Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 18 grudnia 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie zamówień publicznych – Zamówienia mieszane obejmujące aspekty obronności – Usługi bezpośrednio związane ze sprzętem wojskowym – Dyrektywa 2009/81/WE – Dyrektywa 2014/24/UE – Ustalenie dyrektywy mającej zastosowanie – Kryteria udzielenia zamówienia – Artykuł 67 ust. 2 akapit trzeci – Zakaz stosowania ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia – Proporcjonalność – Zamówienia publiczne na usługi pracochłonne

W sprawie C-769/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 5 grudnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 grudnia 2023 r., w postępowaniu:

Mara Soc. coop. arl

przeciwko

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes izby, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra i N. Fenger, sędziowie,

rzecznik generalny: R. Norkus,

sekretarz: G. Chiapponi, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 kwietnia 2025 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Mara Soc. coop. arl – A. Clarizia, M. Pagliarulo i P. Ziotti, avvocati,

– w imieniu Gruppo Samir Global Service Srl – L. Tozzi, avvocato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu rządu włoskiego – S. Fiorentino i G. Palmieri, w charakterze pełnomocników, których wspierała C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu francuskiego – R. Bénard, B. Fodda i M. Guiresse, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Biz, L. Malferrari i G. Wils, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, art. 67 ust. 2 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), zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2021/1952 z dnia 10 listopada 2021 r. (Dz.U. 2021, L 398, s. 23) (zwanej dalej „dyrektywą 2014/24”), a także zasady proporcjonalności.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Mara Soc. coop. arl a Ministero della Difesa (ministerstwem obrony, Włochy) i Gruppo Samir Global Service Srl w przedmiocie udzielenia zamówienia na usługi na potrzeby włoskiej armii.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2009/81/WE

3 Motywy 4, 6–9, 16, 17, 20 i 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U. 2009, L 216, s. 76) stanowią:

„(4) Stworzenie europejskiego rynku wyposażenia obronnego musi być poprzedzone ustanowieniem odpowiednich ram legislacyjnych. W dziedzinie zamówień wymaga to koordynacji procedur udzielania zamówień umożliwiającej spełnienie wymogów bezpieczeństwa państw członkowskich i obowiązków wynikających z traktatu.

[…]

(6) Lepsza koordynacja procedur udzielania zamówień, przykładowo zamówień na usługi logistyczne, transport i magazynowanie może potencjalnie obniżyć koszty w sektorze obrony i znacznie obniżyć oddziaływanie tego sektora na środowisko.

(7) Procedury te powinny odzwierciedlać globalne podejście Unii [Europejskiej] do spraw bezpieczeństwa, które stanowi odpowiedź na przemiany zachodzące w środowisku strategicznym. Pojawianie się asymetrycznych i transnarodowych zagrożeń spowodowało progresywne zacieranie się granicy między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym, wojskowym a niewojskowym.

(8) Wyposażenie obronne i dotyczące bezpieczeństwa jest podstawowym elementem zarówno dla bezpieczeństwa, jak i suwerenności państw członkowskich oraz dla autonomii Unii. Dlatego też zakupy towarów i usług w sektorach obronności i bezpieczeństwa mają często charakter zakupów newralgicznych.

(9) Wynikają z tego szczególne wymogi, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa dostaw i bezpieczeństwa informacji. Wymogi te dotyczą przede wszystkim zakupu broni, amunicji i materiałów wojennych a także usług i robót budowlanych bezpośrednio z nimi związanych, przeznaczonych dla sił zbrojnych […].

[…]

(16) […] [U]udzielanie zamówień objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy może podlegać wyłączeniu, jeżeli jest uzasadnione z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego lub konieczne dla obrony istotnych interesów bezpieczeństwa państwa członkowskiego. Może tak być w przypadku zamówień zarówno w dziedzinie obronności, jak i bezpieczeństwa, które wymagają takich wyjątkowo surowych wymogów bezpieczeństwa dostaw lub które mają charakter tak tajny lub mają tak ogromne znaczenie dla suwerenności narodowej, że nawet szczególne przepisy niniejszej dyrektywy nie są wystarczające, aby zabezpieczyć istotne interesy bezpieczeństwa […] państw członkowskich.

(17) Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich możliwość zastosowania takich wyjątków należy interpretować w taki sposób, by nie rozciągać ich skutków ponad to, co jest ściśle konieczne do ochrony uzasadnionych interesów, które wspomniane artykuły pozwalają chronić. Tak więc niestosowanie niniejszej dyrektywy musi być zarazem proporcjonalne do zamierzonych celów i stanowić środek, który w możliwie najmniejszym stopniu narusza swobodny przepływ towarów i swobodę świadczenia usług.

[…]

(20) […]

Ponadto [traktat] oferuje państwom członkowskim możliwość zwolnienia zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa z obowiązku stosowania przepisów niniejszej dyrektywy, jeżeli jej zastosowanie zobligowałoby je do dostarczenia informacji, których ujawnienie uznałyby za sprzeczne z istotnymi interesami ich bezpieczeństwa. Taka sytuacja może zaistnieć zwłaszcza w przypadkach, gdy zamówienie jest tak newralgiczne, że nawet sam fakt jego istnienia powinien zostać objęty tajemnicą.

[…]

(27) W dziedzinie obronności i bezpieczeństwa niektóre zamówienia mają charakter tak newralgiczny, że stosowanie do nich niniejszej dyrektywy byłoby niewłaściwe, pomimo jej szczególnej natury. Dotyczy to zamówień składanych przez służby wywiadowcze lub zamówień na wszystkie typy działań wywiadowczych, w tym działań kontrwywiadowczych określonych przez państwa członkowskie. Dotyczy to również innych szczególnie newralgicznych zakupów, wymagających bardzo wysokiego stopnia poufności, takich jak przykładowo pewne zakupy przewidziane do ochrony granic, zwalczania terroryzmu lub przestępczości zorganizowanej, odnoszące się do szyfrowania lub przewidziane konkretnie do prowadzenia tajnych działań lub innych równie newralgicznych działań prowadzonych przez policję i służby bezpieczeństwa".

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »Wspólny słownik zamówień« (Common Procurement Vocabulary, CPV) oznacza nomenklaturę odniesienia stosowaną w zamówieniach udzielanych przez instytucje/podmioty zamawiające, przyjętą na mocy rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego słownika zamówień (CPV) (Dz.U. 2002, L 340, s. 1)];

[…]

6) »sprzęt wojskowy« oznacza sprzęt specjalnie zaprojektowany lub zaadaptowany do potrzeb wojskowych i przeznaczony do użycia jako broń, amunicję lub materiały wojenne;

[…]".

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres stosowania", stanowi:

„[…] [N]iniejszą dyrektywę stosuje się do zamówień udzielanych w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, których przedmiotem są:

a) dostawy wyposażenia wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;

b) dostawy newralgicznego wyposażenia, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;

c) roboty budowlane, dostawy i usługi bezpośrednio związane z wyposażeniem, o którym mowa w lit. a) i b) w przypadku wszelkich elementów związanych z jego okresem funkcjonowania;

d) roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane lub usługi".

6 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zamówienia mieszane", stanowi:

„1. Zamówienie dotyczące robót budowlanych, dostaw lub usług objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i częściowo dyrektywy 2004/17/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające

w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. 2004, L 134, s. 1)] lub dyrektywy 2004/18/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. 2004, L 134, s. 114)] jest przyznawane zgodnie z niniejszą dyrektywą, pod warunkiem że udzielenie jednego zamówienia jest uzasadnione z przyczyn obiektywnych.

[…]

3. Decyzja o udzieleniu jednego zamówienia nie może być jednak podjęta w celu wyłączenia zamówienia ze stosowania niniejszej dyrektywy lub dyrektywy 2004/17/WE lub dyrektywy 2004/18/WE".

7 Załącznik I do dyrektywy 2009/81, zatytułowany „Usługi, o których mowa w art. 2 i 15", zawiera wykaz 20 kategorii usług, z których dziesiąta, zatytułowana „Usługi pomocnicze i wspomagające transport", obejmuje numery referencyjne CPV od 63100000-0 do 63111000-0, od 63120000-6 do 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 oraz od 63520000-0 do 6370000-6. Zgodnie z rozporządzeniem nr 2195/2002, zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 213/2008 z dnia 28 listopada 2007 r. (Dz.U. 2008, L 74, s. 1), numery referencyjne CPV 63100000-0 i 63110000-3 odpowiadają, odpowiednio, „usługom przeładunku i składowania towarów" oraz „usługom przeładunku towarów".

Dyrektywa 2014/24

8 Motywy 89, 90 i 92 dyrektywy 2014/24 stanowią:

„(89) […] Aby uniknąć nieporozumienia w związku z kryterium udzielenia zamówienia aktualnie znanym jako »oferta najkorzystniejsza ekonomicznie« w dyrektywach 2004/17/WE i 2004/18/WE, należy zastosować inną terminologię, aby ująć ten koncept, a mianowicie »najlepsza relacja jakości do ceny«. W związku z tym należy go interpretować zgodnie z orzecznictwem dotyczącym wspomnianych dyrektyw, z wyjątkiem sytuacji, gdy w niniejszej dyrektywie zawarto jednoznacznie odmienne rozwiązanie.

(90) Zamówienia powinny być udzielane na podstawie obiektywnych kryteriów zapewniających przestrzeganie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, z myślą o zagwarantowaniu obiektywnego porównania relatywnej wartości ofert, aby ustalić – w warunkach efektywnej konkurencji – która z ofert jest najkorzystniejsza ekonomicznie. Należy wyraźnie określić, iż ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie powinno się oceniać na podstawie najlepszej relacji jakości do ceny, co zawsze powinno obejmować element cenowy lub kosztowy. Należy również sprecyzować, że taką ocenę oferty najkorzystniejszej ekonomicznie można też przeprowadzić wyłącznie na podstawie ceny i efektywności kosztowej lub wyłącznie na podstawie efektywności kosztowej […].

Aby zachęcić do tego, by w zamówieniach publicznych większą uwagę zwracano na jakość, państwa członkowskie powinny mieć prawo – gdy uznają to za stosowne – zabronić stosowania wyłącznie ceny lub wyłącznie kosztu do celów oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie bądź też ograniczyć stosowanie tych czynników.

[…]

[…]

(92) Oceniając najlepszą relację jakości do ceny, instytucje zamawiające powinny określić kryteria ekonomiczne i jakościowe dotyczące przedmiotu zamówienia, na podstawie których przeprowadzą ocenę. Kryteria te powinny zatem umożliwić ocenę porównawczą poziomu wykonania oferowanego w każdej z ofert w kontekście przedmiotu zamówienia określonego w specyfikacji technicznej. W odniesieniu do najlepszej relacji jakości do ceny w niniejszej dyrektywie przedstawiono otwarty wykaz możliwych kryteriów udzielenia zamówienia, który obejmuje aspekty środowiskowe i społeczne. Należy zachęcać instytucje zamawiające do wybierania takich kryteriów udzielenia zamówienia, które umożliwią im otrzymanie wysokiej jakości robót budowlanych, dostaw i usług, optymalnie odpowiadających ich potrzebom.

[…]".

9 Artykuł 1 dyrektywy 2014/24, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania", stanowi w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż kwoty progowe określone w art. 4".

10 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zamówienia mieszane", stanowi w ust. 3 akapit drugi:

„W przypadku gdy część danego zamówienia objęta jest art. 346 TFUE lub dyrektywą 2009/81/WE, zastosowanie ma art. 16 niniejszej dyrektywy".

11 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2014/24, zatytułowanym „Kwoty progowe":

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, których wartość, bez podatku od wartości dodanej (VAT), oszacowano na poziomie lub powyżej następujących progów:

[…]

b) 140 000 EUR w przypadku zamówień publicznych na dostawy i usługi udzielanych przez instytucje administracji centralnej i konkursów organizowanych przez te instytucje; […]

[…]".

12 Artykuł 15 tej dyrektywy, zatytułowany „Obronność i bezpieczeństwo", stanowi w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień publicznych udzielanych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz konkursów organizowanych w tych dziedzinach, z wyjątkiem następujących zamówień:

a) zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2009/81/WE;

[…]".

13 Artykuł 16 dyrektywy 2014/24, zatytułowany „Zamówienia mieszane obejmujące aspekty obronności lub bezpieczeństwa”, stanowi:

„1. W przypadku zamówień mieszanych, których przedmiotem jest zamówienie objęte przepisami niniejszej dyrektywy i zamówienie objęte art. 346 TFUE lub przepisami dyrektywy 2009/81/WE, zastosowanie ma niniejszy artykuł.

2. W przypadku gdy poszczególne części danego zamówienia publicznego można obiektywnie rozdzielić, instytucje zamawiające mogą zadecydować o udzieleniu odrębnych zamówień na poszczególne części lub udzielić jednego zamówienia.

W przypadku gdy instytucje zamawiające podejmą decyzję o udzieleniu odrębnych zamówień na poszczególne części, decyzję o tym, który z reżimów prawnych ma zastosowanie do każdego takiego odrębnego zamówienia, podejmuje się na podstawie cech charakterystycznych odnośnej odrębnej części.

W przypadku gdy instytucje zamawiające podejmą decyzję o udzieleniu jednego zamówienia, mający zastosowanie reżim prawny określa się na podstawie następujących kryteriów:

a) w przypadku gdy część danego zamówienia jest objęta art. 346 TFUE, zamówienia można udzielić bez stosowania niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że udzielenie jednego zamówienia jest uzasadnione z przyczyn obiektywnych;

b) w przypadku gdy część danego zamówienia jest objęta dyrektywą 2009/81/WE, zamówienia można udzielić zgodnie z tą dyrektywą, pod warunkiem że udzielenie jednego zamówienia jest uzasadnione z przyczyn obiektywnych. Niniejsza litera pozostaje bez uszczerbku dla progów i wyłączeń przewidzianych w tej dyrektywie.

Decyzja o udzieleniu jednego zamówienia nie może być jednak podjęta w celu wyłączenia zamówień ze stosowania niniejszej dyrektywy lub dyrektywy 2009/81/WE.

3. Ustęp 2 akapit trzeci lit. a) ma zastosowanie do zamówień mieszanych, do których w innym razie zastosowanie mogłyby mieć zarówno lit. a), jak i lit. b) tego akapitu.

4. Jeżeli poszczególnych części danego zamówienia nie da się w obiektywny sposób rozdzielić, zamówienia można udzielić bez stosowania niniejszej dyrektywy, gdy obejmuje ono elementy, do których ma zastosowanie art. 346 TFUE; w innym razie można go udzielić zgodnie z dyrektywą 2009/81/WE”.

14 Artykuł 18 dyrektywy 2014/24, zatytułowany „Zasady udzielania zamówień”, stanowi w ust. 2:

„Państwa członkowskie podejmują stosowne środki służące zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, ustanowionych w przepisach unijnych, krajowych, układach zbiorowych bądź w przepisach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, międzynarodowego prawa socjalnego i międzynarodowego prawa pracy wymienionych w załączniku X”.

15 Artykuł 67 tej dyrektywy, zatytułowany „Kryteria udzielenia zamówienia”, przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych dotyczących cen określonych dostaw lub wynagradzania z tytułu określonych usług instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie.

2. Ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej […]; może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Kryteria takie mogą np. obejmować:

a) jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki;

b) organizację, kwalifikacje i doświadczenie personelu wyznaczonego do realizacji danego zamówienia, w przypadku gdy właściwości wyznaczonego personelu mogą mieć znaczący wpływ na poziom wykonania zamówienia; lub

c) serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

Składnik kosztowy może również mieć postać ceny stałej lub kosztu stałego, na podstawie których wykonawcy konkurują wyłącznie w oparciu o kryteria jakościowe.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że instytucje zamawiające nie mogą stosować wyłącznie ceny lub wyłącznie kosztu jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia, lub ograniczyć ich zastosowanie do określonych kategorii instytucji zamawiających lub określonych rodzajów zamówień.

3. Uznaje się, że kryteria udzielenia zamówienia są powiązane z przedmiotem zamówienia publicznego, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich aspektach oraz na wszystkich etapach ich cyklu życia, co obejmuje czynniki związane z:

a) określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania tych robót budowlanych, dostaw lub usług na rynek; albo

b) określonym procesem dotyczącym innego etapu cyklu życia tych robót budowlanych, dostaw lub usług;

nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem.

4. Kryteria udzielenia zamówienia nie mogą skutkować przyznaniem instytucji zamawiającej nieograniczonej swobody wyboru. Zapewniają one możliwość efektywnej konkurencji i dołączone są do nich specyfikacje, które umożliwiają skuteczną weryfikację informacji przedstawianych przez oferentów, tak aby ocenić, na ile oferty spełniają kryteria udzielenia zamówienia […].

[…]”.

Prawo włoskie

16 Artykuł 50 ust. 1 decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (dekretu ustawodawczego nr 50 – kodeks zamówień publicznych) z dnia 18 kwietnia 2016 r. (dodatek zwykły nr 10 do GURI nr 91 z dnia 19 kwietnia 2016 r.) (zwanego dalej „kodeksem zamówień publicznych”) w brzmieniu mającym zastosowanie do sprawy w postępowaniu głównym stanowi:

„W przypadku udzielania koncesji oraz zamówień na roboty budowlane i usługi inne niż usługi o charakterze intelektualnym, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień pracochłonnych, ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia informacyjne i zaproszenia muszą zawierać, zgodnie z zasadami Unii Europejskiej, szczególne klauzule społeczne mające na celu promowanie stabilności zatrudnienia zatrudnionych pracowników, przewidujące stosowanie przez wybranego oferenta sektorowych układów zbiorowych pracy […]. Usługi pracochłonne są to usługi, w których koszt pracy wynosi co najmniej 50 % całkowitej kwoty zamówienia”.

17 Artykuł 95 kodeksu zamówień publicznych stanowi:

„1. Kryteria udzielenia zamówienia nie przyznają instytucji zamawiającej nieograniczonej swobody wyboru oferty. Zapewniają one możliwość efektywnej konkurencji i dołączone są do nich specyfikacje, które umożliwiają skuteczną weryfikację informacji przedstawianych przez oferentów, tak aby ocenić, na ile oferty spełniają kryteria udzielenia zamówienia. Instytucje zamawiające weryfikują prawidłowość informacji i dowodów przedstawionych przez oferentów.

2. Bez uszczerbku dla przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych dotyczących cen określonych dostaw lub wynagrodzenia za określone usługi instytucje zamawiające, zgodnie z zasadami przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, udzielają zamówień oraz organizują konkursy i zaproszenia do składania projektów na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, którą wyłania się w oparciu o najlepszą relację jakości do ceny lub element ceny lub kosztu, według kryterium porównawczego kosztów i efektywności, takich jak koszty cyklu życia […].

3. Następujących zamówień udziela się wyłącznie na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, określonej na podstawie najlepszej relacji jakości do ceny:

a) zamówienia dotyczące usług społecznych oraz usług żywienia w szpitalach, placówkach opieki i szkołach, a także usług pracochłonnych, określonych w art. 50 ust. 1, z zastrzeżeniem udzielania zamówień na podstawie art. 36 ust. 2 lit. a);

b) zamówienia na usługi inżynieryjne i architektoniczne oraz inne usługi o charakterze technicznym i intelektualnym, których wartość wynosi co najmniej 40 000 EUR;

b-bis) zamówienia na usługi i dostawy, których wartość wynosi co najmniej 40 000 EUR i które cechują się znaczną zawartością technologiczną lub które mają innowacyjny charakter.

4. Kryterium najniższej ceny może być stosowane:

[…]

b) w przypadku usług i dostaw, które mają znormalizowane cechy lub których warunki określa rynek, z wyjątkiem usług pracochłonnych, o których mowa w ust. 3 lit. a);

[…]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

18 W dniu 14 lipca 2022 r. ministerstwo obrony wszczęło procedurę otwartą w celu udzielenia zamówienia publicznego na usługi na potrzeby armii włoskiej, obejmujące głównie operacje załadunku i rozładunku, układania i rozbierania stosów sprzętu oraz przemieszczania sprzętu. Zamówienie to, dotyczące 2023 r., z możliwością przedłużenia o trzy lata, zostało podzielone na dziewięć części.

19 Kryterium udzielenia zamówienia w rozpatrywanym w postępowaniu głównym przetargu było kryterium najniższej ceny, a to ze względu na to, że usługi objęte zamówieniem miały znormalizowane cechy w rozumieniu art. 95 ust. 4 lit. b) kodeksu zamówień publicznych.

20 W ogłoszeniu o zamówieniu wskazano, że przy realizacji tego zamówienia wynagrodzenie powinno być wypłacane zgodnie z sektorowym układem zbiorowym pracy. W związku z tym oferenci nie mogli oferować obniżek dotyczących kosztów pracy. Wszelkie ewentualne obniżki miały dotyczyć wyłącznie wynagrodzenia za usługę, tak by ewentualnie zaoferowana obniżka ograniczała jedynie potencjalny zysk oferenta, a nie wynagrodzenia jego pracowników.

21 W odniesieniu do jednej z części zamówienia, która dotyczyła świadczenia usług na rzecz Aeronautica Militare area nord (sił powietrznych w obszarze północnym) i która – ze względu na możliwości przedłużenia – miała szacunkową wartość 3 463 114,74 EUR, trzej oferenci, w tym spółki Mara i Samir, zaoferowali obniżkę w wysokości 100 % wynagrodzenia za swoje usługi. W tych okolicznościach uznano, że oferty tych trzech oferentów były równoważne. Ostatecznie zamówienia na tę część udzielono spółce Mara w drodze losowania.

22 Spółka Samir wniosła skargę na decyzję o udzieleniu zamówienia na tę część do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), podnosząc w szczególności, że zastosowanie kryterium najniższej ceny było sprzeczne z mającymi zastosowanie przepisami.

23 Wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2023 r. sąd uwzględnił skargę ze względu na to, że w przetargu rozpatrywanym w postępowaniu głównym zgodnie z art. 95 ust. 3 lit. a) kodeksu zamówień publicznych jako kryterium udzielenia zamówienia należało przyjąć kryterium najlepszej relacji jakości do ceny. Zważywszy, że rozpatrywane w postępowaniu głównym usługi są usługami pracochłonnymi, art. 95 ust. 4 lit. b) tego kodeksu, który odnosi się do kryterium najniższej ceny przy udzielaniu zamówień na usługi i dostawy o znormalizowanych cechach, nie powinien mieć zastosowania.

24 Spółka Mara wniosła apelację od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), która jest sądem odsyłającym.

25 W apelacji spółka Mara twierdzi, że Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) naruszył art. 95 ust. 3 lit. a) kodeksu zamówień publicznych. Jej zdaniem przepis ten nie może mieć zastosowania do zamówienia takiego jak to rozpatrywane

w postępowaniu głównym, które – choć jest pracochłonne – wykazuje również znormalizowane cechy. Instytucja zamawiająca słusznie przyjęła jako podstawę art. 95 ust. 4 lit. b) tego kodeksu, ustalając jako kryterium udzielenia zamówienia kryterium najniższej ceny.

26 Na wypadek gdyby Consiglio di Stato (rada stanu) uznała, że Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) prawidłowo wywiódł z art. 95 kodeksu zamówień publicznych, że kryterium najniższej ceny nie może być stosowane przy udzielaniu zamówień na usługi pracochłonne, a przy tym mające znormalizowane cechy, spółka Mara podnosi, że przywołany artykuł narusza prawo Unii.

27 Jakkolwiek z dyrektywy 2014/24 wynika, iż ma ona na celu w szczególności zachęcenie do stosowania przy udzielaniu zamówień kryterium najlepszej relacji jakości do ceny, to jednak ustawodawca włoski, zobowiązując instytucje zamawiające do wskazania tego kryterium udzielenia zamówienia nawet wówczas, gdy dane zamówienie ma znormalizowane cechy, wykroczył poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu dyrektywy 2014/24, a tym samym naruszył zasadę proporcjonalności.

28 Sąd odsyłający stwierdza, że z art. 95 ust. 3 kodeksu zamówień publicznych w związku z ust. 4 tego artykułu jasno wynika, iż zamówienie rozpatrywane w postępowaniu głównym powinno zgodnie z obowiązującym prawem włoskim być udzielane na podstawie kryterium najlepszej relacji jakości do ceny.

29 Sąd ten ma jednak wątpliwości co do użyteczności tego kryterium dla udzielenia zamówienia na usługi charakteryzujące się wysoką powtarzalnością, które są w znacznym stopniu pozbawione elementów zindywidualizowanych. Ze względów ekonomii i szybkości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego kryterium najniższej ceny może okazać się bardziej odpowiednie dla tego rodzaju zamówień publicznych na usługi o znormalizowanych cechach.

30 Sąd ten wskazuje, że jego pełen skład, który jest właściwy do wypowiadania się w przedmiocie zasad prawnych, w wyroku nr 8 wydanym w dniu 21 maja 2019 r. w przedmiocie stosunku między art. 95 ust. 3 a art. 95 ust. 4 kodeksu zamówień publicznych stwierdził, że narzucenie kryterium najlepszej relacji jakości do ceny przy udzielaniu zamówień na usługi pracochłonne ma na celu ochronę pracowników, a w związku z tym zamówienia pracochłonne, czyli te, w których koszty pracy stanowią co najmniej połowę całkowitej kwoty umowy, powinny w każdym wypadku być udzielane na podstawie tego kryterium, nawet jeśli mają one znormalizowane cechy.

31 Sąd odsyłający zauważa jednak, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym cel ochrony pracowników został już osiągnięty poprzez zakaz oferowania obniżki dotyczącej kosztów pracy.

32 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, o których mowa w art. 49 i 56 [TFUE], a także zasada proporcjonalności [prawa Unii] i art. 67 ust. 2 dyrektywy [2014/24] stoją na przeszkodzie stosowaniu uregulowań krajowych w dziedzinie zamówień publicznych, takich jak włoskie uregulowania zawarte w art. 95 ust. 3 lit. a) i ust. 4 lit. b) [kodeksu zamówień publicznych] oraz w art. 50 ust. 1 tego [kodeksu], jak również uregulowań wynikających z zasady prawnej wyrażonej przez Consiglio di Stato (radę stanu) orzekającą w pełnym składzie w wyroku nr 8 z dnia 21 maja 2019 r., zgodnie z którą to zasadą prawną w przypadku zamówień, których

przedmiotem są usługi o znormalizowanych cechach, a jednocześnie pracochłonne, instytucja zamawiająca nie może przewidzieć jako kryterium udzielenia zamówienia kryterium najniższej ceny nawet w przypadku, gdy zasady przetargu przewidują obniżkę wyłącznie od wynagrodzenia za usługi lub potencjalnego zysku przedsiębiorstwa, z zastrzeżeniem kosztów pracy?”.

Postępowanie przed Trybunałem

33 Trybunał, działając na podstawie art. 62 § 1 regulaminu postępowania, skierował do stron i innych zainteresowanych pytania w celu uzyskania odpowiedzi na piśmie dotyczących zakresu stosowania dyrektywy 2009/81 i dyrektywy 2014/24. Spółka Mara, rząd włoski i Komisja Europejska odpowiedziały na te pytania, przedkładając uwagi, odpowiednio w dniach 26 listopada 2024 r., 19 listopada 2024 r. i 20 listopada 2024 r.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

34 W uwagach przedstawionych Trybunałowi strony w postępowaniu głównym i rząd włoski wyjaśniły, że usługi, których dotyczy rozpatrywane w postępowaniu głównym zamówienie publiczne, dotyczą częściowo przeładunku ładunków amunicji i materiałów wybuchowych. Towary te stanowią zaś sprzęt wojskowy w rozumieniu art. 1 pkt 6 dyrektywy 2009/81.

35 W tym zakresie usługi te mogą, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 28 opinii, być „bezpośrednio związane z wyposażeniem [wojskowym]” w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy. Świadczenie usług przeładunku – które zgodnie z numerami referencyjnymi CPV przytoczonymi w pkt 7 niniejszego wyroku należą do dziesiątej kategorii usług, zwanej „usługami pomocniczymi i wspomagającymi transport”, o której mowa w załączniku I do wspomnianej dyrektywy – może bowiem wiązać się z fizycznym dostępem do sprzętu wojskowego znajdującego się w tych ładunkach, jak również z dostępem do niektórych szczególnie newralgicznych informacji dotyczących tego sprzętu.

36 Ze względu na newralgiczny charakter zakupów towarów i usług w dziedzinie obronności, na który wskazano w motywach 8 i 9 dyrektywy 2009/81, dyrektywa ta ustanawia szczególne ramy prawne. Jak wynika z motywów 4, 6 i 7 wspomnianej dyrektywy, koordynacja procedur udzielania zamówień publicznych w tej dziedzinie powinna spełniać wymogi bezpieczeństwa, pozwalając jednocześnie na obniżenie kosztów, w szczególności w odniesieniu do usług logistycznych lub transportu i magazynowania.

37 Ze względu na tę specyfikę udzielanie zamówień publicznych objętych dyrektywą 2009/81 jest na mocy art. 15 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2014/24 wyłączone z zakresu stosowania tej ostatniej dyrektywy.

38 W niniejszej sprawie strony w postępowaniu głównym i rząd włoski podkreśliły, że tylko niektóre ładunki będące przedmiotem rozpatrywanych usług przeładunku zawierają sprzęt wojskowy w rozumieniu art. 1 pkt 6 dyrektywy 2009/81, podczas gdy pozostałe ładunki zawierają towary, które są wprawdzie przeznaczone dla włoskiej armii, ale nie zostały zaprojektowane lub dostosowane do celów wojskowych. W świetle tych informacji, których zweryfikowanie należy do

sądu odsyłającego, zamówienie rozpatrywane w postępowaniu głównym należy uznać za „mieszane”, w tym znaczeniu, że dotyczy ono zarówno zakupów objętych zakresem stosowania dyrektywy 2009/81, jak i zakupów objętych zakresem stosowania dyrektywy 2014/24.

39 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 3 dyrektywy 2009/81 i art. 16 dyrektywy 2014/24 zawierają przepisy mające na celu ustalenie dyrektywy mającej zastosowanie do takich zamówień mieszanych.

40 Zakresy tych przepisów są częściowo rozbieżne. W szczególności o ile art. 3 dyrektywy 2009/81 ustanawia co do zasady obowiązek stosowania tej dyrektywy przez instytucję zamawiającą do tych zamówień mieszanych, o tyle art. 16 dyrektywy 2014/24 przewiduje jedynie, pod pewnymi warunkami, możliwość stosowania do takich zamówień dyrektywy 2009/81.

41 Artykuł 3 dyrektywy 2009/81 stanowi bowiem, że zamówienie dotyczące robót budowlanych, dostaw lub usług objęte zakresem stosowania dyrektywy 2009/81, a częściowo dyrektywy 2004/18, która została obecnie zastąpiona dyrektywą 2014/24, jest udzielane zgodnie z dyrektywą 2009/81, pod warunkiem spełnienia wymogu określonego w ust. 1 tego artykułu, zgodnie z którym udzielenie jednego zamówienia musi być uzasadnione z przyczyn obiektywnych, a także warunku określonego w ust. 3 tego artykułu, aby decyzja o udzieleniu jednego zamówienia nie była podjęta w celu wyłączenia zamówienia ze stosowania dyrektywy 2014/24.

42 Z kolei art. 16 dyrektywy 2014/24 wprowadza rozróżnienie na zamówienia mieszane, których poszczególne części „można obiektywnie rozdzielić”, i takie, których części „nie da się w obiektywny sposób rozdzielić”.

43 Co się tyczy, po pierwsze, zamówień mieszanych, których części „nie da się w obiektywny sposób rozdzielić”, art. 16 ust. 4 dyrektywy 2014/24 stanowi, że takiego zamówienia można udzielić „bez stosowania [tej] dyrektywy, gdy obejmuje ono elementy, do których ma zastosowanie art. 346 TFUE; w innym razie można go udzielić zgodnie z dyrektywą [2009/81]”.

44 Pierwszy przypadek, który dotyczy stosowania art. 346 TFUE, jest w świetle motywów 16, 17, 20 i 27 dyrektywy 2009/81 zastrzeżony dla sytuacji, w których udzielenie danego zamówienia wymaga takich wymogów bezpieczeństwa lub ma charakter tak tajny, że nawet szczególne przepisy tej dyrektywy nie są wystarczające, aby zabezpieczyć istotne interesy bezpieczeństwa danego państwa członkowskiego. Tymczasem żaden element akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie pozwala sądzić, że taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, czego zweryfikowanie należy jednak do sądu odsyłającego.

45 W drugim przypadku, który dotyczy zamówień mieszanych, których części nie da się w obiektywny sposób rozdzielić, do których art. 346 TFUE nie ma zastosowania, art. 16 ust. 4 dyrektywy 2014/24 dopuszcza, lecz nie wymaga, by udzielenie danego zamówienia odbywało się zgodnie z dyrektywą 2009/81, i w związku z tym pozostawia instytucji zamawiającej wybór udzielenia tego zamówienia zgodnie z systemem ustanowionym w tej dyrektywie lub zgodnie z systemem ustanowionym w dyrektywie 2014/24.

46 Co się tyczy, w drugiej kolejności, zamówień mieszanych, których części „można obiektywnie rozdzielić”, art. 16 ust. 2 dyrektywy 2014/24 pozwala instytucji zamawiającej na udzielenie oddzielnych zamówień dla tych różnych części, przy czym dyrektywa mająca zastosowanie do każdego zamówienia jest wówczas ustalana na podstawie ich cech charakterystycznych, albo na udzielenie jednego zamówienia, które pozostaje „mieszane”.

47 Jeżeli jednak instytucja zamawiająca zdecyduje się na zastosowanie do tego jednolitego zamówienia dyrektywy 2009/81, jej decyzja o nieudzielaniu odrębnych zamówień powinna, zgodnie z akapitem trzecim lit. b) tego ustępu, być „uzasadniona z przyczyn obiektywnych”. Wymóg ten nie jest natomiast przewidziany, w przypadku gdy instytucja zamawiająca zdecyduje się udzielić jednego zamówienia na podstawie dyrektywy 2014/24.

48 Ponadto zgodnie z akapitem czwartym tego samego ustępu decyzja o udzieleniu jednego zamówienia, pomimo iż jego części „można obiektywnie rozdzielić”, „nie może być jednak podjęta w celu wyłączenia zamówień ze stosowania [dyrektywy 2014/24] lub dyrektywy [2009/81]”.

49 Wymóg ten, w odróżnieniu od tego, o którym mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, ma również zastosowanie w przypadku, gdy jedno zamówienie zostanie udzielone z zastosowaniem przepisów dyrektywy 2014/24. W związku z tym, ponieważ, po pierwsze, chodzi o wymóg dobrej wiary ze strony instytucji zamawiającej, a po drugie, ten wymóg nie może pozbawiać skuteczności (effet utile) wymogu zawartego w art. 16 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2014/24, należy uznać, że wymóg zawarty w akapicie czwartym tego ustępu jest naruszony, gdy w świetle wszystkich istotnych okoliczności okazuje się, że decyzję instytucji zamawiającej o udzieleniu jednego zamówienia można wyjaśnić jedynie wolą uniknięcia przez tę instytucję zamawiającą stosowania albo dyrektywy 2009/81, albo dyrektywy 2014/24.

50 Ustanowione w art. 16 tej ostatniej dyrektywy normy kolizyjne między dyrektywą 2009/81 a dyrektywą 2014/24 są nowsze, a ponadto bardziej szczegółowe niż normy zawarte w art. 3 dyrektywy 2009/81. Artykuł 16 dyrektywy 2014/24 wyraża zatem wolę prawodawcy Unii na dzień przyjęcia tej dyrektywy i powinien być stosowany kosztem art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/81, który, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 39 i 40 opinii, ma inny zakres, lecz należy uznać, że został przeoczony przez zmiany legislacyjne wprowadzone dyrektywą 2014/24.

51 Zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rząd włoski przed Trybunałem ministerstwo obrony uznało, że różne części zamówienia na usługi rozpatrywane w postępowaniu głównym można wprawdzie obiektywnie rozdzielić, lecz ze względu na jednoczesny przeładunek ładunków należy uznać, że stanowią one część jednego zamówienia, którego należy udzielić przy zastosowaniu przepisów dyrektywy 2014/24.

52 Jak wskazano w pkt 47 niniejszego wyroku, w takim przypadku warunek określony w art. 16 ust. 2 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2014/24, zgodnie z którym decyzja o udzieleniu jednego zamówienia musi być „uzasadniona z przyczyn obiektywnych”, nie ma zastosowania. Natomiast zastosowanie ma warunek określony w art. 16 ust. 2 akapit czwarty tej dyrektywy, zgodnie z którym decyzja ta „nie może być […] podjęta w celu wyłączenia zamówień ze stosowania [wspomnianej] dyrektywy lub dyrektywy [2009/81]”.

53 W konsekwencji Trybunał bada zadane pytanie dotyczące wykładni art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24 jedynie z zastrzeżeniem uprzedniego sprawdzenia przez sąd odsyłający, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia wymogu określonego w art. 16 ust. 2 akapit czwarty tej dyrektywy.

W przedmiocie art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24 i zasady proporcjonalności

54 Pytanie w brzmieniu przedstawionym przez sąd odsyłający dotyczy wykładni art. 49 i 56 TFUE, art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24 oraz zasady proporcjonalności.

55 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że pytanie to ma na celu umożliwienie sądowi odsyłającemu dokonania oceny zgodności niektórych przepisów kodeksu zamówień publicznych z prawem Unii. Bezsporne jest natomiast, że kodeks ten transponuje do prawa włoskiego dyrektywę 2014/24.

56 Po drugie, z okoliczności faktycznych przedstawionych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i streszczonych w pkt 21 niniejszego wyroku wynika, że szacunkowa wartość zamówienia rozpatrywanego w postępowaniu głównym przekracza próg przewidziany w art. 4 tej dyrektywy do celów jej stosowania.

57 Wreszcie, po trzecie, z wniosku tego wynika, że przedmiot sporu w postępowaniu głównym dotyczy przewidzianej w art. 67 ust. 2 akapit trzeci wspomnianej dyrektywy możliwości zakazania stosowania „ceny […] jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia” – kryterium „najniższej ceny” zgodnie ze sformułowaniem użytym przez sąd odsyłający – a także obowiązku przestrzegania przez państwa członkowskie zasady proporcjonalności w przypadku skorzystania z tego uprawnienia.

58 W tych okolicznościach konieczne i wystarczające zarazem będzie zbadanie pytania prejudycjalnego w świetle dyrektywy 2014/24 i zasady proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, pkt 44–48).

59 Z powyższego wynika, że należy uznać, iż poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24 oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym w przypadku zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi o znormalizowanych cechach, lecz których całkowitą wartość stanowią co najmniej w połowie koszty pracy, stosowania przez instytucję zamawiającą ceny jako jedynego kryterium udzielenia tych zamówień, nawet w przypadku gdy w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano, że wszelkie ewentualne obniżki oferowane przez oferenta muszą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do wynagrodzenia za te usługi, bez możliwości obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przez tego oferenta.

60 Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający, usługi obsługi ładunków, których dotyczy rozpatrywane w postępowaniu głównym zamówienie publiczne, mają „znormalizowane cechy” w rozumieniu włoskich przepisów, ponieważ polegają one na powtarzalnych i nieskomplikowanych technicznie czynnościach. Sąd ten stwierdza również, że zadania te polegają w dużej mierze na pracach fizycznych, w związku z czym usługi rozpatrywane w postępowaniu głównym są „pracochłonne” w rozumieniu tych przepisów, co oznacza, że koszty pracy stanowią co najmniej połowę całkowitej wartości umowy.

61 W celu ustalenia, czy zamówienia publiczne dotyczące takich usług nie są objęte przyznaną państwom członkowskim w art. 67 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2014/24 możliwością zakazania wykorzystywania ceny jako jedynego kryterium udzielenia tych zamówień, należy na wstępie zauważyć, że przepis ten nie ogranicza przewidzianej w nim możliwości do zamówień dotyczących określonych rodzajów towarów lub usług i nie zawiera żadnego wyjątku ani odstępstwa od tej możliwości. Ogólniej rzecz ujmując, nie uzależnia on możliwości zakazania

stosowania ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia od spełnienia żadnego warunku. Tak więc, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 46 opinii, z brzmienia tego przepisu wynika, że przyznaje on państwom członkowskim szeroki zakres uznania.

62 Istnienie tego szerokiego zakresu uznania znajduje potwierdzenie w całościowej systematyce art. 67 tej dyrektywy.

63 Artykuł ten wymaga bowiem w ust. 1, aby przy udzielaniu zamówień publicznych instytucje zamawiające opierały się na kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Wyjaśnia on w ust. 2, że ofertę tę należy ustalać z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, i wyraźnie przewiduje w akapicie pierwszym tego ustępu możliwość wskazania tej oferty na podstawie najlepszej relacji jakości do ceny.

64 Wybór tego podejścia wymaga ustalenia kryteriów udzielenia zamówienia, które obejmują nie tylko cenę, ale również aspekty jakościowe związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Aby te aspekty jakościowe uznano za powiązane z przedmiotem zamówienia publicznego, zgodnie z ust. 3 tego artykułu wystarczy, aby dotyczyły one robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, w jakimkolwiek aspekcie i na dowolnym etapie ich cyklu życia.

65 Z całościowej lektury art. 67 dyrektywy 2014/24 wynika zatem, że wprowadzenie przez państwo członkowskie zakazu stosowania przez instytucje zamawiające ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia publicznego w żaden sposób nie skutkuje w ramach stosowania tej dyrektywy wprowadzeniem wyjątku od zasady mającej inny zakres. Skorzystanie przez państwo członkowskie z uprawnienia przewidzianego w ust. 2 akapit trzeci tego artykułu skutkuje jedynie tym, że na terytorium tego państwa członkowskiego przyznana instytucjom zamawiającym w akapicie pierwszym tego ust. 2 możliwość stosowania kryteriów obejmujących aspekty jakościowe została zastąpiona przez obowiązek uwzględnienia przez nie w przetargach co najmniej jednego kryterium tego rodzaju.

66 Szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy korzystaniu z tego uprawnienia, znajduje również potwierdzenie w celu dyrektywy 2014/24. Jak wynika z motywów 89, 90 i 92 tej dyrektywy, prawodawca Unii zamierzał powiązać pojęcie „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie” w przeważający sposób z pojęciem „najlepszej relacji jakości do ceny”. Uściślając, że w braku uregulowań krajowych instytucje zamawiające mogą nadal stosować cenę lub koszt jako jedyne kryterium udzielenia zamówienia publicznego, prawodawca Unii uznał, że aby zachęcić do tego, by w zamówieniach publicznych większą uwagę zwracano na jakość, państwa członkowskie powinny mieć prawo zabronić stosowania wyłącznie ceny lub kosztu do celów udzielenia zamówienia bądź też ograniczyć stosowanie tych czynników. Uznał on ponadto, że należy zachęcać instytucje zamawiające do wybierania takich kryteriów udzielenia zamówienia, które umożliwią im otrzymanie wysokiej jakości robót budowlanych, dostaw i usług, optymalnie odpowiadających ich potrzebom.

67 Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii, wymaga ona, by przepisy ustanawiane przez państwa członkowskie lub instytucje zamawiające w ramach wdrażania przepisów dyrektywy 2014/24 nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w tej dyrektywie (wyroki: z dnia 30 stycznia 2020 r., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, pkt 45; z dnia 6 października 2021 r., Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, pkt 42).

68 Skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 67 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2014/24 naruszałoby zasadę proporcjonalności, gdyby państwo członkowskie postanowiło zakazać stosowania ceny lub kosztu jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia publicznego, którego charakter sprawia, że określenie kryteriów pozwalających na rozróżnienie pod względem jakościowym robót budowlanych, dostaw lub usług przewidzianych w ofertach oferentów okazuje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

69 W niniejszym przypadku zasada taka jak ustanowiona przez włoskiego ustawodawcę, zgodnie z którą zamówień publicznych dotyczących usług pracochłonnych należy, nawet jeśli mają „znormalizowane cechy", udzielać na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie według najlepszej relacji jakości do ceny, jest zgodna z tą dyrektywą i z zasadą proporcjonalności, niezależnie od tego, że dotyczy ona usług ze swej natury mających w niewielkim stopniu techniczny charakter.

70 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 56 opinii, liczne aspekty jakościowe, takie jak organizacja i doświadczenie personelu wyznaczonego do realizacji takich usług mogą mieć wpływ na jakość realizacji zamówień, a co za tym idzie, na wartość ekonomiczną ofert. W tych okolicznościach rozróżnienie pod względem jakościowym usług zawartych w ofertach oferentów nie jest ani niemożliwe, ani nadmiernie utrudnione.

71 Wykładni tej nie podważa fakt, że na instytucjach zamawiających, do których skierowane są przepisy krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, ciąży obowiązek uwzględnienia w swoich przetargach zasady, zgodnie z którą wszelkie ewentualne obniżki oferowane przez oferenta powinny dotyczyć wyłącznie wynagrodzenia za usługi świadczone przez tego oferenta, a nie wynagrodzenia zatrudnionych przez niego pracowników. Ustanowiony ustawą zakaz oferowania obniżek mogących prowadzić do obniżenia wynagrodzenia pracowników musi być przestrzegany w równym stopniu przez wszystkich oferentów. Ponieważ taki zakaz nie pozwala na porównanie ofert, zatem w świetle art. 67 ust. 4 dyrektywy 2014/24, który w związku z motywem 90 tej dyrektywy wymaga ustalenia kryteriów udzielenia zamówienia gwarantujących możliwość rzeczywistej konkurencji, a tym samym porównania ofert (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2018 r., Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, pkt 31), konieczne jest oparcie udzielenia zamówienia na kryteriach niezwiązanych ze wspomnianym zakazem, które pozwalają na porównanie ofert. Jak wynika z poprzedniego punktu niniejszego wyroku, ustalenie kryteriów opartych na aspektach jakościowych może być właściwe do tego celu, a zatem nie może zostać uznane za nieproporcjonalne.

72 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytanie powinna brzmieć następująco: art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24 oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym w przypadku zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi o znormalizowanych cechach, lecz których całkowitą wartość stanowią co najmniej w połowie koszty pracy, stosowania przez instytucję zamawiającą ceny jako jedynego kryterium udzielenia tych zamówień. Nie ma w tym względzie znaczenia to, że w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano, iż wszelkie ewentualne obniżki oferowane przez oferenta muszą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do wynagrodzenia za te usługi, bez możliwości obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przez tego oferenta.

W przedmiocie kosztów

73 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 67 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, oraz zasadę proporcjonalności

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym w przypadku zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi o znormalizowanych cechach, lecz których całkowitą wartość stanowią co najmniej w połowie koszty pracy, stosowania przez instytucję zamawiającą ceny jako jedynego kryterium udzielenia tych zamówień. Nie ma w tym względzie znaczenia to, że w ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano, iż wszelkie ewentualne obniżki oferowane przez oferenta muszą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do wynagrodzenia za te usługi, bez możliwości obniżenia wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przez tego oferenta.

Podpisy