umowę ramową, nie została określona lub też została określona poprzez odniesienie do ich zwyczajnego zapotrzebowania.

W przedmiocie możliwości działania przez instytucję zamawiającą na swoją rzecz oraz na rzecz innych, wyraźnie określonych instytucji zamawiających, które jednak nie biorą bezpośredniego udziału w podpisaniu samej umowy ramowej

- 49 Zgodnie z art. 32 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/18 zamówień opartych na umowach ramowych udziela się zgodnie z procedurami określonymi w ust. 3 i 4 tego

artykułu, które mogą być stosowane wyłącznie pomiędzy instytucjami zamawiającymi i wykonawcami, którzy byli początkowo stronami umowy ramowej.

- 50 Jako że brzmienie tego przepisu nie pozwala samo w sobie na ustalenie, czy wymóg bycia od samego początku stroną umowy ramowej dotyczy zarówno instytucji zamawiających, jak i wykonawców, czy też wyłącznie tych ostatnich, należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 17 listopada 1983 r., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12).
- 51 W tym względzie należy przede wszystkim podkreślić, że art. 32 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2004/18, w świetle motywu 11 tej dyrektywy, stanowi, że w przypadku gdy umowę ramową zawarto z kilkoma wykonawcami, kolejne umowy są zawierane po ponownym otwarciu zamówienia na konkurencję pomiędzy stronami umowy ramowej w odniesieniu do warunków, które nie zostały ustalone w tej umowie. Podobnie pkt 18, zawarty w tytule „Ogłoszenie o zamówieniu” załącznika VII A do tej dyrektywy, zobowiązuje instytucję zamawiającą będącą początkowo stroną umowy ramowej do wskazania „liczb[y] zamówień [i] w stosownych przypadkach proponowan[ej] maksymaln[ej] liczb[y] wykonawców, którzy będą stronami [...]”.
- 52 Z przepisów tych wynika, że wymóg bycia od samego początku stroną umowy ramowej ma zastosowanie wyłącznie do wykonawców, ponieważ nie może być mowy o otwarciu zamówienia na konkurencję pomiędzy samymi instytucjami zamawiającymi.
- 53 Wykładnia ta przyczynia się ponadto do zapewnienia skuteczności (effet utile) art. 1 ust. 5 oraz art. 32 dyrektywy 2004/18, których celem jest w szczególności poprawa skuteczności zamówień publicznych, poprzez wspieranie, za pomocą umów ramowych, agregacji zamówień publicznych w celu osiągnięcia korzyści skali.
- 54 Ponadto powyższą wykładnię potwierdza – jak podniósł rzecznik generalny w pkt 62 swojej opinii – brzmienie art. 32 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2014/24, zgodnie z którym procedury udzielania zamówień oparte na umowie ramowej mogą być stosowane wyłącznie pomiędzy tymi instytucjami zamawiającymi, które wyraźnie wskazano w tym celu w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania, a wykonawcami będącymi stronami zawartej umowy ramowej.
- 55 Z powyższych rozważań wynika, że art. 32 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/18 ma na celu umożliwienie instytucji zamawiającej udostępnienie innym instytucjom zamawiającym dostępu do umowy ramowej, którą zamierza zawrzeć z wykonawcami będącymi początkowo stronami tej umowy.
- 56 Artykuł 32 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/18 nie wymaga zatem, aby „wtórna” instytucja zamawiająca, taka jak ASST Valcamonica w sprawie w postępowaniu głównym, która przystąpiła do umowy ramowej w późniejszym terminie, brała udział w jej podpisaniu, po to, by później mogła udzielić zamówienia. Wystarczy, aby taka instytucja zamawiająca została wskazana jako potencjalny beneficjent tej umowy od daty jej zawarcia, będąc wyraźnie wymieniona w dokumentacji przetargowej, tak aby poinformować o tej możliwości zarówno samą „wtórna” instytucję zamawiającą, jak i każdego zainteresowanego wykonawcę. Wskazanie to może znajdować się w samej umowie ramowej lub w innym dokumencie, takim jak klauzula rozszerzająca zawarta w specyfikacji warunków zamówienia, o ile spełnione są wymogi jawności i pewności prawa, a w konsekwencji przejrzystości.

W przedmiocie możliwości nieokreślenia przez instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami umowy ramowej ilości świadczeń, których wykonania będą one mogły żądać przy zawieraniu przez nie kolejnych umów, lub określania ilości tych świadczeń poprzez odniesienie do swojego zwyczajnego zapotrzebowania

- 57 Z treści art. 1 ust. 5 dyrektywy 2004/18 wynika, że celem umowy ramowej jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym czasie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, o ile ma to zastosowanie, przewidywanych danych ilościowych.
- 58 Ze zwrotu „w stosownych przypadkach” można by rzeczywiście wywieść, że wskazanie ilości świadczeń, których dotyczy umowa ramowa, ma charakter wyłącznie fakultatywny.
- 59 Nie można jednak zgodzić się z taką interpretacją.
- 60 Po pierwsze, jak wynika z kilku innych przepisów dyrektywy 2004/18, umowa ramowa powinna określać od dnia jej zawarcia maksymalną ilość dostaw i usług, które będą mogły stanowić przedmiot kolejnych zamówień. W szczególności art. 9 ust. 9 tej dyrektywy, który określa między innymi metody obliczania szacunkowej wartości umów ramowych, stanowi, że uwzględnieniu podlega maksymalna szacunkowa wartość bez VAT wszystkich zamówień, których udzielenie przewiduje się przez cały okres obowiązywania umowy ramowej. Co się tyczy pkt 6 lit. c), zatytułowanego „Zamówienia publiczne na usługi”, znajdującego się w tytule „Ogłoszenia o zamówieniach” załącznika VII A do dyrektywy 2004/18, wymaga on również, by ogłoszenie o zamówieniu związane z taką umową określało szacunkową całkowitą wartość usług zaplanowanych na cały okres obowiązywania umowy ramowej oraz, w miarę możliwości, wartość i częstotliwość udzielania zamówień. Jak podnosi w istocie Komisja oraz jak wskazał rzecznik generalny w pkt 78 swej opinii, choć instytucja zamawiająca będąca początkowo stroną umowy ramowej podlega jedynie zobowiązaniu do starannego działania jeżeli chodzi o wskazanie wartości i częstotliwości każdego z kolejnych udzielanych zamówień, powinna ona jednak koniecznie określać ogólną ilość, która będzie obejmować kolejne zamówienia.
- 61 Po drugie, zgodnie z art. 32 ust. 3 dyrektywy 2004/18, w przypadku gdy umowę ramową zawiera się z jednym wykonawcą, zamówień opartych na takiej umowie udziela się na warunkach w niej określonych. Wynika stąd, że instytucja zamawiająca będąca początkowo stroną umowy ramowej może podejmować działania na własny rachunek oraz na rzecz innych potencjalnych instytucji zamawiających, które zostały wyraźnie określone w tej umowie, wyłącznie w ramach określonego limitu zamówień, i gdy limit ten zostanie osiągnięty, rzeczona umowa przestanie wywoływać skutki prawne.
- 62 Po trzecie, taka wykładnia jest w stanie zapewnić poszanowanie podstawowych zasad, które regulują udzielanie zamówień publicznych mających zastosowanie w momencie zawarcia umowy ramowej, zgodnie z art. 32 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2004/18. Umowa ramowa wchodzi bowiem w sposób ogólny w zakres pojęcia zamówienia publicznego w zakresie, w jakim zapewnia ona jedność w zakresie poszczególnych zamówień, które reguluje (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 maja 1995 r., Komisja/Grecja, C-79/94, EU:C:1995:120, pkt 15; z dnia 29 listopada 2007 r., Komisja/Włochy, C-119/06, niepublikowany, EU:C:2007:729, pkt 43; z dnia 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 36).
- 63 Otóż zarówno zasady równości traktowania i niedyskryminacji, jak i zasada przejrzystości, która z nich wynika (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., UNIS i Beaudout Père i Fils, C-25/14 i C-26/14, EU:C:2015:821, pkt 38), oznaczają, że

wszystkie warunki i zasady postępowania w sprawie udzielenia zamówienia powinny być określone w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji warunków zamówienia, tak by, po pierwsze, pozwolić wszystkim rozsądnie poinformowanym i wykazującym zwykłą staranność oferentom na zrozumienie ich dokładnego zakresu i dokonanie ich wykładni w taki sam sposób, a po drugie, umożliwić instytucji zamawiającej rzeczywistą weryfikację, czy oferty złożone przez oferentów odpowiadają kryteriom wyznaczonym dla danego zamówienia (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Ingsteel i Metrostav, C-76/16, EU:C:2017:549, pkt 34).

- 64 Zasady przejrzystości i równego traktowania mające zastosowanie do wykonawców zainteresowanych zawarciem umowy ramowej, ustanowione w szczególności w art. 2 dyrektywy 2004/18, byłyby bowiem naruszone, gdyby instytucja zamawiająca będąca początkowo stroną umowy ramowej nie określiła ogólnej liczby zamówień, której dotyczy taka umowa.
- 65 Obowiązek przejrzystości musi być przestrzegany tym bardziej, że w przypadku kolejnego zamówienia zgodnie z art. 35 ust. 4 akapit 2 dyrektywy 2004/18 instytucje zamawiające są zwolnione z obowiązku przesyłania ogłoszeń o wynikach postępowania w sprawie udzielenia zamówienia dla każdego zamówienia opartego na takiej umowie.
- 66 Ponadto gdyby instytucja zamawiająca będąca początkowo stroną umowy ramowej nie była zobowiązana do określenia od samego początku ilości i maksymalnej kwoty świadczeń, których będzie dotyczyć umowa, w wyniku zawarcia tejże umowy mogłoby dojść do sztucznego podziału zamówienia, tak że jego wartość pozostawałaby poniżej progów określonych w dyrektywie 2004/18, czego zakazuje art. 9 ust. 3 dyrektywy 2004/18.
- 67 Co więcej, zakładając nawet, że odniesienie do zwykłych potrzeb instytucji zamawiających, które zostały wyraźnie wskazane w umowie ramowej, może okazać się dostatecznie jasne dla wykonawców krajowych, nie można zakładać, że musi być tak w przypadku wykonawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim.
- 68 Wreszcie jeżeli ogólna ilość świadczeń odpowiadających tym zwykłym potrzebom jest powszechnie znana, nie powinno być żadnej trudności ze wskazaniem tej ilości w umowie ramowej lub w innym upublicznionym dokumencie, takim jak specyfikacja warunków zamówienia, tak aby zapewnić pełne poszanowanie zasad przejrzystości i równego traktowania.
- 69 Po czwarte, ustanowienie względem instytucji zamawiającej, która była początkowo stroną umowy ramowej, wymogu, by określiła w umowie ramowej ilość oraz kwotę świadczeń, których będzie dotyczyć umowa, konkretyzuje ustanowiony w art. 32 ust. 2 akapit piąty dyrektywy 2004/18 zakaz stosowania umów ramowych w sposób nieodpowiedni czy też wykluczający, ograniczający lub zakłócający konkurencję.
- 70 Na przedłożone Trybunałowi pytania należy zatem odpowiedzieć, że art. 1 ust. 5 i artykuł 32 ust. 2 akapit czwarty dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, że:
 - instytucja zamawiająca może działać na swoją rzecz i na rzecz innych, wyraźnie wskazanych instytucji zamawiających, które nie są bezpośrednio stronami umowy ramowej, o ile spełnione są wymogi dotyczące jawności i pewności prawa, a w konsekwencji przejrzystości; oraz

- nie jest dopuszczalne, by instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami tej umowy ramowej nie określiły ilości świadczeń, których wykonania będą mogły żądać przy zawieraniu przez nie umów dotyczących wykonania tejże umowy, lub by określały ilość tych świadczeń poprzez odniesienie do swojego zwyczajnego zapotrzebowania, pod rygorem naruszenia zasady przejrzystości i równego traktowania wykonawców zainteresowanych zawarciem tej umowy.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 1 ust. 5 i art. 32 ust. 2 akapit czwarty 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 należy interpretować w ten sposób, że:

- **instytucja zamawiająca może działać na swoją rzecz i na rzecz innych, wyraźnie wskazanych instytucji zamawiających, które nie są bezpośrednio stronami umowy ramowej, o ile spełnione są wymogi dotyczące jawności i pewności prawa, a w konsekwencji przejrzystości; oraz**
- **nie jest dopuszczalne, by instytucje zamawiające niebędące sygnatariuszami tej umowy ramowej nie określiły ilości świadczeń, których wykonania będą mogły żądać przy zawieraniu przez nie umów dotyczących wykonania tejże umowy, lub by określały ilość tych świadczeń poprzez odniesienie do swojego zwyczajnego zapotrzebowania, pod rygorem naruszenia zasady przejrzystości i równego traktowania wykonawców zainteresowanych zawarciem tej umowy.**

Podpisy

*
– Język postępowania: włoski.