



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2015 r.¹

Sprawa C-61/14

**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 (TRGA)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Włochy)]

Zamówienia publiczne — Dyrektywa 89/665/EWG — Przepisy przewidujące podwyższone opłaty za dostęp do sądu w dziedzinie zamówień publicznych — Kumulatywne opłaty sądowe pobierane przy składaniu pism uzupełniających skargę opartych na nowych zarzutach w ramach zaskarżenia jednej procedury udzielenia zamówienia — Prawo do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Opłaty o charakterze zniechęcającym — Dostęp do sądu — Zasady skuteczności i równoważności

I – Wprowadzenie

1. W XIX w. sędzia Sir James Matthew podobno powiedział: „W Anglii sprawiedliwość jest otwarta dla wszystkich, jak hotel Ritz”. Niniejsza sprawa stanowi dla Trybunału okazję do rozważenia, czy stwierdzenie to odnosi się do postępowań sądowych w przedmiocie udzielania zamówień publicznych we Włoszech, które to zamówienia są regulowane prawem Unii w dziedzinie zamówień publicznych.

2. Zgodnie z prawem włoskim opłaty sądowe związane z postępowaniami w przedmiocie zaskarżenia decyzji dotyczących zamówień publicznych są znacznie wyższe niż opłaty zwykle pobierane w postępowaniach sądowno-administracyjnych. Ponadto opłaty te są pobierane kumulatywnie na każdym kolejnym etapie postępowania, który zgodnie z prawem włoskim stanowi nowy zarzut lub pismo uzupełniające skargę.

¹ — Język oryginału: angielski.

3. Rodzi to pytanie, czy właściwe przepisy prawa włoskiego są zgodne z celami dyrektywy Rady 89/665/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane². Wykładni tej dyrektywy należy dokonywać w świetle zasad skuteczności i równoważności oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej zwanej „kartą”), gwarantującego prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

4. Motyw trzeci dyrektywy 89/665 stanowi:

„otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję wspólnotową wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji; dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze, w przypadkach naruszenia prawa Wspólnoty w dziedzinie zamówień publicznych lub też krajowych przepisów wykonujących to prawo”.

5. Artykuł 1 dyrektywy 89/665, zatytułowany „Zakres zastosowania i dostępność procedur odwoławczych”, ze zmianami, 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 usługi³], 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 wspólnotowego 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 wspólnotowe 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.

2 — Dz.U. L 395, s. 33 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 1, s. 246, zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r., zmieniającą dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. L 335, s. 31).

3 — Dz.U. L 134, s. 114, zmienionej rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1251/2011 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 319, s. 43).

[...]”.

6. Artykuł 2 dyrektywy 89/665, zatytułowany „Wymogi dotyczące procedur odwoławczych”, stanowi:

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

- a) przedsięwzięcia, w możliwie najkrótszym terminie, w drodze postanowienia, środków tymczasowych w celu naprawy domniemanego naruszenia lub zapobieżenia dalszym szkodom wobec podmiotów, których to dotyczy, w tym zawieszenia lub doprowadzenia do zawieszenia procedury udzielania zamówienia publicznego lub wykonania decyzji podjętych przez instytucję zamawiającą;
- b) uchylenia lub doprowadzenia do uchylenia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących warunków technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w zaproszeniu do składania ofert, specyfikacji lub we wszelkich innych dokumentach związanych z procedurą udzielania zamówienia;
- c) przyznania odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia.

[...]”.

B – Prawo krajowe

7. Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia prezydenta Republiki nr 115/2002, ostatnio zmienionego ustawą nr 228 z dnia 24 grudnia 2012 r.⁴, wprowadził system opłat sądowych polegający na opłacie standardowej. Zgodnie z art. 13 ust. 6a w przypadku postępowań sędziowsko-administracyjnych kwota opłaty standardowej związana jest z przedmiotem postępowania. W odniesieniu do skarg wnoszonych do sądu administracyjnego opłata standardowa wynosi zwykle 650 EUR. Dla szczególnych dziedzin zostały ustalone różne kwoty⁵. Co się tyczy dziedziny zamówień publicznych, od dnia 1 stycznia 2013 r. opłata standardowa wynosi od 2 000 EUR do 6 000 EUR, w zależności od wartości zamówienia⁶. Zgodnie z art. 13 ust. 6a lit. a) opłata standardowa jest należna nie tylko z tytułu wniesienia skargi wszczynającej postępowanie, lecz także z tytułu wniesienia zarzutów proceduralnych i pisma uzupełniającego skargę, w których podniesione zostają nowe żądania.

8. Co się tyczy określenia wartości przedmiotu sporu w sprawach dotyczących zamówień publicznych, zgodnie z art. 14 ust. 3b rozporządzenia prezydenta Republiki nr 115/2002 jest ona równa wartości podstawowej zamówienia, określonej przez instytucję zamawiającą w dokumentacji przetargowej.

4 — Dodatek zwyczajny nr 212 do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2012 r.

5 — Na przykład opłata jest obniżona do 300 EUR w przypadku skarg dotyczących prawa pobytu i obywatelstwa oraz do 325 EUR w przypadku skarg dotyczących służby publicznej.

6 — Opłata standardowa wynosi 2 000 EUR, jeżeli wartość zamówienia jest równa 200 000 EUR lub niższa, 4 000 EUR, jeżeli wartość ta mieści się w przedziale od 200 000 EUR do 1 000 000 EUR, i 6 000 EUR przy wartości zamówienia przekraczającej 1 000 000 EUR.

III – Okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

9. Skarżąca, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (zwana dalej „Orizzonte Salute”), jest organizacją świadczącą usługi pielęgniarskie na rzecz podmiotów publicznych i prywatnych. Wszczęła ona postępowanie, wnosząc do Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento skargę (zwaną dalej „pierwotną skargą”), którą następnie uzupełniła trzema kolejnymi pismami uzupełniającymi skargę opartymi na nowych zarzutach, zaskarżając pewne środki przyjęte w okresie od 21 grudnia 2012 r. do 23 maja 2013 r. przez pozwaną – Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valentino” – Città di Levico Terme (zwaną dalej „APSP”).

10. Zaskarżone środki dotyczyły przedłużenia na rzecz innej organizacji umowy o świadczenie usług pielęgniarskich i ogłoszonego następnie przez APSP przetargu na takie usługi, w którym APSP zaprosiła do składania ofert tylko określone stowarzyszenia, akredytowane przez IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d’Infanzia) (zawodowe pielęgniarki, służbę pomocniczą w zakresie zdrowia, pielęgniarki dziecięce), do którego Orizzonte Salute nie należy.

11. Orizzonte Salute początkowo wniosła standardową opłatę sądową wynoszącą 650 EUR za wniesienie zwykłej skargi sądowo-administracyjnej. Jednak w dniu 5 czerwca 2013 r. sąd odsyłający zażądał od niej uzupełnienia opłaty standardowej do kwoty 2 000 EUR z tego względu, że pierwotna skarga dotyczyła zamówień publicznych.

12. Orizzonte Salute zaskarżyła tę decyzję, wnosząc w dniu 2 lipca 2013 r. nową skargę, stanowiącą czwarte pismo uzupełniające skargę, oparte na nowych zarzutach. Ze względów ekonomii procesowej sąd odsyłający postanowił najpierw orzec w przedmiocie tej ostatniej skargi.

13. Sąd odsyłający powziął wątpliwość co do zgodności systemu opłat sądowych stosowanego przez państwo członkowskie z przepisami i zasadami prawa Unii. W związku z powyższym zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady określone w dyrektywie 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 i uzupełnionej dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r., sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie wynikające z art. 13 ust. 1a, 1c i 6a oraz art. 14 ust. 3b rozporządzenia prezydenta Republiki nr 115 z dnia 30 maja 2002 r. (stopniowo zmienianych późniejszymi przepisami ustawodawczymi), które ustanowiły wysokie kwoty opłaty standardowej za dostęp do sądu administracyjnego w dziedzinie zamówień publicznych?”

14. Uwagi na piśmie przedstawili: Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA)⁷, a także rządy: włoski, grecki, austriacki i polski, oraz Komisja. Spośród państw członkowskich, które przedstawiły uwagi na piśmie, w rozprawie przeprowadzonej w dniu 11 lutego 2015 r. uczestniczyła tylko Republika Włoska. W rozprawie uczestniczyły także wszystkie pozostałe wymienione strony, w tym również Komisja, oraz Medical Systems SpA, która przedstawiła tylko uwagi ustne.

⁷ — Zwracam uwagę, że Prezes Trybunału przyjął uwagi na piśmie złożone przez wszystkie ww. organizacje przed wszczęciem ustnego etapu postępowania. Wobec tego, pomimo uwag zgłoszonych przez rząd włoski, nie będę analizował ich dopuszczalności.

IV – Dopuszczalność

15. Na początku zwracam uwagę, że zarówno sąd odsyłający, jak i Orizzonte Salute zwracają uwagę Trybunału na opłaty nakładane na podstawie prawa włoskiego w związku z procedurami przetargowymi, które wykraczają poza okoliczności niniejszej sprawy, takie jak na przykład jednolita opłata w postępowaniu odwoławczym. Rząd austriacki jest zdania, że pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne tylko w zakresie, w jakim dotyczy ono czwartej skargi wniesionej przez Orizzonte Salute, dotyczącej pobrania opłaty standardowej wynoszącej 2 000 EUR. Poza tym rząd austriacki uważa, że pytanie jest hipotetyczne.

16. Ponadto podnoszę, że pytanie przedłożone przez sąd krajowy ma charakter szeroki i ogólny. Jak wskazała Komisja w swoich uwagach na piśmie, sąd odsyłający nie wyjaśnia, dlaczego odpowiedź jest niezbędna dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

17. Nie jest zadaniem Trybunału formułowanie doradczych opinii w odniesieniu do pytań o charakterze ogólnym czy hipotetycznym⁸. Odesłanie prejudycjalne musi być niezbędne dla skutecznego rozstrzygnięcia sporu⁹. Niniejsze postępowanie nie ma charakteru postępowania na podstawie skargi bezpośredniej wniesionej przez Komisję przeciwko Republice Włoskiej, w której to skardze Komisja podważałaby in abstracto zgodność systemu nakładania opłat sądowych w sprawach dotyczących zamówień publicznych z prawem Unii, lecz stanowi ono postępowanie w trybie prejudycjalnym nierozzerwalnie związane z kwestiami prawnymi istotnymi dla sprawy w postępowaniu głównym.

18. Niemniej jednak na tym etapie postępowanie główne dotyczy przede wszystkim wąskiego zagadnienia, jakim jest czwarta uzupełniająca skarga wniesiona przez Orizzonte Salute, która wprowadza nowy zarzut, kwestionujący legalność kwoty opłaty sądowej pobranej za wniesienie pierwotnej skargi. W odniesieniu do tej kwestii prawnej, którą sąd odsyłający postanowił zbadać w pierwszej kolejności, pytanie prejudycjalne nie jest hipotetyczne. Ponadto, biorąc pod uwagę, że zaskarżony środek stanowi piątą opłatę sądową pobraną w postępowaniu głównym, kwestia kumulatywnych opłat moim zdaniem także wymaga udzielenia odpowiedzi przez Trybunał. Gdyby Trybunał uznał system włoski za niezgodny z prawem Unii, sąd krajowy musiałby wyciągnąć z tego ustalenia odpowiednie wnioski w odniesieniu do opłaty sądowej pobranej od pierwotnej skargi. Wobec tak postawionej kwestii wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

V – Analiza

A – Uwaga wstępna – podejście do rozwiązania problemu

19. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 89/665, ze zmianami, zobowiązuje państwa członkowskie do powierzenia uprawnień sądowych niezbędnych dla zapewnienia skutecznej ochrony zainteresowanych przedsiębiorstw w kontekście zamówień publicznych. Po pierwsze, dostępne muszą być środki tymczasowe umożliwiające szybkie zaskarżenie domniemanego naruszenia i zapobieżenie dalszym szkodom [lit. a)]. Po drugie, państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić możliwość uchylecia bezprawnych decyzji dotyczących procedury udzielania zamówienia [lit. b)]. Po trzecie, muszą one zapewnić sprawiedliwość naprawczą w postaci przyznania odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia [lit. c)]. Pod względem faktycznym postępowanie główne należy do

8 — Wyrok w sprawie C-571/10 Kamberaj, EU:C:2012:233, pkt 41.

9 — Zobacz w szczególności wyroki: Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 29; García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, pkt 28.

drugiego z tych zobowiązań, bowiem Orizzonte Salute kwestionuje przedłużenie na rzecz innej organizacji istniejącej umowy o świadczenie usług pielęgniarских i późniejsze zaproszenie do składania ofert tylko określonych stowarzyszeń, akredytowanych przez organizację, do której Orizzonte Salute nie należy.

20. Dyrektywa 89/665 ma zagwarantować istnienie we wszystkich państwach członkowskich skutecznych środków odwoławczych w przypadkach naruszeń prawa Unii w zakresie zamówień publicznych lub przepisów krajowych transponujących to prawo w celu zagwarantowania skutecznego stosowania dyrektyw w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych¹⁰. Państwa członkowskie zobowiązane są do podjęcia środków zapewniających możliwość skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez instytucje zamawiające¹¹. Wreszcie przepisy państw członkowskich regulujące procedurę odwoławczą przed sądem, których celem jest zapewnienie ochrony przyznanych przez prawo Unii kandydatom i oferentom praw naruszonych wskutek decyzji instytucji zamawiających, nie powinny stanowić zagrożenia dla skuteczności dyrektywy 89/665¹².

21. Akty prawne Unii w dziedzinie zamówień publicznych mają na celu poprawę dostępności do rynków sektora publicznego na zasadach przejrzystości i niedyskryminacji. Dyrektywa 89/665 zapewnia, aby egzekwowanie tych przepisów prawa Unii w drodze postępowania sądowego przez jednostki było dostępne i skuteczne. Prawodawca Unii przewiduje zatem skuteczną ochronę sądową zainteresowanych podmiotów gospodarczych jako środek wspierania skuteczności (effet utile) systemu zamówień publicznych w Unii i w konsekwencji realizacji celów rynku wewnętrznego.

22. Zatem odpowiedź na pytanie prejudycjalne w niniejszej opinii sprowadza się moim zdaniem do zbadania zakresu prawa do skutecznej ochrony sądowej, gwarantowanego dyrektywą 89/665 i art. 47 karty. W świetle uwag przedłożonych w postępowaniu głównym niezbędne jest także rozważenie znaczenia ograniczeń nałożonych na autonomię proceduralną państw członkowskich przez zasady skuteczności i równoważności dla kwestii zgodności z prawem Unii włoskich opłat sądowych, będących przedmiotem postępowania.

23. Orzecznictwo Trybunału dotyczące dyrektywy 89/665 nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie, czy sporne opłaty sądowe są zgodne z przepisami prawa Unii dotyczącymi zaskarżania decyzji wydanych w zakresie zamówień publicznych¹³. Jednakże pobieranie opłat sądowych w postępowaniu krajowym objętym zakresem stosowania dyrektywy 89/665 niewątpliwie stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty¹⁴.

24. W tej sytuacji omówię poniżej kwestię zgodności opłat sądowych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 karty i z orzecznictwem Trybunału dotyczącym zasad skuteczności i równoważności. Jak stwierdziłem przy innej okazji, obie te zasady powinny być objęte ochroną art. 47 karty¹⁵. Rozpocznę od zasady równoważności, a następnie przeanalizuję istotne elementy orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasady skuteczności.

10 — Wyrok *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 71.

11 — Zobacz art. 1 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 89/665, ze zmianami.

12 — Wyrok *Universale-Bau i in.*, C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 72.

13 — Zobacz natomiast wyrok *Edwards*, C-260/11, EU:C:2013:221, dotyczący sytuacji, w której przepisy Unii w zakresie prawa ochrony środowiska wyraźnie wymagały, aby postępowanie sądowe było „niedyskryminacyjne ze względu na koszty”.

14 — Wyrok *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811.

15 — Zobacz moja opinia w sprawie *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, EU:C:2014:155; opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie *Agrokonsulting*, C-93/12, EU:C:2013:172. W kwestii nowego przykładu analizowania przez Trybunał zasad skuteczności i równoważności w kontekście środków odwoławczych dla egzekwowania przepisów Unii dotyczących zamówień publicznych zob. wyrok *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166.

B – *Zasada równowagi*

25. Przestrzeganie zasady równowagi wymaga, aby rozpatrywana norma krajowa znajdowała zastosowanie – bez różnicy – do skarg opartych na naruszeniu prawa Unii oraz do skarg opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego mających podobny przedmiot i podstawę¹⁶.

26. W kontekście zamówień publicznych zakres zastosowania tej zasady jest ograniczony, gdyż w prawie krajowym i w prawie Unii rzeczywiście porównywalne sytuacje nie istnieją. Dyrektywa 2004/18 znajduje zastosowanie do wszystkich zamówień publicznych, jeżeli osiągnięty zostanie określony w niej próg, z wyjątkiem zamówień objętych wyłączeniem. Zatem stosowanie przepisów krajowych jest ograniczone do udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej progu oraz sytuacji wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy. Takie rozwiązanie odzwierciedla moim zdaniem stanowisko prawodawcy Unii, zgodnie z którym sytuacje te nie są porównywalne z sytuacjami objętymi zakresem stosowania dyrektywy 2004/18.

27. W każdym przypadku wydaje się, że opłaty sądowe będące przedmiotem postępowania mają zastosowanie do postępowania sądowego związanego z zamówieniami publicznymi zarówno mieszczącego się w zakresie stosowania dyrektywy 2004/18, jak i tym zakresem nieobjętego. Wydaje się zatem, że nie istnieje zjawisko dyskryminacji pomiędzy sytuacjami podlegającymi prawu Unii a tymi, które podlegają prawu krajowemu¹⁷.

28. Ponadto, biorąc pod uwagę, że prawo zamówień publicznych opisuje skomplikowany układ stosunków prawnych pomiędzy instytucją zamawiającą a różnymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, nie zgadzam się, że postępowanie sądowe wszczęte w celu zaskarżenia decyzji wydanych w toku procedury udzielania zamówienia publicznego może być traktowane jako porównywalne do zwykłych postępowań opartych na prawie publicznym toczących się przed sądami administracyjnymi, jak twierdzą Orizzonte Salute i niektóre inne strony¹⁸.

29. Komisja w swoich uwagach na piśmie podnosi, że problem dotyczący równowagi w odniesieniu do sposobu określenia stawek stosowanych zgodnie z prawem włoskim może się pojawić w przypadku, gdy opłata sądowa wzrasta z 2 000 EUR do 4 000 EUR. Ma to miejsce w sytuacji, gdy wartość zamówienia przekracza 200 000 EUR. Według Komisji próg ten odpowiada „co do zasady” progowi określonymu w art. 7 dyrektywy 2004/18, co, z zastrzeżeniem kontroli sądu odsyłającego, oznaczałoby, że postępowania dotyczące naruszeń tej dyrektywy lub transponujących ją przepisów krajowych byłyby poddane innym i mniej korzystnym zasadom proceduralnym niż postępowania czysto krajowe.

30. Nie zgadzam się z tym stwierdzeniem. Prawdą jest, że próg 200 000 EUR określony w art. 2 rozporządzenia nr 1251/2011 był zbieżny z określonym w prawie krajowym progiem dla wyższej opłaty sądowej. Jednakże stosowanie opłaty sądowej w kwocie 4 000 EUR lub wyższej nie jest ograniczone do spraw objętych zakresem stosowania dyrektywy 2004/18, lecz dotyczy wielu innych spraw krajowych (zamówień wyłączonych z zakresu stosowania tej dyrektywy), w których zastosowanie ma wyższa opłata sądowa. Mówiąc bardziej ogólnie, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę włoskiego, polegające na zwiększeniu skali mającej zastosowanie przy określaniu omawianych opłat sądowych o dwa punkty, stanowi rozsądny środek złagodzenia regresywnego skutku tej skali.

16 — Wyrok *Surgicare*, C-662/13, EU:C:2015:89, pkt 30.

17 — Zobacz na przykład wyrok *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*, C-56/13, EU:C:2014:352, pkt 64.

18 — Co się tyczy niedawnych przykładów sporów, w których skargi oparte na prawie Unii i na prawie krajowym nie zostały uznane za „porównywalne”, zob. wyroki: *Agrokonsulting*, C-93/12, EU:C:2013:432, w szczególności pkt 40–42; *Baczó i Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, w szczególności pkt 47.

31. Ponadto moim zdaniem prawo Unii nie sprzeciwia się, w kontekście zasady równoważności, istnieniu w prawie włoskim różnych opłat sądowych, czy też różnych podstaw do obliczania opłat sądowych w różnego rodzaju postępowaniach sądowych. Zasada równoważności wymaga jednakowego traktowania porównywalnych roszczeń opartych na prawie krajowym z jednej strony i na prawie Unii z drugiej strony, a nie równoważności różnych rodzajów postępowania regulowanych prawem krajowym¹⁹.

32. Z powyższych powodów nie można podważać rozpatrywanych przepisów krajowych z punktu widzenia ich zgodności z zasadą równoważności.

C – Sporne opłaty w świetle zasady skuteczności i prawa dostępu do sądu

1. Określenie właściwego kryterium

33. Rozpocznę od stwierdzenia, że przepisy mające zastosowanie do prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 karty, czy też prawa do „kontroli sądowej”, mających swoje źródło w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”)²⁰, różnią się od tych, które znajdują zastosowanie w przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia, czy sankcja lub przepis proceduralny państwa członkowskiego jest niezgodny z zasadą skuteczności w takim rozumieniu, że przepis ten czyni wykonywanie praw przewidzianych przez prawo Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. Te ostatnio wspomniane przepisy nie zostały stworzone w ramach praw podstawowych Unii, lecz zostały ustanowione wskutek ograniczeń nałożonych przez prawo Unii wobec autonomii proceduralnej państw członkowskich.

34. Jednakże w niniejszej sprawie te dwa podejścia w dużym stopniu się pokrywają, gdyż celem dyrektywy 89/665 jest zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia materialnych lub procesowych przepisów prawa Unii dotyczących zamówień publicznych. Innymi słowy skuteczność (effet utile) tego aktu prawnego jest w znacznym stopniu zbieżna ze ścisłym przestrzeganiem wymogów wynikających w tym zakresie z art. 47 karty.

35. Zasada skuteczności, w rozumieniu wprowadzonego w wyroku San Giorgio zakazu praktycznego uniemożliwiania lub nadmiernego utrudniania wykonywania praw wynikających z prawa Unii²¹, nie jest związana z żadnym formalnym kryterium proporcjonalności. Jednakże przy ustalaniu, czy przepis proceduralny lub środek prawny państwa członkowskiego spełnia jej wymogi, przepis ten „należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych, przed poszczególnymi sądami krajowymi. W świetle powyższych analiz główne zasady krajowego systemu sądowego, takie jak ochrona prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz prawidłowego przebiegu postępowania, muszą być brane pod uwagę, ilekroć jest to właściwe”²².

19 — Zobacz analogicznie moja opinia w sprawie Târşia, C-69/14, EU:C:2015:269, pkt 50, 51.

20 — Zobacz wyrok Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, pkt 18. Zobacz także wyjaśnienia do art. 47 karty.

21 — Wyrok San Giorgio, 199/82, EU:C:1983:318.

22 — Wyrok van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 19.

36. Prawa do „kontroli sądowej” i dostępu do wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 47 karty nie ocenia się w ten sposób. Poddaje się je tradycyjnemu testowi ograniczeń, polegającemu na zbadaniu, czy środki, które je ograniczają, są przewidziane przez ustawę oraz czy spełniają one wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, a więc czy służą uzasadnionemu celowi, czy są niezbędne, czy są odpowiednie do osiągnięcia tego celu oraz czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego uzasadnionego celu²³. Obecnie wymogi te odzwierciedla art. 52 ust. 1 karty.

37. Powszechnie uznaje się, że zależnie od okoliczności opłaty sądowe mogą stanowić ograniczenie prawa dostępu do sądu, gwarantowanego na podstawie art. 47 karty. Zatem, podobnie jak ograniczenia dostępności pomocy prawnej dla zapewnienia egzekwowania praw zagwarantowanych porządkiem prawnym Unii²⁴, problem ten należy raczej oceniać poprzez odniesienie do powyżej opisanego kryterium, które jest właściwe w odniesieniu do prawa do „kontroli sądowej”, niż w oparciu o kryterium stosowane w przypadku środków prawnych i przepisów proceduralnych w celu ustalenia, czy wykraczają one poza autonomię proceduralną państwa członkowskiego. Kryterium to zastosuje teraz do sytuacji będącej przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym.

2. Zastosowanie do rozpatrywanego postępowania

a) W przedmiocie wysokości opłaty standardowej w postępowaniu sądowno-administracyjnym dotyczącym zamówień publicznych

38. Kwestią, jaką należy zbadać, jest to, czy sporne opłaty sądowe stanowią utrudnienie dostępu do sądu²⁵. Jak wskazała w swoich uwagach na piśmie Komisja, Europejski Trybunał Praw Człowieka rozważał już tę kwestię, na przykład w wyroku w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii²⁶. W wyroku tym wspomniany Trybunał stwierdził, że wymóg wniesienia opłaty sądowej w sprawach cywilnych sam w sobie nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu niezgodne z art. 6 ust. 1 EKPC²⁷. Jednakże wysokość opłat oceniona w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy stanowi istotny czynnik, jaki należy uwzględnić przy ustalaniu, czy dana osoba korzystała z prawa dostępu do sądu²⁸.

39. W pierwszej kolejności omówię kwestię podniesioną przez sąd krajowy, dotyczącą okoliczności, że opłata standardowa jest określana w zależności od wartości przedmiotu sporu rozumianej jako teoretyczna wartość zamówienia, którego dotyczył przetarg, a nie rzeczywistego zysku, jakiego mogło oczekiwać przedsiębiorstwo biorące udział w przetargu. Według sądu krajowego zysk ten odpowiadałby 10% wartości zamówienia i byłby zgodny z przepisami mającymi zastosowanie do opłat sądowych we włoskim postępowaniu cywilnym.

23 — Wyrok DEB, C-279/09, EU:C:2010:811. Zwracam uwagę, że w wyroku DEB sąd odsyłający sformułował pytanie prejudycjalne poprzez odniesienie do zasady skuteczności, lecz Trybunał udzielił odpowiedzi na podstawie art. 47 karty. Przypominam także, że w pkt 47 mojej opinii w sprawie Donau Chemie i in., C-536/11, EU:C:2013:67, zwróciłem uwagę, że „[p]od uwagę należy [...] wziąć art. 19 ust. 1 TUE oraz zakres, w jakim ma on stanowić dodatkową gwarancję dla zasady skuteczności. Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia środków »niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej«. Innymi słowy, w świetle tego przepisu traktatu standard skutecznej ochrony sądowej dla praw wynikających z prawa Unii Europejskiej wydaje się bardziej rygorystyczny niż klasyczna formuła odnosząca się do praktycznej niemożliwości albo do nadmiernych trudności. Moim zdaniem oznacza to, że środki krajowe muszą być łatwo dostępne, szybkie i ekonomiczne”.

24 — Wyrok DEB, C-279/09, EU:C:2010:811.

25 — Zwracam uwagę, że gdybym rozważał ten problem poprzez odniesienie do ograniczeń autonomii proceduralnej państwa członkowskiego, badałbym, czy kwestionowane opłaty sądowe czynią praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii.

26 — Wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., nr 68490/01.

27 — Ibidem, § 52.

28 — Ibidem i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Argument ten jest moim zdaniem nieistotny. Matematycznie nie ma znaczenia, czy jako punkt wyjścia dla obliczenia *opłaty standardowej* przyjmie się marżę zysku wynoszącą 10% wartości zamówienia, czy też wartość zamówienia jako taką, jeśli wynik będzie taki sam. Natomiast system, zgodnie z którym spodziewany zysk byłby obliczany osobno dla każdego przetargu lub przedsiębiorstwa biorącego w nim udział, skutkujący *zmiennymi opłatami*, byłby skomplikowany i nieprzewidywalny.

41. W drugiej kolejności, nawet jeśli opłata standardowa wydaje się stosunkowo wysoka, stwierdzenie to należy zrównoważyć prostym faktem, że zamówienia publiczne nie są objęte polityką społeczną. Można oczekiwać, że przedsiębiorstwa biorące udział w przetargach objętych zakresem stosowania dyrektywy 2004/18 dysponują odpowiednimi środkami ekonomicznymi i finansowymi pozwalającymi na wykonanie umowy o wartości 200 000 EUR lub większej. Z tej perspektywy opłata sądowa wynosząca, odpowiednio, 2000, 4000 czy 6 000 EUR nie może stanowić utrudnienia dostępu do sądu, nawet przy uwzględnieniu konieczności pokrycia kosztów adwokackich. Opłaty takiej nie można też uznać za ograniczającą w nieuzasadniony sposób konkurencję ze szkodą dla mniejszych przedsiębiorstw.

42. W trzeciej kolejności fakt, że postępowanie może się rozpocząć, nawet jeśli opłata sądowa nie została wniesiona²⁹, co Komisja w swoich uwagach na piśmie uznała za istotne, moim zdaniem nie ma znaczenia. Prawo włoskie opiera się tutaj bowiem na założeniu, że skarżący wnosi opłaty sądowe, kiedy stają się one wymagalne. Również bez znaczenia moim zdaniem jest okoliczność, że jeśli postępowanie zostanie rozstrzygnięte na korzyść skarżącego, opłaty sądowe zostaną mu zwrócone. Aby uznać, że respektowane jest prawo dostępu do sądu, musi istnieć możliwość podważenia decyzji podejmowanych w ramach przetargów, nawet w przypadku gdy nie jest absolutnie pewne, że skarga zostanie uwzględniona. Zatem nadmiernie wysoka opłata sądowa może stanowić przeszkodę w realizacji prawa dostępu do sądu ustanowionego w art. 47 karty nawet wtedy, gdy może ona zostać później odzyskana.

43. Z powyższych powodów uważam, że wynosząca 2 000 EUR kwota opłaty standardowej, jaką obciążono Orizzonte Salute za wniesienie pierwotnej skargi, nie stanowi problemu³⁰. Prawdą jest, że sporne opłaty sądowe są wyższe od opłat pobieranych we Włoszech w ramach innych rodzajów postępowań sądowo-administracyjnych lub w postępowaniu cywilnym. Jednakże opłata standardowa (a więc bez żadnego podwyższenia) nigdy nie przekracza 2% wartości zamówień objętych dyrektywą 2004/18, a zatem także dyrektywą 89/665. Trudno więc uznać ją za przeszkodę w dostępie do sądu.

44. Zatem moim zdaniem istotnym czynnikiem jest nie tyle sama wysokość opłat sądowych, ile ich kumulacja w ramach postępowań dotyczących tego samego przetargu.

29 — Porównaj jednak § 53 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii, nr 68490/01.

30 — W § 58 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii, nr 68490/01, Europejski Trybunał Praw Człowieka, stwierdzając, że sporne opłaty sądowe naruszyły prawo dostępu do sądu, zauważył, iż „system opłat sądowych stosowany przez sądy bułgarskie spowodował, że skarżący został pozbawiony niemalże całości odszkodowania, jakie państwo zobowiązane było mu wypłacić za nieuzasadnione tymczasowe aresztowanie”.

b) W przedmiocie kumulatywnych opłat sądowych

45. Stwierdziwszy, że kwota opłaty standardowej pobieranej we włoskich postępowaniach sędziwo-administracyjnych dotyczących przetargów objętych zakresem stosowania dyrektyw 2004/18 i 89/665 nie stanowi sama w sobie ograniczenia prawa dostępu do sądu, należy teraz ustalić, czy istnieje inny powód, aby podważyć zgodność tej opłaty z art. 47 karty, w szczególności w świetle kumulatywnego charakteru pobieranych opłat. Jeżeli taki powód istnieje, konieczne będzie ustalenie, czy stwierdzone ograniczenie jest przewidziane ustawą oraz czy jest ono proporcjonalne do uzasadnionego celu, który ma zostać osiągnięty³¹.

46. Przede wszystkim należy stwierdzić, że opłaty sądowe, w tym opłaty kumulatywne, są wyraźnie przewidziane ustawą. Jeśli natomiast chodzi o uzasadniony charakter celu, w jakim zostały wprowadzone, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że „cele realizowane przez ogólne przepisy dotyczące kosztów – takie jak zapewnienie finansowania systemu sędziowniczego czy też zniechęcenie do wnoszenia błahych skarg – mogą zostać uznane za zgodne z prawidłowym administrowaniem wymiarem sprawiedliwości”³².

47. Wydaje się, że we włoskim systemie sędziownictwa administracyjnego postępowania dotyczące zamówień publicznych traktowane są w sposób szczególny, gdyż skargi w tym zakresie są rozpatrywane szybciej niż inne, zaś podwyższone opłaty sądowe wspierają finansowanie tych sądów, umożliwiając im sprawne działanie. Jest to zgodne zarówno z wymogami dyrektywy 89/665, jak i z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

48. Jednakże podczas rozprawy Orizzonte Salute podkreśliła, że przedsiębiorstwo, które jest wyłączone z przetargu na samym początku procedury, musi podważyć zgodnie z prawem włoskim zarówno decyzję dotyczącą wyboru uczestników przetargu, jak i samo udzielenie zamówienia. Ponadto we włoskiej procedurze przetargowej często spotykane są inne decyzje instytucji zmagającej, dotyczące na przykład dostępu do dokumentacji przetargowej, które muszą być oddzielnie zaskarżane do włoskich sądów administracyjnych w toku postępowania. Według prawa włoskiego stanowią one pisma uzupełniające skargę, oparte na nowych zarzutach, które powodują pobranie uzupełniającej opłaty sądowej w takiej samej wysokości jak opłata pobrana od pierwotnej skargi.

49. Orizzonte Salute twierdzi, że została ona zobowiązana do zapłaty 2 000 EUR od pierwotnej skargi i trzykrotnie po 2 000 EUR od każdego pisma uzupełniającego skargę, oraz dodatkowo 2 000 EUR od czwartego pisma uzupełniającego skargę, która to opłata stanowi przedmiot niniejszego odesłania prejudycjalnego. Żadna z tych kwot nie została zakwestionowana przez rząd włoski ani przez stronę pozwaną w postępowaniu głównym.

50. Włoski system będący przedmiotem niniejszego postępowania może udaremniać skorzystanie z drogi sądowej z ekonomicznego punktu widzenia, nawet jeśli realizuje uzasadniony cel, jakim jest finansowanie wymiaru sprawiedliwości i zniechęcanie do wnoszenia błahych skarg. Na przykład kumulatywna opłata sądowa wynosząca 20 000 EUR³³ w połączeniu z kosztami adwokackimi może

31 – W przypadku gdyby sąd krajowy stwierdził, że przepis krajowy jest sprzeczny z zasadą skuteczności, powinien on rozważyć, czy kwestionowany przepis czyni praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii, oraz zastosować kryterium określone w wyroku van Schijndel, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, opisane w pkt 35 powyżej.

32 – Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii, nr 68490/01, § 57.

33 – Kumulatywna opłata wynosząca 20 000 EUR miałaby zastosowanie w przypadku, gdyby wartość zamówienia zaskarżonego w pierwotnej skardze wniesionej przez Orizzonte Salute wynosiła na przykład 250 000 EUR i gdyby dana strona złożyła taką samą liczbę skarg co Orizzonte Salute. W takich okolicznościach opłata sądowa wynosząca 4 000 EUR zostałaby pobrana pięciokrotnie, i to pomimo że opłata standardowa w przypadkach zamówień o wartości pomiędzy 200 000 EUR i 1 000 000 EUR wynosi 4 000 EUR.

spowodować, że kwestionowanie przed sądami zamówień, których wartość jest bliska progu stosowania omawianych dyrektyw, stanie się nieopłacalne pod względem ekonomicznym³⁴. W tym rozumieniu kwestionowane opłaty sądowe mogą zniechęcać przedsiębiorstwa, które w przeciwnym wypadku mogłyby wnieść skargi w dziedzinie zamówień publicznych.

51. Moim zdaniem może to być sprzeczne z prawem podstawowym do „kontroli sądowej” zagwarantowanym w art. 47 karty. Jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka, przepisy proceduralne powinny służyć pewności prawa i prawidłowemu administrowaniu wymiarem sprawiedliwości. Nie powinny natomiast tworzyć „bariery uniemożliwiającej uczestnikowi sporu sądowego uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez właściwy sąd”³⁵.

52. Moim zdaniem art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665, ze zmianami, odnosi się do „procedury udzielania zamówienia” jako podstawowej jednostki ochrony sądowej. W istocie przedsiębiorstwo chcące uczestniczyć w procedurze udzielania zamówienia zamierza uzyskać zamówienie dla siebie samego. Z tej perspektywy nie ma znaczenia, czy nie udało mu się to już na początku procedury udzielenia zamówienia, to znaczy na etapie wyboru uczestników, czy też na końcu, czyli gdy zamówienie zostaje udzielone innemu uczestnikowi, czy też w dowolnym momencie pomiędzy tymi dwoma zdarzeniami.

53. Określenie, w jaki sposób prawo krajowe w dziedzinie postępowania sądowno-administracyjnego konstruuje środki zaskarżenia danej procedury udzielenia zamówienia, należy do zakresu autonomii sądowej państw członkowskich. Autonomia ta obejmuje ona na przykład określenie, czy skargi wnoszone na późniejszych etapach procedury udzielenia zamówienia uznaje się za rozwinięcie pierwotnej skargi podważającej decyzję o wyborze uczestników, czy też należy je uznać za nowe skargi oparte na nowych zarzutach. Przepisy proceduralne muszą jednak służyć pewności prawa i prawidłowemu administrowaniu wymiarem sprawiedliwości.

54. Zatem nakładanie kilku kumulatywnych opłat w postępowaniu sądowym może być niezgodne z art. 47 karty, przynajmniej w tych przypadkach, w których opłaty kumulatywne mają skutek zniechęcający i są nieproporcjonalne w porównaniu z opłatą pierwotną, zważywszy, że art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665, ze zmianami, przewiduje jedną przyczynę i jeden cel, czyli skorygowanie nieprawidłowości, jakie zaistniały w procedurze udzielania zamówienia ze szkodą dla przedsiębiorstwa.

55. Do sądu odsyłającego należy przeprowadzenie testu opisanego w pkt 36 powyżej, w świetle właściwego orzecznictwa Trybunału (oraz wyroku, który zostanie wydany w niniejszej sprawie)³⁶, w celu ustalenia, czy ograniczenie prawa do „kontroli sądowej” zagwarantowanej w art. 47 karty spowodowane przez kumulatywne opłaty sądowe jest usprawiedliwione w świetle kryterium proporcjonalności ustanowionego w art. 52 ust. 1 karty³⁷.

34 — Zobacz fragment wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii, nr 68490/01, przedstawiony powyżej w przypisie 30, dotyczący skargi, która była nieopłacalna pod względem ekonomicznym.

35 — Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie Omerović przeciwko Chorwacji, nr 22980/09 2014, § 39.

36 — Zobacz w szczególności wyroki: DEB, C-279/09, EU:C:2010:811; Alassini i in., od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146.

37 — Zwracam jednak uwagę, że Trybunał orzekł, iż „[w] celu dokonania oceny proporcjonalności sąd krajowy może również uwzględnić wysokość zaliczki na poczet kosztów postępowania oraz może ocenić, czy stanowią one przeszkodę w ewentualnym dostępie do wymiaru sprawiedliwości” (wyrok DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 61).

VI – Wnioski

56. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie przedstawione przez Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento:

Dyrektywa 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, ze zmianami, interpretowana w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasad skuteczności i równoważności, nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które określa skalę opłat standardowych mającą zastosowanie tylko w postępowaniu sądowo-administracyjnym w dziedzinie zamówień publicznych, pod warunkiem że wysokość tych opłat sądowych nie stanowi przeszkody w dostępie do sądu i nie czyni wykonywania prawa do kontroli sądowej w dziedzinie zamówień publicznych nadmiernie utrudnionym. Pobieranie kilku kumulatywnych opłat w postępowaniu sądowym, w którym przedsiębiorstwo podważa zgodność z prawem jednej procedury udzielenia zamówienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665, jest niezgodne z dyrektywą 89/665, interpretowaną w świetle art. 47 karty, chyba że może ono być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty, co jednak podlega ocenie sądu odsyłającego.