



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 23 listopada 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedury odwoławcze w dziedzinie zamówień publicznych – Dyrektywa 2014/25/UE – Artykuł 57 ust. 3 – Podmiot zamawiający znajdujący się w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca działająca w jego imieniu i na jego rachunek – Dostęp do procedur odwoławczych – Obowiązujące przepisy proceduralne i właściwość organów odwoławczych

W sprawie C-480/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 23 czerwca 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 lipca 2022 r., w postępowaniu:

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: Z. Csehi (sprawozdawca), prezes izby, M. Ilešič i D. Gratsias, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu EVN Business Service GmbH – W. Schwartz, Rechtsanwalt,
- w imieniu Elektra EOOD – O. Radinsky, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll i M. Winkler-Unger, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i G. Wils, w charakterze pełnomocników,
podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy w szczególności wykładni art. 57 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243).
- 2 Wniosek ten wpłynął w związku z szeregiem skarg złożonych przez EVN Business Service GmbH (zwaną dalej „EBS”), spółką prawa austriackiego mającą siedzibę w Austrii, i przez dwie spółki z siedzibami w Bułgarii na postanowienia Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Dolnej Austrii, Austria), w których stwierdził on brak swojej właściwości jako organ odwoławczy w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 92/13

- 3 Dyrektywa Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynująca przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U 1992, L 76, s. 14), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. 2014, L 94, s. 1) (zwaną dalej „dyrektywą 92/13”), zawiera art. 1, zatytułowany „Zakres stosowania i dostępność procedur odwoławczych”, który w ust. 1 akapity pierwszy i czwarty stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, o których mowa w dyrektywie [2014/25], chyba że zamówienia te wyłączone zgodnie z art. 18–24, 27–30, 34 lub 55 tej dyrektywy.

[...]

Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem stosowania dyrektywy 2014/25/UE lub dyrektywy [2014/23] – możliwość skutecznego, a zwłaszcza możliwie szybkiego, odwołania od decyzji podjętych przez podmioty zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa unijnego w dziedzinie zamówień lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo”.

Dyrektywa 2014/25

4 Motywy 78 i 82 dyrektywy 2014/25 stanowią:

„(78) W większości państw członkowskich coraz częściej stosowane są scentralizowane techniki zakupów. Centralne jednostki zakupujące odpowiadają za nabywanie, zarządzanie dynamicznymi systemami zakupów lub udzielanie zamówień/zawieranie umów ramowych w imieniu innych instytucji zamawiających lub podmiotów zamawiających, za wynagrodzeniem lub bez. Podmioty zamawiające, w imieniu których zawarto umowę ramową, powinny być w stanie korzystać z niej do celów pojedynczych lub powtarzających się zakupów. Z uwagi na duże wolumeny zakupów, tego rodzaju techniki mogą pomóc w zwiększaniu konkurencji i powinny pomóc w profesjonalizacji zakupów publicznych. Należy zatem przewidzieć unijną definicję centralnych jednostek zakupujących przeznaczonych na potrzeby podmiotów zamawiających; należy także doprecyzować, że centralne jednostki zakupujące działają w dwojaki sposób.

Po pierwsze, powinny mieć możliwość działania jako hurtownicy, kupując, przechowując i odsprzedając lub, po drugie, powinny mieć możliwość działania jako pośrednicy, udzielając zamówień, obsługując dynamiczne systemy zakupów lub zawierając umowy ramowe, które zostaną wykorzystane przez podmioty zamawiające.

Taka funkcja pośrednika mogłaby być w niektórych przypadkach wykonywana w drodze autonomicznego prowadzenia stosownych postępowań o udzielanie zamówień, bez szczegółowych instrukcji od danych podmiotów zamawiających; w innych zaś przypadkach – w drodze prowadzenia stosownych postępowań o udzielanie zamówień na podstawie instrukcji od danych podmiotów zamawiających, w ich imieniu i na ich rachunek.

Ponadto należy ustalić zasady podziału odpowiedzialności z tytułu wypełniania obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy, również w przypadku środków odwoławczych, pomiędzy centralną jednostką zakupującą a podmiotami zamawiającymi, które nabywają od centralnej jednostki zakupującej lub za jej pośrednictwem. W przypadku gdy centralna jednostka zakupująca ponosi wyłączną odpowiedzialność za przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia, powinna ona być również wyłącznie i bezpośrednio odpowiedzialna za zgodność tych postępowań z prawem. W przypadku gdy podmiot zamawiający prowadzi niektóre części postępowania, na przykład ponownie poddaje zamówienie procedurze konkurencyjnej na mocy umowy ramowej lub udziela poszczególnych zamówień w oparciu o dynamiczny system zakupów, powinien on nadal ponosić odpowiedzialność za realizowane przez siebie etapy.

[...]

(82) Wspólne udzielanie zamówień przez podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich napotyka obecnie szczególne trudności prawne, dotyczące konfliktów ustawodawstw krajowych. Pomimo tego, że dyrektywa 2004/17/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. 2004, L 134, s. 1)] w sposób dorozumiany pozwoliła na wspólne publiczne zamówienia transgraniczne, podmioty zamawiające nadal napotykają istotne trudności prawne i praktyczne przy zakupach od centralnych jednostek zakupujących w innych państwach członkowskich lub przy wspólnym udzielaniu zamówień. Trudnościom tym należy zaradzić, aby umożliwić podmiotom zamawiającym

czepanie maksymalnych korzyści z potencjału rynku wewnętrznego w kategoriach ekonomii skali oraz podziału ryzyka i korzyści, szczególnie w odniesieniu do projektów innowacyjnych wiążących się z większym ryzykiem niż może racjonalnie ponieść jeden podmiot zamawiający. W związku z tym należy ustanowić nowe przepisy dotyczące wspólnych zamówień transgranicznych, aby ułatwić współpracę pomiędzy podmiotami zamawiającymi i zwiększyć korzyści płynące z rynku wewnętrznego poprzez stworzenie transgranicznych możliwości biznesowych dla dostawców i usługodawców. Przepisy te powinny określać warunki transgranicznego korzystania z centralnych jednostek zakupujących i wskazywać mające zastosowanie ustawodawstwo dotyczące zamówień publicznych, w tym mające zastosowanie ustawodawstwo dotyczące środków odwoławczych, w przypadkach wspólnych postępowań transgranicznych, stanowiąc tym samym uzupełnienie norm kolizyjnych przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 [z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. 2008, L 177, s. 6)]. Ponadto podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich powinny mieć możliwość ustanawiania wspólnych podmiotów na podstawie prawa krajowego lub unijnego. Należy określić szczególne przepisy dotyczące takiej formy wspólnego udzielania zamówień.

Niemniej jednak podmioty zamawiające nie powinny korzystać z możliwości wspólnych zamówień transgranicznych do celów obchodzenia obowiązkowych przepisów prawa publicznego, zgodnych z prawem unijnym, które mają do nich zastosowanie w państwie członkowskim, w którym się one znajdują. Przepisy takie mogą przykładowo obejmować przepisy dotyczące przejrzystości i dostępu do dokumentów lub szczególne wymagania dotyczące identyfikowalności niewrażliwych dostaw”.

5 Artykuł 2 dyrektywy 2014/25, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[...]

10) »scentralizowane działania zakupowe« oznaczają działania prowadzone w trybie ciągłym w jednej z następujących form:

- a) nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla podmiotów zamawiających;
- b) udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych na roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla podmiotów zamawiających;

[...]

12) »centralna jednostka zakupująca« oznacza podmiot zamawiający w rozumieniu art. 4 ust. 1 niniejszej dyrektywy lub instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65)], które realizują scentralizowane działania zakupowe oraz, ewentualnie, pomocnicze działania zakupowe.

Zamówienia realizowane przez centralną jednostkę zakupującą w celu wykonania scentralizowanych działań zakupowych uznaje się za zamówienia do celów wykonywania jednego z rodzajów działalności, o których mowa w art. 8–14. Artykuł 18 nie ma zastosowania do zamówień realizowanych przez centralną jednostkę zakupującą w celu wykonania scentralizowanych działań zakupowych;

[...]”.

6 Artykuł 4 dyrektywy 2014/25, zatytułowany „Podmioty zamawiające”, stanowi:

„1. Na użytek niniejszej dyrektywy podmiotami zamawiającymi są podmioty, które:

- a) są instytucjami zamawiającymi lub przedsiębiorstwami publicznymi i które prowadzą jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 8–14;
- b) w przypadku gdy nie są instytucjami zamawiającymi lub przedsiębiorstwami publicznymi, wykonują pośród prowadzonych przez nie rodzajów działalności jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 8–14, bądź dowolne połączenie tych rodzajów działalności, i korzystają z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych przez właściwy organ państwa członkowskiego.

2. »Przedsiębiorstwo publiczne« oznacza każde przedsiębiorstwo, na które instytucje zamawiające mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub na mocy zasad określających jego działanie.

[...]”.

7 Artykuł 57 tej dyrektywy, zatytułowany „Zamówienia, w których biorą udział podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich”, przewiduje w ust. 1–3:

„1. Bez uszczerbku dla art. 28–31 podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich mogą działać wspólnie w procesie udzielania zamówień poprzez zastosowanie jednego ze sposobów przewidzianych w niniejszym artykule.

Podmioty zamawiające nie korzystają ze sposobów przewidzianych w niniejszym artykule do celów unikania obowiązkowych przepisów prawa publicznego zgodnych z prawem unijnym, którym podlegają w swoim państwie członkowskim.

2. Państwo członkowskie nie zakazuje swoim podmiotom zamawiającym korzystania ze scentralizowanych działań zakupowych realizowanych przez centralne jednostki zakupujące, które znajdują się w innym państwie członkowskim.

Jeżeli chodzi o scentralizowane działania zakupowe realizowane przez centralną jednostkę zakupującą znajdującą się w innym państwie członkowskim niż podmiot zamawiający, państwa członkowskie mogą jednak sprecyzować, że ich podmioty zamawiające mogą korzystać jedynie ze scentralizowanych działań zakupowych określonych w art. 2 pkt 10 lit. a) lub b).

3. Realizowanie scentralizowanych działań zakupowych przez centralną jednostkę zakupującą znajdującą się w innym państwie członkowskim przebiega zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca.

Przepisy krajowe państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca, mają również zastosowanie w następujących przypadkach:

- a) udzielenie zamówienia w ramach dynamicznego systemu zakupów;

b) ponowne poddanie zamówienia procedurze konkurencyjnej na mocy umowy ramowej”.

Prawo austriackie

- 8 Paragraf 180 Bundesvergabegesetz 2018 (federalnej ustawy o zamówieniach publicznych z 2018 r.) z dnia 20 sierpnia 2018 r. (BGBl. I, 65/2018) (zwanej dalej „BVerG 2018”), zatytułowany „Wspólne zamówienia transgraniczne udzielane przez sektorowe podmioty zamawiające”, w ust. 2 stanowi:

„W przypadku gdy scentralizowane działania zakupowe na rzecz sektorowego podmiotu zamawiającego są realizowane przez centralną jednostkę zakupującą, o której mowa w art. 2 pkt 12 dyrektywy [2014/25], która znajduje się w innym państwie członkowskim Unii lub innym państwie będącym umawiającą się stroną porozumienia EOG,

1. przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia jest uregulowane

[...]

przepisami państwa, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 9 Poprzez publikację ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 22 maja 2020 r. wszczęte zostało postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, którego przedmiotem była umowa ramowa dotycząca wykonania instalacji elektrycznych, a także związanych z tym robót budowlanych obejmujących rozbiórkę i budowę. Zamówienie było podzielone (terytorialnie) na 36 części, a ich miejscem wykonania była Bułgaria. Wartość zamówienia przekraczała próg, powyżej którego znajdują zastosowanie obowiązujące w prawie Unii przepisy proceduralne i zasady dotyczące ogłaszania w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.
- 10 Podmiotem zamawiającym w ramach tego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia była Elektrorazpredelenie YUG EAD (zwana dalej „ER Yug”), będąca spółką akcyjną prawa bułgarskiego, z siedzibą w Bułgarii.
- 11 EBS, spółka prawa austriackiego, z siedzibą w Austrii, była w tym postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia centralną jednostką zakupującą, działającą w charakterze przedstawiciela ER Yug.
- 12 EVN AG, która posiadała pośrednio 100 % kapitału zarówno ER Yug, jak i EBS, sama należała w 51 % do Land Niederösterreich (kraju związkowego Dolna Austria, Austria).
- 13 Zgodnie z warunkami przetargu EBS była odpowiedzialna za jego przeprowadzenie i wykonanie, podczas gdy umowa, której przedmiotem były zamawiane usługi, miała być zawarta z ER Yug jako sektorowym podmiotem zamawiającym. W przetargu tym Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii) został wyznaczony jako organ właściwy w zakresie procedur odwoławczych. W warunkach tych przewidziano również, że

- prawo austriackie było prawem właściwym w odniesieniu do „postępowania w sprawie udzielenia zamówienia i wszystkich zażaleń z tym związanych”, a prawo bułgarskie znajdowało zastosowanie do „wykonania umowy”.
- 14 Elektra EOOD i Penon EOOD, dwa bułgarskie przedsiębiorstwa, przedłożyły oferty w odniesieniu do różnych części w ramach umowy ramowej. Decyzjami z dnia 28 i 30 lipca 2020 r. zostały one poinformowane, że ich oferty nie zostały przyjęte.
 - 15 W dniu 23 września 2020 r. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii), oddalił postanowieniami żądania tych przedsiębiorstw w zakresie stwierdzenia nieważności tych decyzji i stwierdził brak swojej właściwości w tym względzie.
 - 16 Sąd ten uznał, że zwrócono się do niego o rozstrzygnięcie kwestii, czy przedsiębiorstwo bułgarskie mogło zawrzeć z podmiotem zamawiającym utworzonym w Bułgarii umowę podlegającą wykonaniu w tym państwie członkowskim i podlegającą prawu tego państwa. Zdaniem tego sądu uznanie swojej właściwości w takich okolicznościach stanowiłoby poważne naruszenie suwerenności Republiki Bułgarii i pozostawałoby w konflikcie z zasadą terytorialności uznaną w prawie międzynarodowym. Fakt, że kraj związkowy Dolna Austria sprawował kontrolę nad ER Yug, nie wpływał w żaden sposób na właściwość tego sądu w dziedzinie udzielania zamówień publicznym przedsiębiorstwom mającym siedzibę za granicą.
 - 17 Ponadto, podobnie jak art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25, BVergG 2018 przewiduje w § 180 ust. 2 zasadę dotyczącą scentralizowanych działań zakupowych realizowanych na rzecz sektorowego podmiotu zamawiającego przez centralną jednostkę zakupującą, znajdującą się w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym znajduje się ten podmiot. Zasada ta ogranicza się jednak do wskazania prawa materialnego znajdującego zastosowanie do postępowania w sprawie udzielenia zamówienia, nie wskazując prawa procesowego znajdującego zastosowanie w ewentualnym postępowaniu odwoławczym. Wprawdzie motyw 82 dyrektywy 2014/25 zawiera odwołanie do ustawodawstwa mającego zastosowanie do „środków odwoławczych”, jednak nie zostało ono powtórzone w samym tekście dyrektywy. Ponadto pojęcie „scentralizowanych działań zakupowych”, zawarte w art. 57 wskazanej dyrektywy, nie dotyczy postępowań odwoławczych.
 - 18 Elektra, Penon i EBS wniosły skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria) na wskazane powyżej postanowienia. Przedstawiły one uwierzytelnione tłumaczenie orzeczenia najwyższego sądu administracyjnego Republiki Bułgarii potwierdzające decyzję bułgarskiego organu kontroli zamówień publicznych w przedmiocie braku jego właściwości w sprawie odnośnego zamówienia publicznego.
 - 19 Strony te podnoszą, że w świetle założonego w nim celu, jakim jest stworzenie jednolitego systemu w dziedzinie transgranicznych scentralizowanych działań zakupowych, art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 i w rezultacie § 180 ust. 2 BVergG 2018 należy interpretować w ten sposób, że nie dotyczą one tylko samego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia jako takiego, ale również postępowania odwoławczego, które może ewentualnie być następstwem takiego zamówienia. Skoro centralna jednostka zakupująca powinna stosować austriackie prawo materialne z dziedziny zamówień publicznych, postępowanie odwoławcze powinno toczyć się przed austriackim organem odwoławczym na mocy austriackiego prawa procesowego. Zatem rozstrzygającym łącznikiem byłoby miejsce, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca.

20 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że realizowanie scentralizowanych działań zakupowych przez centralną jednostkę zakupującą »znajdującą się w innym państwie członkowskim« ma miejsce wtedy, gdy podmiot zamawiający – niezależnie od kwestii przypisania wywierania na ten podmiot dominującego wpływu – znajduje się w innym państwie członkowskim niż centralna jednostka zakupująca?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy norma kolizyjna zawarta w art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25, zgodnie z którą »realizowanie scentralizowanych działań zakupowych« przez centralną jednostkę zakupującą znajdującą się w innym państwie członkowskim odbywa się zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca, obejmuje również przepisy prawne dotyczące procedury odwoławczej oraz właściwości organu odpowiedzialnego za procedury odwoławcze w rozumieniu [dyrektywy 92/13]?

3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze lub drugie:

Czy dyrektywę 92/13, a w szczególności jej art. 1 ust. 1 akapit czwarty, należy interpretować w ten sposób, że właściwość krajowego organu odpowiedzialnego za procedury odwoławcze, których przedmiotem są decyzje podmiotów zamawiających, musi obejmować wszystkie podmioty zamawiające, które znajdują się w państwie członkowskim tego organu, czy raczej właściwość tę określa się w oparciu o okoliczność, czy władze centralne, regionalne lub lokalne bądź podmioty prawa publicznego, które należy przypisać do państwa członkowskiego organu odpowiedzialnego za procedury odwoławcze, wywierają dominujący wpływ na podmiot zamawiający [w rozumieniu art. 3 pkt 4 lit. c), ewentualnie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2014/25]?”.

W przedmiocie pytania pierwszego

21 Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że scentralizowane działania zakupowe, w ramach wspólnych zamówień udzielanych przez podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich, są realizowane przez centralną jednostkę zakupującą »znajdującą się w innym państwie członkowskim», w sytuacji gdy podmiot zamawiający – niezależnie od kontroli sprawowanej na nim przez podmiot prawa publicznego państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca – znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie centralnej jednostki zakupującej.

22 Zgodnie z art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 realizowanie scentralizowanych działań zakupowych przez centralną jednostkę zakupującą znajdującą się w innym państwie członkowskim przebiega zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca. Przepisy krajowe państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca, mają również zastosowanie w przypadkach udzielenia zamówienia w ramach dynamicznego systemu zakupów oraz ponownego poddania zamówienia procedurze konkurencyjnej na mocy umowy ramowej.

- 23 Pojęcie „centralna jednostka zakupująca” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 dyrektywy 2014/25 i oznacza podmiot zamawiający w rozumieniu art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2014/24, które realizują scentralizowane działania zakupowe oraz, ewentualnie, pomocnicze działania zakupowe.
- 24 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że podstawowa wątpliwość sądu odsyłającego dotyczy sposobu odróżnienia państwa członkowskiego, w którym znajduje się podmiot zamawiający, od państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca. Innymi słowy, sąd ten zastanawia się nad łącznikiem podmiotu zamawiającego z państwem członkowskim na potrzeby stosowania art. 57 dyrektywy 2014/25.
- 25 Strony w postępowaniu głównym i inne zainteresowane strony zgadzają się, że łącznikiem powinno być miejsce, w którym znajduje się podmiot zamawiający, i że w tym kontekście nie ma znaczenia, czy i ewentualnie w jaki sposób i w jakim stopniu podmiot ten jest własnością innego podmiotu, który znajduje się w innym państwie członkowskim. Zasada przewidziana w art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 znajdowałaby zatem zastosowanie w sytuacji, gdy centralna jednostka zakupująca i inny podmiot zamawiający znajdują się w różnych państwach członkowskich, tak jak w niniejszej sprawie w Austrii i Bułgarii.
- 26 W tym względzie należy przypomnieć, że zarówno centralna jednostka zakupująca, jak i podmiot, który prowadzi postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, są instytucjami zamawiającymi w rozumieniu dyrektywy 2014/25, co oznacza, iż łącznik z państwem członkowskim nie może być różny dla obu tych podmiotów.
- 27 Ponadto art. 57 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że podmioty zamawiające nie mogą korzystać z możliwości wspólnych zamówień transgranicznych do celów obchodzenia obowiązkowych przepisów prawa publicznego, zgodnych z prawem unijnym, którym podlegają „w swoim państwie członkowskim”. Ustęp 2 tego artykułu dotyczy scentralizowanych działań zakupowych realizowanych przez centralną jednostkę zakupującą „znajdującą się w innym państwie członkowskim niż podmiot zamawiający”.
- 28 Niezależnie od tego, że dyrektywa 2014/25 w celu określenia łącznika wiążącego podmiot zamawiający z państwem członkowskim posługuje się niekiedy różnymi wyrażeniami, w tym w różnych wersjach językowych, to jednak wyrażenia te pozwalają uznać, iż łącznik przyjęty przez prawodawcę Unii ma charakter terytorialny, co odpowiada zresztą ogólnej zasadzie, która wynika w istocie z art. 57 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, zgodnie z którą każdy podmiot zamawiający ma szanować zasady obowiązujące w państwie członkowskim, w którym się znajduje.
- 29 W rezultacie, jeżeli w przypadku takim jak rozstrzygany w postępowaniu głównym centralna jednostka zakupująca i podmiot zamawiający znajdują się w różnych państwach członkowskich, należy uznać, iż mamy do czynienia z zamówieniem transgranicznym, które jest udzielane za pośrednictwem centralnej jednostki zakupującej.
- 30 W tym względzie należy zauważyć, że ze wspomnianej dyrektywy, a w szczególności z jej art. 57, nie wynika, iż przynależność organu regionalnego lub podmiotu prawa publicznego sprawującego kontrolę nad podmiotem zamawiającym do danego państwa członkowskiego stanowi istotny łącznik w odniesieniu do tego podmiotu. Tymczasem w sytuacjach, w których prawodawca Unii pragnął wykorzystać łącznik odnoszący się do związku istniejącego między podmiotem zamawiającym a innym podmiotem, uczynił to w sposób wyraźny, tak jak ma to miejsce w art. 4 ust. 2 tejże dyrektywy.

31 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że scentralizowane działania zakupowe w ramach wspólnego udzielania zamówień przez podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich są realizowane przez centralną jednostkę zakupującą „znajdącą się w innym państwie członkowskim”, w sytuacji gdy podmiot zamawiający znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie centralnej jednostki zakupującej, niezależnie od miejsca, stosownie do okoliczności, w którym znajduje się podmiot trzeci sprawujący kontrolę nad jednym lub drugim z tych podmiotów.

W przedmiocie pytania drugiego

32 Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że ustanowiona w tym przepisie norma kolizyjna, na mocy której scentralizowane działania zakupowe centralnej jednostki zakupującej są realizowane zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca, znajduje zastosowanie również do procedur odwoławczych w rozumieniu dyrektywy 92/13, wynikających z tych działań.

33 Jak zauważył sąd odsyłający, art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 nie stanowi wyraźnie, czy przepisy krajowe państwa członkowskiego, w którym znajduje się centralna jednostka zakupująca, regulują również procedury odwoławcze i właściwość organu odwoławczego w rozumieniu dyrektywy 92/13.

34 „Scentralizowane działania zakupowe”, o których mowa w tym przepisie, są zdefiniowane w art. 2 pkt 10 dyrektywy 2014/25 jako oznaczające działania prowadzone w trybie ciągłym w formie nabywania dostaw lub usług z przeznaczeniem dla podmiotów zamawiających albo udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych na roboty budowlane, dostawy lub usługi z przeznaczeniem dla podmiotów zamawiających.

35 O ile prawdą jest, że w oparciu o wykładnię językową art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 wydaje się dotyczyć wyłącznie prawa materialnego w dziedzinie udzielania zamówień, o tyle jego brzmienie nie wyklucza jednak zastosowania tego przepisu również do przepisów w dziedzinie procedur odwoławczych oraz właściwości organu odwoławczego w rozumieniu dyrektywy 92/13.

36 W tych okolicznościach zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część (wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Interfel, od C-501/22 do C-504/22, EU:C:2023:531, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Ponadto, również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli dany przepis prawa Unii może być przedmiotem kilku wykładni, pierwszeństwo należy dać tej, która pozwoli na zapewnienie jego skuteczności (wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Interfel, od C-501/22 do C-504/22, EU:C:2023:531, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 38 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 78 dyrektywy 2014/25 należy ustalić zasady podziału odpowiedzialności z tytułu wypełniania obowiązków wynikających z tej dyrektywy, również w przypadku środków odwoławczych, pomiędzy centralną jednostką zakupującą a podmiotami zamawiającymi, które nabywają od centralnej jednostki zakupującej lub za jej pośrednictwem.
- 39 Motyw ten wskazuje na dwa przypadki: pierwszy, gdy centralna jednostka zakupująca ponosi wyłączną odpowiedzialność za przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia, a drugi, gdy podmiot zamawiający prowadzi niektóre części postępowania, na przykład ponownie poddaje zamówienie procedurze konkurencyjnej na mocy umowy ramowej lub udziela poszczególnych zamówień w oparciu o dynamiczny system zakupów. W pierwszym przypadku centralna jednostka zakupująca powinna być wyłącznie i bezpośrednio odpowiedzialna za zgodność tych postępowań z prawem, a w drugim przypadku powinna ona nadal ponosić odpowiedzialność za realizowane przez siebie etapy.
- 40 Ponadto motyw 82 dyrektywy 2014/25 stanowi, że należy ustanowić nowe przepisy dotyczące wspólnych zamówień transgranicznych oraz że przepisy te powinny określać warunki transgranicznego korzystania z centralnych jednostek zakupujących i wskazywać mające zastosowanie ustawodawstwo dotyczące zamówień publicznych, w tym mające zastosowanie ustawodawstwo dotyczące środków odwoławczych, w przypadkach wspólnych postępowań transgranicznych.
- 41 Z motywów tych wynika, że prawodawca Unii zamierzał określić nie tylko prawo materialne znajdujące zastosowanie do transgranicznych zamówień i centralnych jednostek zakupujących, lecz również prawo dotyczące procedur odwoławczych, które mogą być następstwem tych zamówień i tych działań.
- 42 W rezultacie należy dać pierwszeństwo wykładni przepisów dyrektywy 2014/25 regulujących takie zamówienia i działania, która pozwalałaby objąć zarówno prawo materialne, jak i prawo dotyczące procedur odwoławczych.
- 43 Należy zatem uznać, że dyrektywa 2014/25 odwołuje się do prawa państw członkowskich nie tylko w odniesieniu do przepisów tego prawa, które regulują przeprowadzanie postępowań w sprawie udzielenia zamówień transgranicznych, lecz także w odniesieniu do przepisów regulujących procedury odwoławcze, w tym sądowe, które mogą być następstwem takiego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia.
- 44 Taka wykładnia jest ponadto zgodna z celem dyrektywy 2014/25, jakim jest ustanowienie jednolitego systemu w dziedzinie transgranicznych scentralizowanych działań zakupowych. Skoro bowiem centralna jednostka zakupująca ma realizować scentralizowane działania zakupowe zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym się ona znajduje, wydaje się z tym spójne, że procedura odwoławcza, która może zostać wszczęta, będzie prowadzona zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego, a właściwość odnośnego organu odwoławczego zostanie określona na mocy tego samego prawa.
- 45 Ponadto zasada, zgodnie z którą to przepisy państwa członkowskiego, w którym znajduje się podmiot zamawiający, regulują procedury odwoławcze dotyczące środków podjętych przez te podmioty, jest podporządkowana regule ustanowionej w art. 1 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 92/13, zgodnie z którą państwa członkowskie w odniesieniu do zamówień objętych zakresem stosowania dyrektywy 2014/25 lub dyrektywy 2014/23 przyjmują niezbędne środki, aby zapewnić

możliwość skutecznego, a zwłaszcza możliwie szybkiego, odwołania od decyzji podjętych przez podmioty zamawiające z powodu naruszenia przez te decyzje prawa unijnego w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

- 46 Nie wyklucza to, jak zauważyła Komisja Europejska, że stosownie do okoliczności należy dokonać rozróżnienia między prawem znajdującym zastosowanie do postępowań w sprawie udzielenia zamówienia a prawem, które może znaleźć zastosowanie do umów zawartych w ich następstwie.
- 47 Sądy krajowe rozstrzygające spór wynikający z postępowania w sprawie udzielenia transgranicznego zamówienia powinny również zwrócić szczególną uwagę na podział odpowiedzialności ponoszonej przez podmioty biorące udział w przeprowadzaniu tego postępowania oraz ramy ich uprawnień, które stosownie do okoliczności z tego wynikają, z jednoczesnym uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 57 ust. 1 dyrektywy 2014/25, przypomnianej w pkt 27 niniejszego wyroku.
- 48 W świetle ogółu powyższych uwag na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że art. 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 w związku z motywami 78 i 82 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że norma kolizyjna ustanowiona w tym przepisie, na mocy której scentralizowane działania zakupowe centralnej jednostki zakupującej są realizowane zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym znajduje się ta centralna jednostka zakupująca, ma zastosowanie również do wynikających z tych działań procedur odwoławczych w rozumieniu dyrektywy 92/13 w zakresie, w jakim rzezona centralna jednostka zakupująca była odpowiedzialna za przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 49 W świetle odpowiedzi udzielonych na pytania pierwsze i drugie nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie trzecie, które sąd odsyłający zadał wyłącznie na wypadek, gdyby odpowiadano przecząco na pytania pierwsze lub drugie.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 57 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE,

należy interpretować w ten sposób, że:

scentralizowane działania zakupowe w ramach wspólnego udzielania zamówień przez podmioty zamawiające z różnych państw członkowskich są realizowane przez centralną jednostkę zakupującą „znajdującą się w innym państwie członkowskim”, w sytuacji gdy

podmiot zamawiający znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie centralnej jednostki zakupującej, niezależnie od miejsca, stosownie do okoliczności, w którym znajduje się podmiot trzeci sprawujący kontrolę nad jednym lub drugim z tych podmiotów.

2) Artykuł 57 ust. 3 dyrektywy 2014/25 w związku z motywami 78 i 82 tej dyrektywy

należy interpretować w ten sposób, że:

norma kolizyjna ustanowiona w tym przepisie, na mocy której scentralizowane działania zakupowe centralnej jednostki zakupującej są realizowane zgodnie z przepisami krajowymi państwa członkowskiego, w którym znajduje się ta centralna jednostka zakupująca, ma zastosowanie również do wynikających z tych działań procedur odwoławczych w rozumieniu dyrektywy Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, w zakresie, w jakim rzeczona centralna jednostka zakupująca była odpowiedzialna za przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia.

Podpisy