



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

6 octombrie 2015*

„Trimitere preliminară — Directiva 89/665/CEE — Achiziții publice — Legislație națională — Taxe judiciare pentru accesul la justiția administrativă în domeniul achizițiilor publice — Dreptul la o cale de atac efectivă — Taxe cu efect de descurajare — Control jurisdicțional al actelor administrative — Principiile efectivității și echivalenței — Efect util”

În cauza C-61/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Italia), prin decizia din 21 noiembrie 2013, primită de Curte la 7 februarie 2014, în procedura

Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato

împotriva

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,

cu participarea:

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,

* Limba de procedură: italiana.

Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),

Ordine degli Avvocati di Trento,

Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,

Medical Systems SpA,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul T. von Danwitz, președinte de cameră, și domnii C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (raportor) și D. Šváby, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 februarie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato, de M. Carlin, de M. Napoli, de M. Zoppolato și de M. Boifava, avvocati;
- pentru Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme, de R. De Pretis, avvocată;
- pentru Camera degli Avvocati Amministrativisti, de A. Grappelli, de M. Ida Leonardo, de M. Rossi Tafuri, de F. Marascio, de M. Martinelli, de E. Papponetti și de M. Togna, avvocati;
- pentru Camera Amministrativa Romana, de F. Tedeschini, de C. Malinconico, de P. Leozappa, de F. Lattanzi și de A. M. Valorzi, avvocati;
- pentru Associazione dei Consumatori Cittadini Europei, de C. Giurdanella, de P. Menchetti, de S. Raimondi și de E. Barbarossa, avvocati;
- pentru Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), de C. Rienzi, de G. Giuliano și de V. Graziussi și de G. Ursini, avvocati;
- pentru Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), de G. Leccisi și de J. D'Auria, avvocati;
- pentru Ordine degli Avvocati di Roma, de S. Orestano, de S. Dore și de P. Ziotti, avvocati;
- pentru Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), de F. Lubrano, de E. Lubrano și de P. De Caterini, de A. Guerino, de A. Lorang, de B. Nascimbene, de E. Picozza, de F. G. Scocca și de F. Sorrentino, avvocati;
- pentru Medical Systems SpA, de R. Damonte, de M. Carlin și de E. Bognione, avvocati;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul elen, de K. Paraskevopoulou și de V. Stroumpouli, în calitate de agenți;

- pentru guvernul austriac, de M. Fruhmann, în calitate de agent;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de F. Moro și de A. Tokár, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 mai 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 1 din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea procedurilor privind căile de atac în ceea ce privește atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri și de lucrări (JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 (JO L 335, p. 31, denumită în continuare „Directiva 89/665”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (denumită în continuare „Orizzonte Salute”), pe de o parte, și Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (Societatea publică de servicii prestate persoanelor San Valentino din orașul Levico Terme, denumită în continuare „Azienda”), precum și Ministero della Giustizia (Ministerul Justiției), Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Președinția Consiliului de Miniștri) și Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (secretarul general al Tribunalului Regional Administrativ din Trento), pe de altă parte, în legătură cu prelungirea unui contract de achiziții publice de servicii de asistență medicală și cu o cerere de ofertă publicată ulterior, precum și în legătură cu taxele judiciare care trebuie plătite pentru introducerea căilor de atac jurisdicționale administrative în domeniul achizițiilor publice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit celui de al treilea considerent al Directivei 89/665, deschiderea concurenței [Uniunii] în domeniul achizițiilor publice necesită o creștere semnificativă a garanțiilor privind transparența și nediscriminarea și, pentru a avea efecte concrete, trebuie să existe căi de atac efective și rapide în cazurile de încălcare a legislației [Uniunii] în domeniul achizițiilor publice sau a reglementărilor de drept intern privind punerea în aplicare a acestei legislații.
- 4 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică în cazul contractelor menționate în Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii [JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116], cu excepția cazului în care aceste contracte sunt excluse în conformitate cu articolele 10-18 din respectiva directivă.

Contractele, în înțelesul prezentei directive, includ contractele de achiziții publice, acordurile-cadru, concesiunile de lucrări publice și sistemele dinamice de achiziție.

Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că, în ceea ce privește contractele circumscrise domeniului de aplicare al Directivei 2004/18/CE, deciziile luate de autoritățile contractante pot fi supuse unor căi de atac efective și, în special, cât se poate de rapide, în conformitate cu condițiile stabilite la articolele 2-2f din prezenta directivă, în temeiul nerespectării, prin aceste decizii, a legislației [Uniunii] în domeniul achizițiilor publice sau a normelor de drept intern de transpunere a acesteia.

(2) Statele membre garantează că nu există, între întreprinderile care susțin că au suferit un prejudiciu în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract, nicio discriminare ca rezultat al distincției făcute de prezenta directivă între normele de drept intern de transpunere a legislației [Uniunii] și celelalte norme de drept intern.

(3) Statele membre asigură accesul la căile de atac, în temeiul unor norme detaliate pe care statele membre pot să le stabilească în acest sens, cel puțin oricărei persoane care are sau care a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care a fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare.

[...]”

- 5 Articolul 7 din Directiva 2004/18, intitulat „Valoarea pragurilor pentru contractele de achiziții publice”, stabilește pragurile valorilor estimate începând de la care atribuirea unui contract trebuie să fie efectuată în conformitate cu normele acestei directive.
- 6 Pragurile menționate sunt revizuite la intervale regulate prin regulamente ale Comisiei Europene și adaptate la condițiile economice. La data faptelor din litigiul principal, pragul privind contractele de achiziții publice de servicii atribuite de alte autorități contractante decât autoritățile guvernamentale centrale era stabilit la 193 000 de euro prin Regulamentul (CE) nr. 1177/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2004/17/CE, 2004/18/CE și 2009/81/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului în ceea ce privește pragurile de aplicare a acestora în cazul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții (JO L 314, p. 64).

Dreptul italian

- 7 Articolul 13 alineatul 1 din Decretul Președintelui Republicii nr. 115 din 30 mai 2002, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 228 din 24 decembrie 2012 (denumit în continuare „decretul”), a stabilit un regim de timbrare a actelor judiciare constituit dintr-o taxă unificată, stabilită în funcție de valoarea litigiului.
- 8 Spre deosebire de ceea ce este prevăzut pentru procedurile civile, articolul 13 alineatul 6 bis din decret stabilește cuantumul taxei unificate independent de valoarea litigiului pentru procedurile administrative.
- 9 Potrivit aceleiași articol 13 alineatul 6 bis, în cazul unor căi de atac introduse la tribunalele administrative regionale și la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), cuantumul taxei unificate este, ca regulă generală, de 650 de euro. Cu toate acestea, în aceeași dispoziție, pentru materii speciale, sunt stabilite cuantumuri diferite, care pot fi reduse sau majorate.
- 10 În temeiul respectivului articol 13 alineatul 6 bis litera d) din decret, taxa unificată în domeniul achizițiilor publice este de:
 - 2 000 de euro atunci când valoarea contractului este mai mică sau egală cu 200 000 euro;
 - 4 000 de euro pentru litigiile a căror valoare este cuprinsă între 200 000 și 1 000 000 de euro și

— 6 000 de euro pentru cele cu o valoare mai mare de 1 000 000 de euro.

- 11 Potrivit articolului 13 alineatul 1 bis din decret, pentru procedurile de apel în domeniul atribuirii contractelor de achiziții publice, aceste cuantumuri sunt majorate cu 50 %.
- 12 Conform articolului 13 alineatul 1 quater din decret, atunci când recursul, chiar și incident, este respins în totalitate sau declarat ca fiind inadmisibil sau ca neputând fi luat în considerare, partea care l-a formulat este ținută să plătească o sumă suplimentară, cu titlu de taxă unificată, având un quantum identic cu cel plătit pentru aceleași recurs, principal sau incident.
- 13 Rezultă din decizia de trimitere că, în temeiul reglementării aplicabile, taxa unificată este plătită nu numai la depunerea cererii de sesizare a instanței, ci și pentru o cale de atac incidentă și pentru motivele suplimentare prin care se formulează cereri noi.
- 14 Reiese din articolul 14 alineatul 3 din decret că valoarea litigiului nu corespunde cu marja de profit care poate fi obținută din executarea contractului întocmit de entitățile contractante, ci cu quantumul valorii de bază a acestui contract.

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 15 Orizzonte Salute este o asociație care prestează servicii de asistență medicală pentru entități publice și private. Prin acțiunea formulată, extinsă în mai multe rânduri prin motive suplimentare, ea contestă în fața instanței de trimitere atribuirile succesive ale gestionării serviciului de asistență medicală efectuate de Azienda în favoarea Associazione infermieristica D & F Care, precum și alte decizii adoptate de Azienda.
- 16 Gestionarea acestui serviciu a fost atribuită mai întâi prin prelungirea contractului încheiat cu Associazione Infermieristica D & F Care pentru o perioadă anterioară și apoi în cadrul unei cereri de ofertă prin care erau invitate să depună oferte numai anumite asociații acreditate de Collegio degli Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (asociație profesională a asistentelor medicale, a personalului medical auxiliar și a asistentelor pentru copii), din care Orizzonte Salute nu făcea parte.
- 17 Orizzonte Salute a plătit, cu titlu de taxe judiciare, o taxă unificată având un quantum de 650 de euro, care corespunde cu costul introducerii unei căi de atac ordinare în materie de contencios administrativ.
- 18 Prin decizia din 5 iunie 2013, Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento a solicitat Orizzonte Salute să completeze plata efectuată anterior, în măsura în care, ca urmare a motivelor sale suplimentare, litigiul ținea de acum de domeniul achizițiilor publice, în vederea achitării taxei unificate pentru acest tip de litigii, care, așadar, avea o valoare de 2 000 de euro.
- 19 Printr-o nouă cale de atac, introdusă la 2 iulie 2013, Orizzonte Salute a atacat această decizie, invocând încălcarea articolului 13 alineatul 6 bis din decret și, în plus, neconstituționalitatea acestei dispoziții.
- 20 În considerarea acestei căi de atac, administrațiile statale au intentat o acțiune în justiție invocând excepția de necompetență a instanței administrative de trimitere, întrucât taxa unificată ar constitui o prestație fiscală a cărei contestare ar intra în competența instanței fiscale. Ele au contestat și temeinicia respectivei căi de atac.

- 21 Admițând în același timp că taxa unificată are caracterul unui impozit, instanța de trimitere arată că, în cauza pendinte în fața sa, este vorba despre un act emis de Segretario Generale care are natura unei decizii administrative. Astfel, în opinia sa, decizia din 5 iunie 2013 trebuie să fie supusă controlului instanței administrative. În plus, instanța de trimitere consideră că Orizzonte Salute are un interes în anularea cererii de plată a taxelor judiciare majorate.
- 22 Instanța menționată amintește că, pentru procedurile administrative, contrar a ceea ce se prevede pentru procedurile civile, quantumul taxei judiciare nu este legat de valoarea litigiului, iar pentru materii speciale de drept administrativ sunt stabilite quantumuri specifice.
- 23 Instanța de trimitere arată că, în domeniul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, taxa unificată care trebuie plătită este mult mai importantă decât quantumurile care trebuie plătite pentru litigiile administrative supuse procedurii ordinare.
- 24 Ea consideră că taxarea căilor de atac în fața instanței administrative, mai ales în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, este de natură să descurajeze întreprinderile să continue acțiunea lor jurisdicțională și, prin urmare, pune probleme de conformitate cu criteriile și cu principiile ordinii juridice a Uniunii. Ea prezumă că beneficiul întreprinderii se ridică în general la aproximativ 10 % din valoarea contractului și apreciază că plata anticipată a unei taxe unificate care depășește quantumul unui astfel de beneficiu poate pune justițiabilii în situația de a renunța la anumite mecanisme procedurale.
- 25 Astfel, potrivit instanței de trimitere, reglementarea națională în discuție în litigiul principal limitează dreptul la acțiune în justiție, restrânge efectivitatea controlului jurisdicțional, discriminează operatorii cu o capacitate financiară redusă în raport cu operatorii care dispun de o capacitate financiară importantă și îi defavorizează în raport cu cei care, în cadrul activităților lor, sesizează instanțele civile și comerciale. Ea consideră că costul suportat de stat pentru funcționarea instanței administrative în materie de achiziții publice nu este substanțial diferit, distinct sau mai ridicat decât cel referitor la procedurile legate de alte tipuri de contencios.
- 26 Instanța de trimitere face referire la doctrina potrivit căreia legiuitorul național a intenționat cu siguranță să reducă numărul de cauze restante pe rolul instanțelor și să faciliteze atât realizarea de lucrări publice, cât și achizițiile publice de bunuri și servicii. Ea adaugă în această privință că, începând cu anul 2012, contenciosul în materie de achiziții publice a scăzut semnificativ.
- 27 Instanța de trimitere precizează că valoarea contractului de achiziții publice, calculată în mod global, este mai mare decât pragul prevăzut de Directiva 2004/18. Ea consideră, în consecință, că principiile efectivității, celerității, nediscriminării și accesibilității, care sunt cuprinse în articolul 1 din Directiva 89/665, sunt aplicabile în litigiul principal. Potrivit acestei abordări, reglementarea națională în cauză încalcă principiile menționate, precum și dreptul la o cale de atac eficientă, reafirmat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 28 În aceste condiții, Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Tribunalul Regional Administrativ din Trento) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile stabilite de Directiva 89/665 [...] se opun unei reglementări naționale [...] care a stabilit valori ridicate ale taxei unificate pentru accesul la justiție în materie de contencios administrativ în ceea ce privește contractele publice?”

Cu privire la admisibilitatea observațiilor scrise depuse la Curte de intervențiile din litigiul principal

- 29 Au intervenit în procedura din litigiul principal pentru a susține Orizzonte Salute și au depus observații scrise la Curte Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (coordonare a asociațiilor și a comitetelor de protecție a mediului și a drepturilor utilizatorilor și consumatorilor), Camera Amministrativa Romana (Camera Administrativă din Roma), Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (Asociația Consumatorilor Cetățeni Europeni), Ordine degli Avvocati di Roma (Baroul Avocaților din Roma), Associazione dei giovani amministrativisti (Asociația Tinerilor Juriști specializați în drept administrativ), Società italiana degli avvocati amministrativisti (Societatea italiană a avocaților specializați în drept administrativ) (denumite în continuare, împreună, „intervențiile din litigiul principal”).
- 30 Guvernul italian invocă inadmisibilitatea observațiilor scrise depuse de interveniente după pronunțarea deciziei de trimitere și suspendarea judecării cauzei principale. Această inadmisibilitate ar rezulta din articolul 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, iar instanța națională nu ar avea posibilitatea, ulterior suspendării procedurii, să aprecieze admisibilitatea unei intervenții posteroare trimiterii. Acest guvern consideră că trebuie înlăturate din dosar observațiile scrise depuse de alte persoane fizice și juridice decât cele în cauză la data la care a fost introdusă cererea de decizie preliminară, pentru a evita ca procedura să se transforme într-o *actio popularis*.
- 31 În această privință, trebuie amintit că, în ceea ce privește participarea la procedura preliminară, conform articolului 96 alineatul (1) din Regulamentul de procedură coroborat cu articolul 23 din Statutul Curții, sunt autorizate să depună observații în fața Curții părțile din litigiul principal, statele membre, Comisia, precum și, dacă este cazul, instituția, organul, oficiul sau agenția Uniunii Europene care a adoptat actul a cărui validitate sau interpretare este pusă în discuție, statele părți la Acordul privind Spațiul Economic European, altele decât statele membre, Autoritatea de Supraveghere AELS și statele terțe interesate. Întrucât enumerarea cuprinsă în dispozițiile menționate este exhaustivă, acest drept nu poate fi extins la persoanele fizice sau juridice care nu sunt prevăzute expres.
- 32 Conform articolului 97 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, „părțile din litigiul principal” sunt cele determinate ca atare de instanța de trimitere, în conformitate cu normele de procedură naționale. În consecință, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, potrivit normelor de procedură naționale, părțile din litigiul principal cu care este sesizată.
- 33 Nu este de competența Curții să verifice dacă o decizie a instanței de trimitere prin care se admite o intervenție în litigiul cu care este sesizată a fost adoptată în conformitate cu aceste norme. Curtea trebuie să respecte o astfel de decizie atât timp cât aceasta nu a fost revocată în cadrul căilor de atac prevăzute de dreptul național (a se vedea prin analogie Hotărârea Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punctul 26, precum și Hotărârea Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, punctul 32).
- 34 Or, nu s-a susținut în speță că decizia referitoare la admiterea intervenientelor în litigiul principal nu a fost conformă normelor care guvernează procedura pendinte în fața instanței de trimitere și nici că a fost introdusă o cale de atac împotriva acestei decizii.
- 35 Nu se poate recunoaște unei persoane calitatea de „parte din litigiul principal”, în sensul articolului 96 alineatul (1) din Regulamentul de procedură coroborat cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție, iar aceasta nu poate fi admisă într-o procedură în fața Curții prevăzută la articolul 267 TFUE atunci când persoana respectivă introduce în fața instanței naționale cererea de intervenție nu în scopul de a juca un rol activ în continuarea procedurii în fața instanței naționale, ci numai în scopul de a participa la procedura în fața Curții (a se vedea în acest sens Ordonanța Football Association Premier League și alții, C-403/08 și C-429/08, EU:C:2009:789, punctul 9).

- 36 Cu toate acestea, trebuie să se constate că niciun element din dosar nu demonstrează că intervențiile din litigiul principal nu ar preconiza să joace un rol activ în procedura în fața instanța de trimitere și ar încerca să se exprime numai în cadrul procedurii în fața Curții.
- 37 În sfârșit, faptul că procedura scrisă în fața Curții nu poate fi închisă sau că procedura trebuie redeschisă din cauza unor admiteri succesive de intervenienți și a termenului de două luni prevăzut la articolul 23 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție pentru depunerea observațiilor scrise ale acestor intervenienți ar fi incompatibil cu principiul bunei administrări a justiției și cu cerința soluționării cauzelor preliminare într-un termen rezonabil.
- 38 În aceste condiții articolul 97 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții prevede că, în cazul în care o instanță națională informează Curtea cu privire la admiterea unei părți noi în litigiul principal, iar procedura în fața Curții este deja pendinte, această parte ia procedura în starea în care se află la data informării respective.
- 39 Astfel, Curtea poate fi pusă în situația de a nu permite unui intervenient admis în procedura principală să depună observații scrise decât în termenul de care beneficiază în acest scop persoanele interesate în sensul articolului 23 din Statutul Curții cărora le-a fost inițial notificată cererea de decizie preliminară.
- 40 Trebuie constatat că, în cadrul prezentei proceduri, depunerea observațiilor scrise ale intervenientelor admise în litigiul principal de instanța de trimitere nu a constituit un risc pentru buna administrare a justiției și nici pentru soluționarea cauzei într-un termen rezonabil. În consecință, Curtea a considerat nu este necesar să se recurgă la posibilitatea menționată la punctul precedent din prezenta hotărâre.
- 41 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să fie înlăturate argumentele guvernului italian prin care se urmărește să se declare inadmisibile observațiile scrise depuse de intervenientele din litigiul principal. Aceste observații scrise depuse la Curte sunt admisibile.

Cu privire la întrebarea preliminară

- 42 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 din Directiva 89/665, precum și principiile echivalenței și efectivității trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune, la introducerea căilor de atac în procedurile jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice, achitarea unor taxe judiciare mai mari decât în alte materii.
- 43 Articolul 1 alineatele (1) și (3) din Directiva 89/665 impune statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a garanta existența unor căi de atac efective și cât se poate de rapide împotriva deciziilor autorităților contractante incompatibile cu dreptul Uniunii și care să asigure o largă accesibilitate a căilor de atac oricărei persoane care are sau care a avut vreun interes în obținerea unui anumit contract și care a fost prejudiciată sau riscă să fie prejudiciată printr-o presupusă încălcare.
- 44 Această directivă lasă statelor membre o putere discreționară în alegerea garanțiilor procedurale pe care le prevede și a cerințelor de formă aferente acestora (a se vedea Hotărârea Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie și alții, C-568/08, EU:C:2010:751, punctul 57).
- 45 În special, Directiva 89/665 nu cuprinde nicio dispoziție care să se refere în mod specific la taxele judiciare care trebuie plătite de justițiabili atunci când introduc, conform articolului 2 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată, o acțiune în anulare împotriva unei decizii pretins nelegale care privește o procedură de atribuire a contractelor de achiziții publice.

- 46 Potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine fiecărui stat membru, în temeiul principiului autonomiei procedurale a statelor membre, atribuția de a stabili modalitățile procedurii administrative și pe cele ale procedurii jurisdicționale destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Aceste modalități procedurale nu trebuie să fie însă mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare prevăzute pentru protecția drepturilor întemeiate pe ordinea juridică internă (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (Hotărârea Club Hotel Loutraki și alții, C-145/08 și C-149/08, EU:C:2010:247, punctul 74, precum și Hotărârea eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punctul 39).
- 47 În plus, întrucât astfel de taxe judiciare constituie modalități procedurale ale căilor de atac în justiție menite să asigure protecția drepturilor conferite de dreptul Uniunii candidaților și ofertanților lezați de decizii ale autorităților contractante, acestea nu trebuie să aducă atingere efectului util al Directivei 89/665 (a se vedea în acest sens Hotărârea Universale-Bau și alții, C-470/99, EU:C:2002:746, punctul 72, precum și Hotărârea eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punctul 40).
- 48 În ceea ce privește principiul efectivității, Curtea a statuat deja că acesta implică o cerință de protecție jurisdicțională, consacrată la articolul 47 din cartă, pe care instanța națională este obligată să o respecte (a se vedea în acest sens Hotărârea Sánchez Morcillo și Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punctul 35, precum și jurisprudența citată).
- 49 Astfel, articolul 1 din Directiva 89/665 trebuie interpretat în mod necesar în lumina drepturilor fundamentale care sunt înscrise în cartă, în special dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, prevăzut la articolul 47 din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea Rynes, C-212/13, EU:C:2014:2428, punctul 29).
- 50 În consecință, trebuie să se verifice dacă o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal poate fi considerată conformă cu principiile echivalenței și efectivității, precum și cu principiul efectului util al Directivei 89/665.
- 51 Cele două aspecte ale acestei verificări privesc, pe de o parte, cuantumurile taxei unificate care trebuie plătită pentru introducerea unei căi de atac în procedurile jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice și, pe de altă parte, cazurile de cumul al acestor taxe plătite în cadrul aceleiași proceduri jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice.

Cu privire la taxa unificată care trebuie plătită pentru introducerea unei căi de atac în procedurile jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice

- 52 De la bun început trebuie amintit că, după cum precizează guvernul austriac, în temeiul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 89/665, aceasta se aplică în cazul contractelor menționate în Directiva 2004/18, cu excepția cazurilor în care contractele respective sunt excluse în conformitate cu articolele 10-18 din această ultimă directivă.
- 53 Or, potrivit articolului 7, cuprins în capitolul II din Directiva 2004/18, intitulat „Domeniul de aplicare”, aceasta nu are în vedere decât achizițiile publice a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală cu sau mai mare decât pragurile prevăzute de această dispoziție.
- 54 În consecință, contractele de achiziții publice de servicii atribuite de alte autorități contractante decât autoritățile guvernamentale centrale a căror valoare este mai mică de 193 000 de euro nu sunt vizate de Directiva 2004/18 și, pe cale de consecință, nu sunt vizate nici de Directiva 89/665.

- 55 În ceea ce privește principiul efectivității, trebuie amintit că regimul taxelor judiciare în discuție în litigiul principal cuprinde trei cwantumuri fixe ale taxei unificate, de 2 000, de 4 000 și de 6 000 de euro, pentru cele trei categorii de achiziții publice, și anume cele cu o valoare mai mică sau egală cu 200 000 euro, cele a căror valoare se situează între 200 000 și 1 000 000 de euro și cele cu o valoare care depășește 1 000 000 de euro.
- 56 Reiese din dosarul prezentat Curții că sistemul cwantumurilor fixe ale taxei unificate este proporțional cu valoarea achizițiilor publice care intră în cele trei categorii diferite și are, în ansamblu, un caracter degresiv.
- 57 În fapt, taxa unificată care trebuie plătită, exprimată în procente ale valorilor „limită” ale celor trei categorii de contracte de achiziții publice, variază de la 1,0 % la 1,036 % din valoarea contractului dacă aceasta se situează între 193 000 și 200 000 de euro, de la 0,4 % la 2,0 % dacă această valoare se situează între 200 000 și 1 000 000 de euro și corespunde cu 0,6 % sau mai puțin din valoarea contractului dacă această valoare depășește 1 000 000 de euro.
- 58 Or, taxele judiciare care trebuie plătite pentru introducerea unei căi de atac în procedurile administrative în materie de achiziții publice care nu depășesc 2 % din valoarea contractului în cauză nu sunt de natură să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii în materie de achiziții publice.
- 59 Niciunul dintre elementele invocate de instanța de trimitere sau de persoanele interesate care au prezentat observații Curții nu repune în discuție această constatare.
- 60 În special, în ceea ce privește stabilirea taxei unificate în funcție de valoarea contractului în discuție în litigiul principal, iar nu în funcție de beneficiul din acest contract pe care poate conta în mod legitim întreprinderea care participă la cererea de ofertă, este necesar să se arate, pe de o parte, că mai multe state membre recunosc posibilitatea de a calcula taxele judiciare care trebuie achitate pe baza valorii obiectului litigiului.
- 61 Pe de altă parte, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 40 din concluzii, în domeniul achizițiilor publice, o normă care necesită calcule specifice pentru fiecare cerere de ofertă și pentru fiecare întreprindere, al cărei rezultat ar putea fi contestat, s-ar dovedi complicată și imprevizibilă.
- 62 Referitor la aplicarea taxei unificate italiene în detrimentul operatorilor economici cu o capacitate financiară redusă, trebuie arătat, pe de o parte, la fel cum precizează și Comisia, că această taxă este impusă nediferențiat, în ceea ce privește forma și cwantumul ei, tuturor justițiabililor care doresc să formuleze o cale de atac împotriva unei decizii adoptate de autoritățile contractante.
- 63 Este necesar să se constate că un astfel de sistem nu creează o discriminare între operatorii care își desfășoară activitatea în același sector de activitate.
- 64 Pe de altă parte, reiese din dispozițiile directivelor Uniunii în domeniul achizițiilor publice, precum articolul 47 din Directiva 2004/18, că participarea unei întreprinderi la o procedură de achiziții publice presupune o capacitate economică și financiară adecvată.
- 65 În sfârșit, deși reclamantul are obligația de a avansa taxa unificată la introducerea căii de atac judiciare împotriva unei decizii în materie de achiziții publice, partea care cade în pretenții este ținută, în principiu, să ramburseze taxele judiciare avansate de partea care obține câștig de cauză.

- 66 În ceea ce privește principiul echivalenței, împrejurarea potrivit căreia, în domeniul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, taxa unificată care trebuie plătită este mai importantă decât, pe de o parte, cuantumurile care trebuie plătite pentru litigiile administrative supuse procedurii ordinare și, pe de altă parte, taxele judiciare percepute în procedurile civile, nu poate, în sine, să demonstreze încălcarea respectivului principiu.
- 67 Astfel, principiul echivalenței, după cum s-a amintit la punctul 46 din prezenta hotărâre, implică un tratament egal al căilor de atac întemeiate pe încălcarea dreptului național și al celor, similare, întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, iar nu echivalența normelor procedurale naționale aplicabile unor contencioase de natură diferită, precum contenciosul civil, pe de o parte, și contenciosul administrativ, de pe altă parte, sau unor contencioase care țin de două ramuri de drept diferite (a se vedea Hotărârea ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punctul 74).
- 68 În speță, niciun element invocat în fața Curții nu poate să susțină argumentul potrivit căruia sistemul taxei unificate italiene s-ar aplica în mod diferit căilor de atac întemeiate pe drepturile conferite justițiabililor de dreptul Uniunii referitor la achizițiile publice și celor întemeiate pe încălcarea dreptului intern având același obiect.
- 69 Trebuie să se conchidă că taxele judiciare care trebuie plătite la introducerea unei căi de atac în procedurile jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice, precum taxa unificată în discuție în litigiul principal, nu aduc atingere efectului util al Directivei 89/665 și nici principiilor echivalenței și efectivității.

Cu privire la cumulul taxelor unificate plătite în cadrul aceleiași proceduri jurisdicționale administrative în materie de achiziții publice

- 70 Potrivit reglementării naționale, taxa unificată trebuie plătită nu numai la depunerea cererii de sesizare a instanței, introdusă împotriva unei decizii adoptate de o autoritate contractantă în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice, dar același quantum trebuie achitat și pentru căile de atac incidente și pentru motivele suplimentare prin care se formulează cereri noi pe parcursul judecării.
- 71 Din decizia de trimitere reiese că, potrivit unei circulare a Segretario Generale della Giustizia Amministrativa din 18 octombrie 2001, numai introducerea de acte de procedură autonome în raport cu cererea de sesizare a instanței și care vizează extinderea considerabilă a obiectului litigiului determină plata unor taxe suplimentare.
- 72 Perceperea unor taxe judiciare multiple și cumulative în cadrul aceleiași proceduri jurisdicționale administrative nu este contrară, în principiu, articolului 1 din Directiva 89/665 coroborat cu articolul 47 din cartă și nici principiilor echivalenței și efectivității.
- 73 Astfel, o asemenea percepere contribuie, în principiu, la buna funcționare a sistemului jurisdicțional, în măsura în care constituie o sursă de finanțare a activității judiciare a statelor membre și descurajează introducerea unor cereri care sunt în mod vădit nefondate sau prin care nu se urmărește decât întârzierea procedurii.
- 74 Aceste obiective nu pot justifica o aplicare multiplă a taxelor judiciare precum cele în discuție în litigiul principal decât atunci când obiectele căilor de atac sau ale motivelor suplimentare sunt efectiv distincte și constituie o extindere importantă a obiectului litigiului deja pendinte.
- 75 În schimb, dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite, o obligație de plată adițională a unor asemenea taxe judiciare ca urmare a formulării unor astfel de căi de atac sau motive este contrară accesibilității căilor de atac, garantată de Directiva 89/665, și principiului efectivității.

- 76 Atunci când o persoană introduce mai multe căi de atac jurisdicționale sau prezintă mai multe motive suplimentare în cadrul aceleiași proceduri jurisdicționale, simpla împrejurare că obiectivul final al acestei persoane este obținerea unui anumit contract nu înseamnă în mod necesar o identitate de obiect a acțiunilor sau a motivelor sale.
- 77 În caz de contestare de către o parte interesată, revine instanței naționale sarcina de a examina obiectele căilor de atac formulate de un justițiabil sau ale motivelor invocate de acesta în cadrul aceleiași proceduri. Dacă instanța națională constată că respectivele obiecte nu sunt efectiv distincte sau nu constituie o extindere importantă a obiectului litigiului deja pendinte, ea este ținută să scutească acest justițiabil de obligația de plată a taxelor judiciare cumulative.
- 78 Pe de altă parte, nu a fost invocat în fața Curții niciun element de natură să repună în discuție conformitatea cumulului taxelor unificate cu principiul echivalenței.
- 79 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată după cum urmează:
- Articolul 1 din Directiva 89/665, precum și principiile echivalenței și efectivității trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care impune achitarea unor taxe judiciare, precum taxa unificată în discuție în litigiul principal, la introducerea în fața instanțelor administrative a unei căi de atac în materie de achiziții publice.
 - Articolul 1 din Directiva 89/665, precum și principiile echivalenței și efectivității nu se opun percepției unor taxe judiciare multiple de la un justițiabil care introduce mai multe căi de atac jurisdicționale care se raportează la aceeași atribuire a contractului de achiziții publice și nici obligării justițiabilului la plata unor taxe judiciare adiționale pentru a putea invoca motive suplimentare care privesc aceeași atribuire a contractului de achiziții publice în cadrul unei proceduri jurisdicționale în curs. Cu toate acestea, în caz de contestare de către o parte interesată, revine instanței naționale sarcina de a examina obiectele căilor de atac formulate de un justițiabil sau ale motivelor invocate de acesta în cadrul aceleiași proceduri. Dacă instanța națională constată că respectivele obiecte nu sunt efectiv distincte sau nu constituie o extindere importantă a obiectului litigiului deja pendinte, ea este ținută să scutească acest justițiabil de obligația de plată a taxelor judiciare cumulative.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 80 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

- 1) **Articolul 1 din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea procedurilor privind căile de atac în ceea ce privește atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri și de lucrări, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007, precum și principiile echivalenței și efectivității trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care impune achitarea unor taxe judiciare, precum taxa unificată în discuție în litigiul principal, la introducerea în fața instanțelor administrative a unei căi de atac în materie de achiziții publice.**

- 2) **Articolul 1 din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66, precum și principiile echivalenței și efectivității nu se opun perceperii unor taxe judiciare multiple de la un justițiabil care introduce mai multe căi de atac jurisdicționale care se raportează la aceeași atribuire a contractului de achiziții publice și nici obligării justițiabilului la plata unor taxe judiciare adiționale pentru a putea invoca motive suplimentare care privesc aceeași atribuire a contractului de achiziții publice în cadrul unei proceduri jurisdicționale în curs. Cu toate acestea, în caz de contestare de către o parte interesată, revine instanței naționale sarcina de a examina obiectele căilor de atac formulate de un justițiabil sau ale motivelor invocate de acesta în cadrul aceleiași proceduri. Dacă instanța națională constată că respectivele obiecte nu sunt efectiv distincte sau nu constituie o extindere importantă a obiectului litigiului deja pendinte, ea este ținută să scutească acest justițiabil de obligația de plată a taxelor judiciare cumulative.**

Semnături