

orzeczenie z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-61/14 *Orizzonte Salute*

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 6 października 2015 r. (*)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 89/665/EWG – Zamówienia publiczne – Uregulowania krajowe – Opłaty za dostęp do sądu administracyjnego w dziedzinie zamówień publicznych – Prawo do skutecznego środka prawnego – Opłaty o charakterze zniechęcającym – Sądowa kontrola aktów administracyjnych – Zasady skuteczności i równoważności – Effet utile

W sprawie C-61/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Włochy) postanowieniem z dnia 21 listopada 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 lutego 2014 r., w postępowaniu:

Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato

przeciwko

Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme,

Ministero della Giustizia,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,

przy udziale:

Associazione Infermieristica D & F Care,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

Camera Amministrativa Romana,

Associazione dei Consumatori Cittadini Europei,

Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),

Associazione dei giovani amministrativisti (AGAm),

Ordine degli Avvocati di Roma,

Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),

Ordine degli Avvocati di Trento,

Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,

Medical Systems SpA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (sprawozdawca) i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 lutego 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato przez M. Carlina, M. Napoli, M. Zoppolato oraz M. Boifavę, avvocati,
- w imieniu Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme przez R. De Pretis, avvocatą,
- w imieniu Camera degli Avvocati Amministrativisti przez A. Grappellego, M. Idę Leonardo, M. Rossi Tafuri, F. Marascio, M. Martinellego, E. Papponettiego oraz M. Tognę, avvocati,
- w imieniu Camera Amministrativa Romana przez F. Tedeschiniego, C. Malinconico, P. Leozappę, F. Lattanziego oraz A. M. Valorziego, avvocati,
- w imieniu Associazione dei Consumatori Cittadini europei przez C. Giurdanellę, P. Menchettię, S. Raimondiego oraz E. Barbarossę, avvocati,
- w imieniu Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) przez C. Rienziego, G. Giuliana, V. Graziussiego oraz G. Ursiniego, avvocati,
- w imieniu Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm) przez G. Leccisiego oraz J. D'Aurię, avvocati,
- w imieniu Ordine degli Avvocati di Roma przez S. Orestana, S. Dorego oraz P. Ziottiego, avvocati,
- w imieniu Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA) przez F. Lubrano, E. Lubrano, P. De Caterini, A. Guerino, A. Loranga, B. Nascimbene, E. Picozzę, F. G. Scocczę oraz F. Sorrentina, avvocati,
- w imieniu Medical Systems SpA przez R. Damontego, M. Carlina oraz E. Boglione, avvocati,

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu greckiego przez K. Paraskevopoulou oraz V. Stroumpouli, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez M. Fruhmanna, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro oraz A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 maja 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 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, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 335, s. 31, zwanej dalej „dyrektywą 89/665”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (zwaną dalej „Orizzonte Salute”) a Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (publiczną agencją usługową na rzecz osób San Valentino miasta Levico Terme, zwaną dalej „Aziendą”), a także Ministero della Giustizia (ministerstwem sprawiedliwości), Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów), Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydium rady ministrów) i Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (sekretarzem generalnym rejonowego sądu administracyjnego w Trydencie), w przedmiocie przedłużenia umowy o świadczenie usług pielęgniarskich i ogłoszonego następnie przetargu, a także opłat sądowych za wniesienie skarg sądowo-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem trzecim dyrektywy 89/665 otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję [Unii] wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji; dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze, w przypadkach naruszenia prawa [Unii] w dziedzinie zamówień publicznych lub też krajowych przepisów wykonujących to prawo.

- 4 Artykuł 1 owej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania i dostępność procedur odwoławczych”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, o których mowa w dyrektywie 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. L 134, s. 114], chyba że takie zamówienia wyłączono zgodnie z art. 10–18 tej dyrektywy.

Zamówienia w rozumieniu niniejszej dyrektywy obejmują zamówienia publiczne, umowy ramowe, koncesje na roboty budowlane i dynamiczne systemy zakupów.

Państwa członkowskie przedsięwzięją niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2004/18/WE – możliwość skutecznego, a w szczególności 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 [Unii] w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

2. Państwa członkowskie zapewniają, by nie istniała dyskryminacja pomiędzy przedsiębiorstwami, które mogą wystąpić z roszczeniami z tytułu poniesionej szkody w ramach procedury udzielania zamówienia, w wyniku zawartego w niniejszej dyrektywie rozróżnienia pomiędzy przepisami krajowymi wdrażającymi prawo [Unii] a pozostałymi przepisami krajowymi.

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.

[...]”.

- 5 Artykuł 7 dyrektywy 2004/18, zatytułowany „Kwoty progowe dla zamówień publicznych”, określa kwoty progowe, powyżej których zamówienie publiczne powinno być udzielone zgodnie z zasadami tej dyrektywy.

- 6 Kwoty te są zmieniane w regularnych odstępach czasu rozporządzeniami Komisji Europejskiej i dostosowywane do okoliczności gospodarczych. W momencie zaistnienia okoliczności faktycznych, których dotyczy postępowanie główne, kwota progowa dotycząca zamówień na usługi udzielanych przez instytucje zamawiające inne niż centralne organy rządowe została ustalona na 193 000 EUR rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1177/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. zmieniającym dyrektywy 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień (Dz.U. L 314, s. 64).

Prawo włoskie

- 7 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia prezydenta Republiki nr 115/2002 z dnia 30 maja 2002 r., zmienionego ustawą nr 228 z dnia 24 grudnia 2012 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem”) wprowadził system opłat za czynności dokonywane przed sądem, polegający na opłacie standardowej ustalonej proporcjonalnie do wartości przedmiotu sporu.

- 8 W odróżnieniu od postępowania cywilnego, art. 13 ust. 6a rozporządzenia ustala kwotę opłaty standardowej niezależnie od wartości przedmiotu sporu dla postępowania administracyjnego.
- 9 Zgodnie z art. 13 ust. 6a w odniesieniu do skarg wnoszonych do rejonowego sądu administracyjnego i do Consiglio di Stato (rady państwa) opłata standardowa wynosi zwykle 650 EUR. Dla poszczególnych dziedzin ten sam przepis ustanawia jednak różne kwoty, które mogą być obniżane lub zmniejszane.
- 10 Zgodnie z art. 13 ust. 6a lit. d) rozporządzenia w dziedzinie zamówień publicznych opłata wynosi:
 - 2 000 EUR przy wartości zamówienia równej lub niższej od 200 000 EUR;
 - 4 000 EUR dla sporów, których wartość mieści się w przedziale od 200 000 do 1 000 000 EUR, oraz
 - 6 000 EUR przy wartości zamówienia przekraczającej 1 000 000 EUR.
- 11 Zgodnie z art. 13 ust. 1a rozporządzenia, w postępowaniach apelacyjnych w dziedzinie zamówień publicznych kwoty te są podwyższone o 50 %.
- 12 Na podstawie art. 13 ust. 1c rozporządzenia, jeżeli apelacja, także wzajemna, zostaje oddalona w całości lub uznana za niedopuszczalną lub niepodlegającą uwzględnieniu, strona wnosząca apelację jest zobowiązana do uiszczenia dodatkowej kwoty tytułem opłaty standardowej, o kwocie równej opłacie wniesionej za apelację, główną lub wzajemną.
- 13 Z postanowienia odsyłającego wynika, że na podstawie właściwych przepisów opłata standardowa jest uiszczana nie tylko z tytułu wpisu do rejestru skargi wszczynającej postępowanie, lecz także z tytułu skargi wzajemnej i zarzutów uzupełniających, w których podniesione zostają nowe żądania.
- 14 Z art. 14 ust. 3 rozporządzenia wynika, że wartość przedmiotu sporu nie stanowi marży zysku, jaki oferent uzyskałby z wykonania umowy, określonej przez podmioty zamawiające, lecz jest równa wartości podstawowej tego zamówienia.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 15 Orizzonte Salute jest organizacją świadczącą usługi pielęgniarskie na rzecz podmiotów publicznych i prywatnych. Poprzez swoją skargę, kilkakrotnie rozszerzaną o dodatkowe zarzuty, podważa ona przed sądem odsyłającym wielokrotne udzielanie zamówienia na zarządzanie usługami pielęgniarskimi przez Aziendę na rzecz Associazione infermieristica D & F Care, a także inne decyzje wydane przez Aziendę.
- 16 Zamówienie na zarządzanie tą usługą zostało najpierw udzielone poprzez przedłużenie umowy zawartej z Associazione infermieristica D & F Care na wcześniejszy okres, a następnie w ramach przetargu skierowanego tylko do określonych stowarzyszeń, akredytowanych przez zgromadzenie Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (zawodowe pielęgniarki, służbę pomocniczą w zakresie zdrowia, pielęgniarki dziecięce), do którego Orizzonte Salute nie należała.

- 17 Tytułem opłaty sądowej Orizzonte Salute uiściła opłatę standardową wynoszącą 650 EUR za wniesienie zwykłej skargi sądowo-administracyjnej.
- 18 Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2013 r. Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento wezwał Orizzonte Salute do uzupełnienia wcześniejszej opłaty, ponieważ ze względu na jej zarzuty uzupełniające od tej pory skarga dotyczyła zamówień publicznych, a zatem należało uiścić standardową opłatę za ten rodzaj sporu, która wynosiła 2000 EUR.
- 19 Nową skargą, wniesioną w dniu 2 lipca 2013 r., Orizzonte Salute zaskarżyła to postanowienie, zarzucając naruszenie art. 13 ust. 6a rozporządzenia oraz niezgodność tego przepisu z konstytucją.
- 20 W odniesieniu do tej skargi administracja państwowa wniosła skargę zarzucając brak właściwości orzekającego sądu administracyjnego, ponieważ opłata standardowa stanowi świadczenie podatkowe, którego zaskarżenie wchodzi w zakres właściwości sądów podatkowych. Podważyła ona również zasadność skargi.
- 21 Przyznając, że opłata standardowa ma charakter podatku sąd odsyłający wskazuje, że rozpatrywany przezeń spór dotyczy aktu wydanego przez jego Segretario Generale o charakterze decyzji administracyjnej. Jego zdaniem należy zatem poddać postanowienie z dnia 5 czerwca 2013 r. kontroli sądu administracyjnego. Ponadto sąd odsyłający uważa, że Orizzonte Salute ma interes w uchyleniu wezwania do zapłaty zwiększonych opłat sądowych.
- 22 Sąd ten przypomina, że w odniesieniu do postępowania administracyjnego, inaczej niż ma to miejsce w wypadku postępowania cywilnego, kwota opłaty standardowej nie jest zależna od wartości przedmiotu sporu, a dla szczególnych dziedzin prawa administracyjnego określone są konkretne kwoty.
- 23 Sąd odsyłający wskazuje, że w dziedzinie udzielania zamówień publicznych opłata standardowa podlegająca uiszczeniu jest znacznie wyższa niż kwoty należne w sporach administracyjnych objętych zwykłym postępowaniem.
- 24 Uważa on, że nałożenie opłat na skargi w sądzie administracyjnym, zwłaszcza w dziedzinie zamówień publicznych, może zniechęcać przedsiębiorstwa do wnoszenia skarg sądowych, a zatem stawia problemy zgodności z kryteriami i zasadami porządku prawnego Unii. Przypuszcza on, że zysk przedsiębiorstwa ogółem wynosi około 10 % wartości zamówienia i szacuje, że zapłata z góry standardowej opłaty przekraczającej kwotę takiego zysku może skłaniać podmioty prawa do rezygnacji z niektórych mechanizmów proceduralnych.
- 25 Zatem zdaniem sądu odsyłającego przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego ograniczają legitymację procesową, ograniczają skuteczność kontroli sądowej, dyskryminują podmioty o słabszej sytuacji finansowej w stosunku do podmiotów o znaczącej sytuacji finansowej i stawiają je w niekorzystnej sytuacji wobec tych, które w ramach swojej działalności wnoszą sprawy do sądów cywilnych i handlowych. Sąd ten stoi na stanowisku, że koszt ponoszony przez państwo do celów działania sądów administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych nie jest wyraźnie inny, odrębny lub wyższy niż koszt postępowań dotyczących sporów innego rodzaju.
- 26 Sąd odsyłający powołuje się na doktrynę, zgodnie z którą ustawodawca krajowy z pewnością miał zamiar zmniejszyć ciężar zaległych spraw sądowych i ułatwić zarówno

realizację robót publicznych, jak i publiczne nabywanie towarów i usług. Wyjaśnia on w tym względzie, że liczba sporów w dziedzinie zamówień publicznych znacznie się obniżyła od 2012 r.

- 27 Wyjaśnia on, że wartość zamówienia publicznego, obliczana w sposób globalny, jest wyższa niż próg przewidziany przez dyrektywę 2004/18. Uważa on zatem, że zasady skuteczności, szybkości postępowania, niedyskryminacji i dostępności, zawarte w art. 1 dyrektywy 89/665 mają zastosowanie do postępowania głównego. Zgodnie ze stanowiskiem tego sądu sporne przepisy krajowe naruszają te zasady oraz prawo do skutecznej skargi do sądu, ugruntowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 28 W tych okolicznościach Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy zasady określone w dyrektywie [89/665] sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu [...], które ustanowił[o] wysokie kwoty opłaty standardowej za dostęp do sądu administracyjnego w dziedzinie zamówień publicznych?”.

W przedmiocie dopuszczalności uwag na piśmie skierowanych do Trybunału przez interwenientów w postępowaniu głównym

- 29 Do postępowania głównego jako interwenienci popierający Orizzonte Salute przystąpili i złożyli uwagi na piśmie przed Trybunałem Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (koordynacja stowarzyszeń i komitetów ochrony środowiska oraz praw użytkowników i konsumentów), Camera Amministrativa Roma (izba administracyjna w Rzymie), Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (stowarzyszenie konsumentów europejskich), Ordine degli Avvocati di Roma (izba adwokacka w Rzymie), Associazione dei giovani amministrativisti (administracyjne stowarzyszenie młodzieży), Società italiana degli avvocati amministrativisti (włoska spółka adwokatów prawa administracyjnego) (łącznie zwani dalej „interwenientami w postępowaniu głównym”).
- 30 Rząd włoski podnosi niedopuszczalność uwag na piśmie złożonych przez strony, które przystąpiły do postępowania po ogłoszeniu postanowienia odsyłającego i zawieszeniu postępowania głównego. Ta niedopuszczalność wynika z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a sąd krajowy po zawieszeniu postępowania nie ma uprawnienia do oceny dopuszczalności interwencji złożonej po skierowaniu odesłania prejudycjalnego. Rząd ten jest zdania, że należy wyłączyć z akt sprawy uwagi na piśmie złożone przez osoby fizyczne i prawne inne niż będące uczestnikami postępowania w dniu złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby uniknąć przekształcenia postępowania w *actio popularis*.
- 31 W tym względzie należy przypomnieć, że w odniesieniu do udziału w postępowaniu prejudycjalnym, zgodnie z art. 96 § 1 regulaminu postępowania w związku z art. 23 statutu Trybunału, uwagi przed Trybunałem mogą przedstawiać strony w postępowaniu głównym, państwa członkowskie, Komisja, oraz w danym wypadku instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, która przyjęła akt, którego ważności lub wykładni dotyczy spór, państwa będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a niebędące państwami członkowskimi, Urząd Nadzoru EFTA i zainteresowane państwa trzecie. Ponieważ wykaz zawarty w tych przepisach jest

wyczerpujący, prawo to nie może być rozszerzone na osoby fizyczne lub prawne, które nie są tam wyraźnie wymienione.

- 32 Zgodnie z art. 97 § 1 regulaminu postępowania „stronami w postępowaniu głównym” są strony wskazane jako takie przez sąd odsyłający zgodnie z krajowymi uregulowaniami proceduralnymi. W konsekwencji do sądu odsyłającego należy ustalenie, zgodnie z krajowymi uregulowaniami proceduralnymi, stron w zawisłym przed nim postępowaniu głównym.
- 33 Zadaniem Trybunału nie jest zbadanie, czy postanowienie sądu odsyłającego dopuszczające interwencję przed nim zostało wydane zgodnie z tymi uregulowaniami. Trybunał powinien oprzeć się na takim postanowieniu, o ile nie zostało ono uchylone na skutek złożenia środków zaskarżenia przewidzianych przez prawo krajowe (zob. analogicznie wyroki: *Radlberger Getränkegesellschaft* i *S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 26, a także *Burtscher*, C-213/04, EU:C:2005:731, pkt 32).
- 34 W niniejszej sprawie nie twierdzi się, że postanowienie dotyczące dopuszczenia interwenientów w postępowaniu głównym nie jest zgodne z krajowymi uregulowaniami proceduralnymi regulującymi postępowanie zawisłe przed sądem krajowym ani że postanowienie to zostało zaskarżone.
- 35 Nie można przyznać statusu „strony w postępowaniu głównym” w rozumieniu art. 96 § 1 regulaminu postępowania w związku z art. 23 statutu Trybunału osobie, i nie może ona zostać dopuszczona do postępowania przed Trybunałem przewidzianego w art. 267 TFUE, jeżeli osoba ta składa do sądu krajowego wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta nie w celu odgrywania aktywnej roli w postępowaniu przed sądem krajowym, lecz wyłącznie aby uczestniczyć w postępowaniu przed Trybunałem (zobacz podobnie postanowienie *Football Association Premier League* i in., C-403/08 i C-429/08, EU:C:2009:789, pkt 9).
- 36 Należy jednak stwierdzić, że żaden element akt sprawy nie wskazuje na to, aby interwenienci w postępowaniu głównym nie zamierzali odgrywać aktywnej roli w postępowaniu przed sądem odsyłającym i zamierzali się wypowiedzieć wyłącznie w ramach postępowania przed Trybunałem.
- 37 Wreszcie byłoby niezgodne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i wymogiem rozstrzygnięcia spraw prejudycjalnych w rozsądnym terminie, gdyby pisemny etap postępowania przed Trybunałem, ze względu na kolejne dopuszczanie interwenientów i przewidziany w art. 23 akapit drugi statutu Trybunału dwumiesięczny termin na przedłożenie uwag na piśmie przez tych interwenientów, nie mógł zostać zakończony lub gdyby należało ponownie otworzyć postępowanie.
- 38 W tych okolicznościach art. 97 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem przewiduje, że jeżeli sąd krajowy poinformuje Trybunał o dopuszczeniu do postępowania głównego nowej strony, w czasie gdy postępowanie przed Trybunałem jest już w toku, strona ta akceptuje stan sprawy, w jakim się ona znajduje w chwili przekazania tej informacji.
- 39 Trybunał może zatem uznać za konieczne zezwolenie interwenientowi dopuszczonemu do postępowania głównego na przedłożenie uwag na piśmie tylko w terminie, jakim dysponują w tym celu zainteresowane strony w rozumieniu art. 23 statutu Trybunału, którym pierwotnie doręczono wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

- 40 Należy stwierdzić, że w ramach niniejszego postępowania przedłożenie uwag na piśmie przez interwenientów dopuszczonych do postępowania głównego przez sąd odsyłający nie stanowiło ryzyka dla prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości czy wymogu rozstrzygnięcia spraw prejudycjalnych w rozsądnym terminie. Trybunał uznał zatem, że nie ma potrzeby skorzystania z uprawnienia wymienionego w poprzednim punkcie wyroku.
- 41 W świetle powyższych rozważań należy odrzucić argumenty rządu włoskiego dotyczące uznania za niedopuszczalne uwag na piśmie przedłożonych przez interwenientów w postępowaniu głównym. Te uwagi na piśmie przedłożone Trybunałowi są dopuszczalne.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 42 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający w istocie dąży do ustalenia, czy art. 1 dyrektywy 89/665 oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przy wnoszeniu skarg w postępowaniach sądowno-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych zobowiązuje do uiszczenia opłat sądowych wyższych niż w innych dziedzinach.
- 43 Artykuł 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/665 zobowiązuje państwa członkowskie do przedsięwzięcia niezbędnych środków, aby zapewnić istnienie skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez instytucje zamawiające, niezgodnych z prawem Unii i zapewnić szeroką dostępność procedur odwoławczych dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.
- 44 Dyrektywa ta pozostawia państwom członkowskim swobodę uznania w zakresie wyboru gwarancji proceduralnych, które określa, jak również związanych z nimi formalności (zob. wyrok *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie* i in., C-568/08, EU:C:2010:751, pkt 57).
- 45 W szczególności dyrektywa 89/665 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego konkretnie opłat sądowych uiszczanych przez podmioty prawa, gdy wnoszą one, na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy, skargę o stwierdzenie nieważności na decyzję uważaną za bezprawną, dotyczącą procedury udzielania zamówień publicznych.
- 46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w braku uregulowań Unii w tej dziedzinie zadaniem państw członkowskich jest określenie zasad postępowania administracyjnego i sądowego, aby zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Te zasady postępowania nie mogą jednak być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań w zakresie ochrony uprawnień wywodzonych z wewnętrznego porządku prawnego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (wyroki: *Club Hotel Loutraki* i in., C-145/08 i C-149/08, EU:C:2010:247, pkt 74 a także *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, pkt 39).
- 47 Ponadto, jako że takie opłaty sądowe stanowią tryb sądowych postępowań odwoławczych, których celem jest zapewnienie ochrony przyznanych przez prawo Unii

kandydatom i oferentom uprawnień naruszonych wskutek decyzji instytucji zamawiających, nie powinny stanowić zagrożenia dla skuteczności (effet utile) dyrektywy 89/665 (zobacz podobnie wyroki: *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 72, a także *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, pkt 40).

- 48 W odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał orzekł, że wiąże się ona z wymogiem zapewnienia ochrony sądowej, ustanowionym w art. 47 karty, jakiego sąd krajowy musi przestrzegać (zobacz podobnie wyrok *Sánchez Morcillo i Abril García*, C-169/14, EU:C:2014:2099, pkt 35, a także przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Artykuł 1 dyrektywy 89/665 należy zatem bezwzględnie interpretować w świetle praw podstawowych, które zostały zawarte w wyżej wskazanej karcie, a w szczególności prawa do skutecznej skargi do sądu, przewidzianego w art. 47 karty (zobacz podobnie wyrok *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, pkt 29).
- 50 Należy zatem zbadać, czy przepisy takie jak będące przedmiotem postępowania głównego można uważać za zgodne z zasadami równoważności i skuteczności, a także z effet utile dyrektywy 89/665.
- 51 Dwie składowe tego badania dotyczą, po pierwsze, kwot opłaty standardowej uiszczanej za wniesienie skargi w postępowaniach sądowo-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych, a po drugie, wypadku kumulacji takich opłat wniesionych w ramach tego samego postępowania sądowo-administracyjnego w dziedzinie zamówień publicznych.
- W przedmiocie jednolitej opłaty uiszczanej za wniesienie skargi w postępowaniach sądowo-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych*
- 52 Na wstępie należy przypomnieć, za rządem austriackim, że zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 ma ona zastosowanie do zamówień, o których mowa w dyrektywie 2004/18, chyba że takie zamówienia wyłączono zgodnie z art. 10–18 tej ostatniej dyrektywy.
- 53 Zgodnie z art. 7 znajdującym się w rozdziale II dyrektywy 2004/18, zatytułowanym „Zakres obowiązywania”, stosuje się ją tylko wobec zamówień publicznych, których szacunkowa wartość, nieobejmująca podatku od wartości dodanej, jest równa lub wyższa od progów ustanowionych w tym przepisie.
- 54 Wynika z tego, że zamówienia publiczne na usługi, udzielane przez instytucje zamawiające inne niż centralne organy rządowe, których wartość jest niższa niż 193 000 EUR, nie są objęte dyrektywą 2004/18, a w konsekwencji nie są też objęte dyrektywą 89/665.
- 55 W odniesieniu do zasady skuteczności należy przypomnieć, że system opłat sądowych będący przedmiotem postępowania głównego obejmuje trzy stałe kwoty opłaty standardowej wynoszące 2 000, 4 000 i 6 000 EUR dla trzech kategorii zamówień publicznych, czyli tych o wartości równej lub niższej od 200 000 EUR, tych, których wartość mieści się w przedziale od 200 000 do 1 000 000 EUR i tych o wartości przekraczającej 1 000 000 EUR.
- 56 Z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że system stałych kwot opłaty standardowej jest proporcjonalny do wartości zamówień publicznych wchodzących w zakres tych trzech różnych kategorii i w całości ma charakter degresywny.

- 57 W istocie opłata standardowa podlegająca uiszczeniu, wyrażona jako procent wartości „progowych” trzech kategorii zamówień publicznych, waha się od 1,0 % do 1,036 % wartości zamówienia, jeżeli wynosi ona od 193 000 do 200 000 EUR, od 0,4 do 2,0 %, jeżeli wartość ta wynosi od 200 000 do 1 000 000 EUR, i odpowiada 0,6 % wartości zamówienia, jeśli przekracza ona 1 000 000 EUR.
- 58 Opłaty sądowe uiszczane za wniesienie skargi w postępowaniach sądowno-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych, które nie przekraczają 2 % wartości danego zamówienia, nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii w dziedzinie zamówień publicznych stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.
- 59 Żadna z okoliczności podniesionych przez sąd odsyłający lub przez zainteresowanych, którzy przedstawili uwagi Trybunałowi, nie podważa tego stwierdzenia.
- 60 W szczególności jeśli chodzi o ustalenie opłaty standardowej w zależności od wartości zamówienia będącego przedmiotem postępowania głównego, a nie w zależności od zysku, jakiego przedsiębiorstwo uczestniczące w przetargu ma prawo oczekiwać z tego zamówienia, należy po pierwsze wskazać, że wiele państw członkowskich uznaje możliwość obliczania kosztów postępowania podlegających zapłacie w oparciu o wartość przedmiotu sporu.
- 61 Po drugie, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 40 opinii, w dziedzinie zamówień publicznych zasada wymagająca osobnych obliczeń dla każdego przetargu i przedsiębiorstwa, których wynik można byłoby zakwestionować, byłaby skomplikowana i nieprzewidywalna.
- 62 Co do zastosowania włoskiej opłaty standardowej na niekorzyść podmiotów gospodarczych o słabszej sytuacji finansowej należy stwierdzić, podobnie jak Komisja, że opłata ta jest nakładana bez rozróżnienia co do formy i wysokości, na wszystkie podmioty prawa zamierzające wnieść skargę na decyzję wydaną przez instytucje zamawiające.
- 63 Należy stwierdzić, że taki system nie ustanawia dyskryminacji pomiędzy podmiotami działającymi w tej samej branży.
- 64 Ponadto zgodnie z przepisami dyrektyw Unii w dziedzinie zamówień publicznych, takimi jak art. 47 dyrektywy 2004/18, udział przedsiębiorstwa w zamówieniu publicznym zakłada odpowiednią sytuację ekonomiczną i finansową.
- 65 Wreszcie, mimo że strona skarżąca ma obowiązek uiszczenia opłaty standardowej przy wniesieniu skargi sądowej na decyzję w dziedzinie zamówień publicznych, strona przegrywająca sprawę jest co do zasady zobowiązana do zwrotu kosztów sądowych poniesionych przez stronę wygrywającą.
- 66 W odniesieniu do zasady równoważności okoliczność, zgodnie z którą w dziedzinie udzielania zamówień publicznych opłata standardowa podlegająca uiszczeniu jest znacznie wyższa niż, z jednej strony, kwoty podlegające wpłacie w sporach administracyjnych objętych zwykłą procedurą, a z drugiej strony, opłaty sądowe pobierane w postępowaniach cywilnych, sama w sobie nie może wykazać naruszenia rzeczonych zasady.

67 Zasada równoważności, jak przypomniano w pkt 46 niniejszego wyroku, oznacza bowiem równe traktowanie skarg opartych na naruszeniu prawa krajowego i podobnych skarg opartych na naruszeniu prawa Unii, a nie równoważność krajowych zasad proceduralnych mających zastosowanie do sporów o charakterze innym niż cywilne z jednej strony i spory administracyjne z drugiej strony, lub do sporów należących do dwóch różnych dziedzin prawa (zob. wyrok ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, pkt 74).

68 W niniejszej sprawie żadna okoliczność podniesiona przed Trybunałem nie może wesprzeć argumentu, zgodnie z którym system włoskiej opłaty standardowej ma inne zastosowanie do skarg opartych na uprawnieniach, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii dotyczącego zamówień publicznych, niż do skarg opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego o tym samym przedmiocie.

69 Należy z tego wywnioskować, że opłaty sądowe uiszczane przy wniesieniu skargi w postępowaniach sędowo-administracyjnych w dziedzinie zamówień publicznych, takie jak opłata standardowa w postępowaniu głównym, nie naruszają ani skuteczności (effet utile) dyrektywy 89/665, ani zasad równoważności i skuteczności.

W przedmiocie kumulacji opłat standardowych wniesionych w ramach tego samego postępowania sędowo-administracyjnego w dziedzinie zamówień publicznych

70 Zgodnie z uregulowaniem krajowym opłata standardowa jest uiszczana nie tylko przy wpisie do rejestru skargi wszczynającej postępowanie, wniesionej na decyzję wydaną przez instytucję zamawiającą w dziedzinie zamówień publicznych, lecz taka sama kwota podlega zapłacie także z tytułu skargi wzajemnej i zarzutów uzupełniających, w których podniesione zostają nowe żądania.

71 Z postanowienia odsyłającego wynika, że na podstawie okólnika Segretario Generale della Giustizia Amministrativa z dnia 18 października 2001 r., samo złożenie dokumentów procesowych niezależnych od skargi wszczynającej postępowanie, które mają na celu znaczne rozszerzenie przedmiotu sporu, skutkuje wniesieniem dodatkowych opłat.

72 Pobór wielokrotnych skumulowanych w ramach tego samego postępowania sędowo-administracyjnego opłat sądowych co do zasady nie jest sprzeczny ani z art. 1 dyrektywy 89/665 w świetle art. 47 karty, ani z zasadami równoważności i skuteczności.

73 Taki pobór przyczynia się bowiem co do zasady do dobrego funkcjonowania systemu sądowego, ponieważ stanowi źródło finansowania działalności sądowej państw członkowskich i zniechęca do składania wniosków, które są oczywiście bezzasadne lub mają na celu wyłącznie opóźnienie postępowania.

74 Cele te mogą uzasadnić wielokrotne stosowanie opłat sądowych takich jak będące przedmiotem postępowania głównego tylko wtedy, gdy przedmioty skarg lub dodatkowe zarzuty są faktycznie odrębne i stanowią znaczące rozszerzenie przedmiotu już zawisłego sporu.

75 Jeśli natomiast nie ma to miejsca, obowiązek dodatkowego uiszczenia takich opłat sądowych ze względu na przedstawienie takich skarg lub zarzutów jest sprzeczny z dostępnością środków zaskarżenia zagwarantowaną przez dyrektywę 89/665 i z zasadą skuteczności.

- 76 Jeżeli dana osoba wnosi kilka skarg sądowych lub zgłasza kilka zarzutów uzupełniających w ramach tego samego postępowania sądowego, sama okoliczność, że ostatecznym celem tej osoby jest uzyskanie danego zamówienia, nie musi koniecznie oznaczać tożsamości przedmiotów jej skarg lub jej zarzutów.
- 77 W wypadku zaskarżenia przez zainteresowaną stronę, do sądu krajowego należy zbadanie przedmiotów skarg wniesionych przez podmiot prawa lub zarzutów podniesionych przez niego w ramach tego samego postępowania. Jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że przedmioty te w rzeczywistości nie są odrębne lub nie stanowią znaczącego rozszerzenia przedmiotu już zawistego sporu, jest on zobowiązany do zwolnienia tego podmiotu prawa z obowiązku zapłaty kumulatywnych opłat sądowych.
- 78 Ponadto, przed Trybunałem nie została podniesiona żadna okoliczność mogąca podważyć zgodność skumulowania opłat standardowych z zasadą równoważności.
- 79 Mając na uwadze powyższe rozważania, na zadane pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi:
- art. 1 dyrektywy 89/665, a także zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje do uiszczenia opłat sądowych takich jak opłata standardowa będąca przedmiotem postępowania głównego, przy wnoszeniu do sądów administracyjnych skarg z dziedziny zamówień publicznych.
 - Artykuł 1 dyrektywy 89/665, a także zasady równoważności i skuteczności nie sprzeciwiają się ani wielokrotnemu pobieraniu opłat sądowych od podmiotu prawa, który wnosi kilka skarg sądowych dotyczących tego samego zamówienia publicznego, ani temu, aby ten podmiot prawa był zobowiązany do uiszczenia dodatkowych opłat sądowych, by móc podnieść dodatkowe zarzuty dotyczące tego samego zamówienia publicznego w ramach toczącego się postępowania sądowego. Jednakże w wypadku zaskarżenia przez zainteresowaną stronę, do sądu krajowego należy zbadanie przedmiotów skarg wniesionych przez podmiot prawa lub zarzutów podniesionych przez niego w ramach tego samego postępowania. Jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że przedmioty te w rzeczywistości nie są odrębne lub nie stanowią znaczącego rozszerzenia przedmiotu już zawistego sporu, jest on zobowiązany do zwolnienia tego podmiotu prawa z obowiązku zapłaty kumulatywnych opłat sądowych.

W przedmiocie kosztów

- 80 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **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 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r., a także zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje do uiszczenia opłat sądowych takich jak opłata standardowa będąca przedmiotem postępowania głównego, przy wnoszeniu do sądów administracyjnych skarg z dziedziny zamówień publicznych.

- 2) Artykuł 1 dyrektywy 89/665, zmienionej dyrektywą 2007/66, a także zasady równoważności i skuteczności nie sprzeciwiają się ani wielokrotnemu pobieraniu opłat sądowych od podmiotu prawa, który wnosi kilka skarg sądowych dotyczących tego samego zamówienia publicznego, ani temu, aby ten podmiot prawa był zobowiązany do uiszczenia dodatkowych opłat sądowych, by móc podnieść dodatkowe zarzuty dotyczące tego samego zamówienia publicznego w ramach toczącego się postępowania sądowego. Jednakże w wypadku zaskarżenia przez zainteresowaną stronę, do sądu krajowego należy zbadanie przedmiotów skarg wniesionych przez podmiot prawa lub zarzutów podniesionych przez niego w ramach tego samego postępowania. Jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że przedmioty te w rzeczywistości nie są odrębne lub nie stanowią znaczącego rozszerzenia przedmiotu już zawisłego sporu, jest on zobowiązany do zwolnienia tego podmiotu prawa z obowiązku zapłaty kumulatywnych opłat sądowych.

Podpisy

* Język postępowania: włoski.