Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 8 lipca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Udzielenie zamówienia publicznego na usługi przetwarzania odpadów – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuły 58 i 70 – Kwalifikacja obowiązku posiadania przez wykonawcę uprzedniej pisemnej zgody na transgraniczne przemieszczanie odpadów – Warunek realizacji zamówienia

W sprawie C-295/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sąd najwyższy Litwy) postanowieniem z dnia 2 lipca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lipca 2020 r., w postępowaniu:

„Sanresa” UAB

przeciwko

Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos,

przy udziale:

„Toksika” UAB,

„Žalvaris” UAB,

„Palemono keramikos gamykla” AB,

„Ekometrija” UAB,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: N. Piçarra, prezes izby, D. Šváby (sprawozdawca) i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: litewski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu „Žalvaris” UAB – K. Kačerauskas, advokatas,

– w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis oraz R. Dzikovič, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu estońskiego – N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Haasbeek, A. Steiblytė, K. Talabér-Ritz oraz P. Ondrůšek, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18, 42, 56, 58 i 70 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), a także art. 2 pkt 35, art. 3–7, 9 i 17 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2006, L 190, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką „Sanresa” UAB a Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (departamentem ochrony środowiska przy ministerstwie środowiska, Litwa) (zwanym dalej „instytucją zamawiającą”) w przedmiocie wydanej przez tę instytucję decyzji o wykluczeniu Sanresy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2014/24

3 Artykuł 18 dyrektywy 2014/24, który odnosi się do „Zasad[…] udzielania zamówień”, stanowi:

„1. Instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

Zamówień nie organizuje się w sposób mający na celu wyłączenie zamówienia z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy lub sztuczne zawężanie konkurencji. Uznaje się, że konkurencja została sztucznie zawężona, gdy zamówienie zostaje zorganizowane z zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców.

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".

4 Artykuł 42 tej dyrektywy określa zasady, zgodnie z którymi instytucje zamawiające mogą sformułować „[s]pecyfikacje techniczne" i uwzględnić je przy wyborze ofert.

5 Artykuł 49 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ogłoszenie o zamówieniu", przewiduje:

„Ogłoszenia o zamówieniu są wykorzystywane jako sposób zaproszenia do ubiegania się o zamówienie w odniesieniu do wszystkich procedur bez uszczerbku dla art. 26 ust. 5 akapit drugi i art. 32. Ogłoszenia te zawierają informacje określone w załączniku V część C i są publikowane zgodnie z art. 51".

6 Artykuł 56 tej samej dyrektywy, który określa „[z]asady ogólne" dotyczące wyboru uczestników i udzielania zamówień, stanowi w ust. 1:

„Zamówień udziela się na podstawie kryteriów określonych zgodnie z art. 67–69, pod warunkiem że instytucja zamawiająca sprawdziła, zgodnie z art. 59–61, że spełnione są wszystkie następujące warunki:

[…]

b) oferta pochodzi od oferenta, który nie został wykluczony zgodnie z art. 57, oraz spełnia kryteria kwalifikacji określone przez instytucję zamawiającą zgodnie z art. 58, a także, w stosownych przypadkach, niedyskryminacyjne zasady i kryteria, o których mowa w art. 65.

Instytucje zamawiające mogą postanowić o nieudzieleniu zamówienia oferentowi, który złożył najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę, jeżeli ustaliły, że ta oferta nie jest zgodna z mającymi zastosowanie obowiązkami, o których mowa w art. 18 ust. 2".

7 Artykuł 58 tej dyrektywy, zatytułowany „Kryteria kwalifikacji", przewiduje:

„1. Kryteria kwalifikacji mogą dotyczyć:

a) kompetencji do prowadzenia danej działalności zawodowej;

b) sytuacji ekonomicznej i finansowej;

c) zdolności technicznej i zawodowej.

Instytucje zamawiające mogą nakładać na wykonawców kryteria, o których mowa w ust. 2, 3 i 4, wyłącznie jako wymogi dotyczące udziału. Ograniczają wymogi do tych, które są odpowiednie do zapewnienia, że kandydat lub oferent posiadają zdolność prawną, finansową, techniczną i zawodową niezbędne do realizacji udzielanego zamówienia. Wszystkie wymagania muszą być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do tego przedmiotu.

2. W odniesieniu do kompetencji do prowadzenia danej działalności zawodowej instytucje zamawiające mogą wymagać, aby wykonawcy figurowali w jednym z rejestrów zawodowych lub

handlowych prowadzonych w ich państwie członkowskim siedziby, jak określono w załączniku XI, lub aby spełnili wszelkie inne wymogi określone w tym załączniku.

W postępowaniach o udzielenie zamówienia na usługi, w zakresie, w jakim wykonawcy muszą posiadać określone zezwolenia lub muszą być członkami określonej organizacji, aby mieć możliwość świadczenia w swoim kraju pochodzenia określonej usługi, instytucja zamawiająca może wymagać od nich udowodnienia, że posiadają oni takie zezwolenie lub status członkowski.

3. W odniesieniu do sytuacji ekonomicznej i finansowej instytucje zamawiające mogą nakładać wymogi zapewniające posiadanie przez wykonawców zdolności ekonomicznej i finansowej niezbędnej do realizacji zamówienia. W tym celu instytucje zamawiające mogą wymagać w szczególności, aby wykonawcy mieli określony minimalny roczny obrót, w tym określony minimalny obrót w obszarze objętym zamówieniem. Ponadto instytucje zamawiające mogą wymagać, by wykonawcy przedstawili informacje na temat ich rocznych sprawozdań finansowych wykazujących stosunki na przykład aktywów do zobowiązań. Mogą również wymagać posiadania odpowiedniego ubezpieczenia z tytułu ryzyka zawodowego.

Minimalny roczny obrót, który muszą wykazać wykonawcy, nie przekracza maksymalnie dwukrotności szacunkowej wartości zamówienia, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków odnoszących się np. do szczególnych ryzyk związanych z charakterem robót budowlanych, usług lub dostaw. Instytucje zamawiające wskazują główne powody zastosowania takiego wymogu w dokumentach zamówienia lub w indywidualnym sprawozdaniu, o którym mowa w art. 84.

Stosunek, przykładowo, aktywów do zobowiązań może być wzięty pod uwagę, gdy instytucja zamawiająca w dokumentach zamówienia określi metody i kryteria takiego uwzględnienia. Tego rodzaju metody i kryteria są przejrzyste, obiektywne i niedyskryminacyjne.

Jeżeli zamówienie jest podzielone na części, niniejszy artykuł ma zastosowanie do każdej poszczególnej części. Instytucja zamawiająca może jednak określić minimalny roczny obrót, który muszą wykazać wykonawcy, poprzez odniesienie do grup części na wypadek, gdyby zwycięskiemu oferentowi przyznano kilka części zamówienia do realizacji w tym samym czasie.

W przypadku gdy zamówień opartych na umowie ramowej udziela się po ponownym poddaniu zamówienia procedurze konkurencyjnej, wymóg dotyczący maksymalnego rocznego obrotu, o którym mowa w akapicie drugim niniejszego ustępu, oblicza się na podstawie przewidywanej maksymalnej wielkości konkretnych zamówień, które będą realizowane w tym samym czasie, lub, w przypadku gdy nie jest to wiadome, na podstawie szacunkowej wartości umowy ramowej. W przypadku dynamicznych systemów zakupów wymóg dotyczący maksymalnego rocznego obrotu, o którym mowa w akapicie drugim, wyliczany jest na podstawie przewidywanej maksymalnej wielkości określonych zamówień, które mają zostać udzielone w ramach tego systemu.

4. W odniesieniu do zdolności technicznej i zawodowej instytucje zamawiające mogą nałożyć wymogi zapewniające posiadanie przez wykonawców niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych oraz doświadczenia umożliwiającego realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości.

Instytucje zamawiające mogą w szczególności wymagać, aby wykonawcy mieli wystarczający poziom doświadczenia wykazany odpowiednimi referencjami dotyczącymi zamówień wykonanych wcześniej. Instytucja zamawiająca może uznać, że dany wykonawca nie ma wymaganych zdolności zawodowych,

jeżeli ustaliła, że wykonawca ma sprzeczne interesy, które mogą mieć negatywny wpływ na realizację zamówienia.

[…]”.

8 Załącznik XII do tej dyrektywy, zatytułowany „Środki dowodowe na potrzeby kryteriów kwalifikacji”, w części II pkt g) wymienia wśród dowodów potwierdzających zdolność techniczną wykonawców, o których mowa w art. 58 tej dyrektywy, „wskazanie środków zarządzania środowiskiem, które wykonawca będzie mógł zastosować podczas realizacji zamówienia”.

9 Zgodnie z art. 70 dyrektywy 2014/24, zatytułowanym „Warunki realizacji zamówień”:

„Instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem że są one powiązane z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 i wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia. Warunki te mogą obejmować aspekty gospodarcze, związane z innowacyjnością, środowiskowe, społeczne lub związane z zatrudnieniem”.

10 Załącznik V do tej dyrektywy, zatytułowany „Informacje, jakie należy zamieścić w ogłoszeniu”, zawiera część C, poświęconą „[i]nformacj[om], jakie należy zamieścić w ogłoszeniu o zamówieniu (o którym mowa w art. 49)”, której pkt 17 stanowi:

„W stosownych przypadkach, szczególne warunki, którym podlega realizacja zamówienia”.

Rozporządzenie nr 1013/2006

11 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1013/2006 definiuje w pkt 35 „nielegalne przemieszczanie” odpadów w następujący sposób:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

35) »nielegalne przemieszczanie« oznacza przemieszczanie odpadów dokonane:
   a) bez zgłoszenia go wszystkim zainteresowanym właściwym organom, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub
   b) bez zgody zainteresowanych właściwych organów, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub
   c) w przypadku gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd albo oszustwa; lub
   d) w sposób, który nie jest zgodny z określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania; lub

[…]”.

12 Tytuł II tego rozporządzenia, zatytułowany „Przemieszczanie odpadów na terytorium [Unii] z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie”, obejmuje art. 3–32. Artykuł 3 tego rozporządzenia, w ramach tytułu „Ogólne przepisy proceduralne”, stanowi w ust. 1:

„Procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody określonej w przepisach niniejszego tytułu podlegają przemieszczenia następujących odpadów:

a) jeżeli mają być poddane procesom unieszkodliwiania:

wszystkich odpadów;

b) jeżeli mają być poddane procesom odzysku:
(i) odpadów wyszczególnionych w załączniku IV, który obejmuje między innymi odpady wyszczególnione w aneksach II i VIII Konwencji bazylejskiej;
(ii) odpadów wyszczególnionych w załączniku IVA;
(iii) odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA;
(iv) mieszanin odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załącznikach III, IIIB, IV ani IVA, chyba że zostały wyszczególnione w załączniku IIIA”.

13 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zgłoszenie”:

„Zgłaszający, który zamierza dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b), dokonuje uprzedniego pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi wysyłki i za pośrednictwem tego organu, a w przypadku zgłoszenia ogólnego postępuje zgodnie z postanowieniami art. 13.

Przy dokonywaniu zgłoszenia należy dopełnić następujących wymogów:

1) Dokumenty zgłoszeniowe i przesyłania:

Zgłoszenie dokonywane jest przy użyciu następujących dokumentów:
a) dokumentu zgłoszeniowego określonego w załączniku IA; oraz
b) dokumentu przesyłania określonego w załączniku IB.

Przy dokonywaniu zgłoszenia zgłaszający zobowiązany jest wypełnić dokument zgłoszeniowy oraz, w stosownych przypadkach, dokument przesyłania.

Jeśli zgłaszający nie jest wytwórcą pierwotnym w rozumieniu art. 2 pkt 15 lit. a) [p]pkt (i), zobowiązany jest zapewnić, że wytwórca pierwotny lub jedna z osób wskazanych w art. 2 pkt 15 lit. a) [p]pkt (ii) lub (iii), jeżeli jest to możliwe, również podpisze dokument zgłoszeniowy określony w załączniku IA.

Właściwe organy wysyłki wydają zgłaszającemu formularze dokumentu zgłoszeniowego i dokumentu przesyłania.

2) Informacje i dokumentacja zawarte w dokumentach zgłoszeniowym i przesyłania:

Zgłaszający podaje w dokumencie zgłoszeniowym lub dołącza do niego informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II część 1. Zgłaszający podaje w dokumencie przesyłania lub dołącza do niego informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II część 2 w zakresie, w jakim jest to możliwe w momencie dokonywania zgłoszenia.

Uznaje się, że zgłoszenie zostało dokonane prawidłowo, jeżeli właściwy organ wysyłki stwierdzi, że dokumenty zgłoszenia i przesyłania zostały wypełnione zgodnie z akapitem pierwszym.

3) Dodatkowe informacje i dokumentacja:

Na żądanie każdego z zainteresowanych właściwych organów zgłaszający dostarcza dodatkowych informacji i dokumentację. Wykaz dodatkowych informacje i dokumentacji, które mogą być wymagane, jest zawarty w załączniku II część 3.

Zgłoszenie uznawane jest za dokonane prawidłowo, jeżeli właściwy organ miejsca przeznaczenia stwierdzi, że dokumenty zgłoszeniowy i przesyłania zostały wypełnione, a zgłaszający dostarczył informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II części 1 i 2, jak również wszelkie dodatkowe informacje i dokumentację, wyszczególnione w załączniku II część 3, do których dostarczenia został wezwany zgodnie z niniejszym ustępem.

4) Zawarcie umowy pomiędzy zgłaszającym a odbiorcą:

Zgłaszający zobowiązany jest do zawarcia z odbiorcą umowy, o której mowa w art. 5, w sprawie odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów.

Dowód zawarcia powyższej umowy lub oświadczenie potwierdzające jej istnienie, zgodnie z załącznikiem IA, należy przedstawić zainteresowanym właściwym organom przy dokonywaniu zgłoszenia. Na żądanie zainteresowanego właściwego organu zgłaszający lub odbiorca zobowiązany jest do dostarczenia odpisu umowy lub innego dowodu wymaganego przez właściwy organ.

5) Ustanowienie gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia:

Zgłaszający zobowiązany jest do ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia zgodnie z art. 6. Zgłaszający zobowiązany jest do złożenia oświadczenia w tym zakresie poprzez wypełnienie odpowiedniej części dokumentu zgłoszenia określonego w załączniku IA.

Gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie (lub – jeżeli właściwy organ na to zezwala – dowód ustanowienia gwarancji lub ubezpieczenia albo oświadczenie o ich ustanowieniu) przekazywane są jako element dokumentu zgłoszenia przy dokonywaniu zgłoszenia lub – jeżeli właściwy organ zezwolił na to na podstawie przepisów krajowych – w określonym terminie przed rozpoczęciem przemieszczenia.

6) Zakres zgłoszenia:

Zgłoszenie obejmuje przemieszczanie odpadów od pierwszego miejsca wysyłki, w tym ich przejściowy lub ostateczny odzysk albo unieszkodliwianie.

Jeżeli dalsze procesy przejściowe lub ostateczne mają miejsce w państwie innym niż pierwsze państwo przeznaczenia, ostateczny proces i miejsce, w którym się on odbędzie, wymieniane są w zgłoszeniu oraz stosuje się art. 15 lit. f).

Każde zgłoszenie obejmuje tylko jeden kod identyfikacyjny odpadów, z wyłączeniem:
a) odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załącznikach III, IIIB, IV ani IVA. W takim przypadku podaje się tylko jeden rodzaj odpadów;

b) mieszanin odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załącznikach III, IIIB, IV ani IVA, chyba że zostały wyszczególnione w załączniku IIIA. W takim przypadku należy podać kod każdego ze zmieszanych rodzajów odpadów w kolejności odpowiadającej ich udziałowi".

14 Artykuł 11 rozporządzenia nr 1013/2006, zatytułowany „Zgłoszenie sprzeciwu wobec przemieszczenia odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia", stanowi w ust. 1:

„W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia, właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia zgodnie z art. 8 oraz zgodnie z [TFUE], zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia, oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw:

a) planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie nie byłyby zgodne ze środkami przyjętymi w celu realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym, zgodnie z dyrektywą 2006/12/WE, w celu wprowadzenia całkowitego lub częściowego zakazu lub systematycznego sprzeciwiania się przemieszczeniom; lub

b) planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw; lub

[…]".

15 Artykuł 17 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zmiany w przemieszczaniu po uzyskaniu zgody", przewiduje:

„1. W przypadku gdy w przemieszczaniu, na które wydano zgodę, zaszły istotne zmiany w zakresie jego charakterystyki lub warunków, w tym planowanej ilości odpadów, trasy, środków transportu, daty przemieszczania lub przewoźnika, zgłaszający zobowiązany jest niezwłocznie, a w miarę możliwości przed rozpoczęciem przemieszczania, zawiadomić o tym zainteresowane właściwe organy i odbiorcę.

2. W takich przypadkach wymagane jest dokonanie nowego zgłoszenia, chyba że zainteresowane właściwe organy uznają, że proponowane zmiany nie wymagają nowego zgłoszenia.

3. Jeżeli wprowadzenie takich zmian pociąga za sobą obowiązek uwzględnienia innych właściwych organów niż te, które były objęte pierwotnym zgłoszeniem, wymagane jest dokonanie nowego zgłoszenia".

Prawo litewskie

16 Artykuł 35, zatytułowany „Treść dokumentów zamówienia”, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (ustawy Republiki Litewskiej o zamówieniach publicznych), w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych”), stanowi:

„1. Instytucja zamawiająca określa w dokumentach zamówienia wszystkie informacje dotyczące warunków i procedury udzielenia zamówienia.

2. W dokumentach zamówienia należy zawrzeć:

1) wymogi dotyczące sporządzania ofert;

2) podstawy wykluczenia usługodawców, kryteria dotyczące zdolności oraz, w stosownych przypadkach, wymagane normy zarządzania jakością i zarządzania środowiskiem, przy czym wymogi te mogą mieć również zastosowanie do członków grupy usługodawców, którzy składają wniosek o dopuszczenie do udziału lub wspólną ofertę;

3) informację, że w przypadku gdy zdolność usługodawcy dotycząca prawa do wykonywania danej działalności nie została zweryfikowana lub nie została zweryfikowana w pełnym zakresie, usługodawca zobowiązuje się wobec instytucji zamawiającej, że zamówienie zostanie wykonane wyłącznie przez podmioty, którym takie prawo przysługuje;

[…]

5) wykaz dokumentów potwierdzających, że nie istnieją podstawy wykluczenia usługodawców, że spełniają oni kryteria dotyczące zdolności oraz, w stosownych przypadkach, że stosują się do określonych norm zarządzania jakością i zarządzania środowiskiem; informację, że usługodawca musi przedstawić jednolity europejski dokument zamówienia zgodnie z art. 50 niniejszej ustawy; oraz, w przypadku procedury otwartej, wskazanie, że należy wykorzystać przewidzianą w art. 59 ust. 4 niniejszej ustawy możliwość dokonania najpierw oceny oferty złożonej przez usługodawcę, a następnie zbadania, czy spełnia on kryteria dotyczące zdolności;

[…]

8) rodzaj towarów, usług lub robót budowlanych, jakie mają być zrealizowane, ich ilość (zakres), charakter świadczonych usług wraz z towarami, terminy dostarczenia towarów, świadczenia usług lub wykonania robót budowlanych;

[…]

13) warunki umowy zaproponowane przez instytucję zamawiającą oraz projekt zamówienia zgodnie z art. 87 niniejszej ustawy, jeśli został on już sporządzony. Jeżeli przewidywane jest zawarcie umowy ramowej, dokumenty zamówienia powinny zawierać warunki umowy ramowej oraz projekt umowy ramowej, jeżeli został on już sporządzony;

[…]

19) termin, miejsce i sposób składania ofert;

[…]

4. Instytucja zamawiająca sporządza dokumenty zamówienia zgodnie z przepisami niniejszej ustawy. Dokumenty zamówienia powinny być precyzyjne, jasne i jednoznaczne, tak aby umożliwić usługodawcom składanie ofert, a instytucji zamawiającej uzyskanie potrzebnych jej informacji".

17 Artykuł 40 tej ustawy, zatytułowany „Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału oraz ofert", przewiduje:

„1. Instytucja zamawiająca wyznacza wystarczająco długi okres na składanie wniosków o dopuszczenie do udziału i składanie ofert, tak aby umożliwić usługodawcom przygotowanie i złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału oraz ofert w odpowiedni i terminowy sposób. Termin ten nie może być krótszy od najkrótszych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału i ofert przewidzianych w art. 60, 62, 65, 69 i 74 niniejszej ustawy. Instytucja zamawiająca ustala ten termin z uwzględnieniem złożoności zamówienia oraz czasu wymaganego do sporządzenia wniosków o dopuszczenie do udziału i ofert.

[…]

3. W przypadku gdy oferty mogą zostać sporządzone jedynie po odbyciu wizyty na miejscu lub po zapoznaniu się na miejscu z warunkami określonymi w dokumentach zamówienia, instytucja zamawiająca wyznacza termin składania ofert dłuższy niż terminy przewidziane w art. 60, 62, 65, 69 i 74 niniejszej ustawy, tak aby wszyscy zainteresowani usługodawcy mieli możliwość zapoznania się ze wszystkimi informacjami niezbędnymi do sporządzenia ofert.

4. Instytucja zamawiająca powinna przedłużyć terminy składania ofert, tak aby wszyscy zainteresowani usługodawcy mogli zapoznać się z wszystkimi informacjami niezbędnymi do sporządzenia ofert, w następujących przypadkach:

1) gdy – niezależnie od przyczyny – dodatkowe informacje, o które wystąpił usługodawca w odpowiednim terminie, nie zostały dostarczone najpóźniej sześć dni przed upływem terminu przewidzianego na składanie ofert, a w przypadku procedury uproszczonej, najpóźniej cztery dni przed upływem tego terminu. W przypadku procedury otwartej, ograniczonej lub konkurencyjnej z przyspieszonymi negocjacjami, o której mowa w art. 60 ust. 3 i art. 62 ust. 7 niniejszej ustawy, termin ten wynosi cztery dni, a w ramach przyspieszonej procedury uproszczonej – trzy dni;

2) gdy w dokumentach zamówienia wprowadzono istotne zmiany.

5. Instytucja zamawiająca przedłuża termin składania ofert w przypadkach określonych w ust. 4 niniejszego artykułu, uwzględniając znaczenie informacji lub zmiany dokonane w dokumentach zamówienia. W przypadku gdy o dodatkowe informacje nie wystąpiono w odpowiednim terminie lub gdy nie mają one decydującego znaczenia w kontekście przygotowywania ofert, instytucja zamawiająca nie jest zobowiązana do przedłużenia terminu.

[…]".

18 Zgodnie z art. 47 wspomnianej ustawy, zatytułowanym „Kontrola zdolności usługodawcy”:

„1. Instytucja zamawiająca jest zobowiązana ustalić, czy usługodawca posiada kompetencje i jest wiarygodny, a także, czy posiada wymagane do spełnienia warunków zamówienia zdolności, i w tym celu może ona określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub w innych dokumentach zamówienia wymagane zdolności kandydatów lub oferentów oraz dokumenty i informacje, które należy przedstawić w celu poświadczenia, że posiadają oni takie zdolności. Wymagane przez instytucję zamawiającą zdolności kandydatów lub oferentów nie mogą sztucznie ograniczać konkurencji i muszą być proporcjonalne, powiązane z przedmiotem zamówienia, precyzyjne i jasne. W celu weryfikacji zdolności usługodawców instytucja zamawiająca uwzględnia fakultatywnie:

1) ich prawo do wykonywania danej działalności;

2) ich sytuację finansową i gospodarczą;

3) ich zdolności techniczne i zawodowe.

2. Instytucja zamawiająca ma prawo wymagać w dokumentach zamówienia, aby usługodawca był uprawniony do wykonywania działalności niezbędnej do realizacji zamówienia. W ramach postępowań o udzielenie zamówienia na usługi może ona wymagać od usługodawców, aby posiadali oni szczególne zezwolenia lub byli członkami określonych organizacji, jeżeli jest to obowiązkowe przy wykonywaniu danych usług w ich państwie pochodzenia.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

19 W dniu 7 października 2018 r. instytucja zamawiająca ogłosiła międzynarodowy przetarg nieograniczony na świadczenie usług gospodarowania odpadami niebezpiecznymi.

20 W celu zapobieżenia wystąpieniu katastrofy środowiskowej instytucja zamawiająca wskazała w pkt 9 ogłoszenia o przetargu, że konieczne jest szybkie zakończenie eksploatacji instalacji o wysokim stopniu ryzyka, w której składowane są odpady niebezpieczne, oraz ich niezwłoczne przetworzenie. W pkt 11 wspomnianego ogłoszenia o przetargu zauważyła ona, iż odpady te są składowane na wolnym powietrzu w pojemnikach, które ulegają szybkiej degradacji, a także że są położone bezpośrednio na ziemi, ułożone w stosach i zapadają się pod własnym ciężarem. Ponadto odpady te zawierają niebezpieczne substancje chemiczne oraz są dostępne dla osób nieupoważnionych. Okoliczności te uzasadniają zdaniem instytucji zamawiającej zastosowanie trybu przyspieszonego i skrócenie terminu składania ofert.

21 Punkt 23 rozpatrywanego w postępowaniu głównym ogłoszenia o przetargu określał kryteria dotyczące zdolności oferentów do spełnienia ostatecznego terminu składania ofert. Instytucja zamawiająca wskazała, że jedynie oferent zakwalifikowany na pierwszym miejscu będzie zobowiązany przedstawić dokumenty potwierdzające jego zdolności, o których mowa w tabeli znajdującej się we wspomnianym punkcie. Ponadto w przypadku gdy zdolność wykonawcy dotycząca prawa do wykonywania danej działalności nie zostałaby zweryfikowana lub nie

zostałaby zweryfikowana w pełnym zakresie, oferent powinien zobowiązać się wobec instytucji zamawiającej, że zamówienie zostanie zrealizowane wyłącznie przez podmioty, którym takie prawo przysługuje.

22 Przetarg będący przedmiotem postępowania głównego pozwalał ponadto oferentom na odbycie wizyty na odnośnym terenie przed złożeniem oferty. Jednakże ze względu na brak możliwości dostępu do dużej liczby pojemników i określenia stopnia ich wypełnienia rzeczywista ilość odpadów niebezpiecznych była nieznana.

23 Instytucja zamawiająca otrzymała cztery oferty. Jedna z nich została przedstawiona przez Sanresę, będącą liderem tymczasowego stowarzyszenia przedsiębiorstw litewskich. W ofercie tej wskazano dwóch podwykonawców, którzy mieli siedzibę odpowiednio w Danii i w Republice Czeskiej.

24 W dniu 22 listopada 2018 r. instytucja zamawiająca zwróciła się do Sanresy o dostarczenie jej w terminie pięciu dni roboczych dodatkowych informacji w celu wyjaśnienia jej oferty, dotyczących w szczególności podziału poszczególnych działań w zakresie gospodarowania odpadami pomiędzy jej partnerów i podwykonawców, a także dotyczących tego, który konkretny podwykonawca uzyskał zgodę na międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

25 W dniu 7 grudnia 2018 r. instytucja zamawiająca poinformowała Sanresę, po pierwsze, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006 przemieszczanie odpadów wymaga uzyskania uprzedniego zezwolenia organów zainteresowanych państw, a po drugie, że żaden z wyznaczonych przez nią wykonawców nie posiada takiego zezwolenia. W konsekwencji instytucja zamawiająca umożliwiła Sanresie zaradzenie tym brakom do dnia 17 grudnia 2018 r., przyznając jej możliwość uzupełnienia oferty lub przedstawienia nowego wykazu podwykonawców.

26 W dniu 26 lutego 2019 r. instytucja zamawiająca postanowiła jednak zakończyć postępowanie przetargowe ze względu na to, że rozpatrywane w postępowaniu głównym ogłoszenie o przetargu nie było wystarczająco jasne, po czym w dniu 18 marca 2019 r. decyzję tę uchyliła. Następnego dnia poinformowała ona na piśmie Sanresę, że ma 40 dni na dostarczenie zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów lub zmianę podwykonawców.

27 W dniu 21 maja 2019 r. instytucja zamawiająca wydała decyzję o odrzuceniu oferty Sanresy, w szczególności ze względu na to, że spółka ta, nie posiadając wymaganego przez rozporządzenie nr 1013/2006 zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów, nie wykazała, iż przysługuje jej prawo wykonywania odnośnej działalności.

28 W dniu 30 maja 2019 r. Sanresa wniosła zażalenie na decyzję o odrzuceniu jej oferty, podnosząc, że spełnia kryteria dotyczące zdolności usługodawców wynikające z ogłoszenia o przetargu. Sanresa uznała, że dla spełnienia owych kryteriów dołączenie do oferty zgody organów krajowych na międzynarodowe przemieszczanie odpadów nie było konieczne. Z uwagi na to, że jej zażalenie zostało oddalone, wniosła ona skargę na tę decyzję do sądu, która została oddalona zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu apelacyjnym. Następnie Sanresa wniosła skargę kasacyjną do Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądu najwyższego Litwy).

29 Zdaniem tego sądu pojawia się przede wszystkim kwestia kwalifikacji ogłoszenia o przetargu, zgodnie z którym oferent jest zobowiązany przedstawić w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia zgodę właściwych organów na międzynarodowe przemieszczanie odpadów zgodnie

z rozporządzeniem nr 1013/2006, ponieważ strony spierają się co do tego, czy warunek ten stanowi kryterium dotyczące zdolności oferentów, czy też warunek realizacji zamówienia, które ma zostać udzielone.

30 Wspomniany sąd zauważa przede wszystkim, że strony w postępowaniu głównym uważają, iż warunek ten nie wymaga wyraźnie, aby do oferty dołączona była zgoda właściwych organów na międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

31 Następnie, podobnie jak Sanresa, sąd odsyłający podnosi, że obowiązek przedstawienia tej zgody odnosi się nie do zdolności oferenta, lecz do realizacji zamówienia. Mimo że specyfikacje techniczne powinny być wystarczająco precyzyjne, aby umożliwić oferentom określenie przedmiotu zamówienia, a instytucji zamawiającej jego udzielenie, instytucja ta określiła w sposób nieprecyzyjny przedmiot zamówienia, a mianowicie skład odpadów niebezpiecznych, które mają zostać usunięte, oraz ich kod. Z założenia niemożliwe było zatem dostarczenie wszystkich tych informacji przy składaniu oferty.

32 Ponadto zdaniem tego sądu sytuacja, w której instytucja zamawiająca nie opisała w sposób pełny przedmiotu zamówienia, mogłaby również być niezgodna z rozporządzeniem nr 1013/2006, ponieważ zgodność z prawem przemieszczenia odpadów zależy w szczególności od spełnienia pierwotnych warunków, na podstawie których wyrażono zgodę na przemieszczanie. W szczególności art. 17 tego rozporządzenia wymaga, aby procedura zgłoszenia została ponownie wszczęta, w przypadku gdy skład i rzeczywista ilość wszystkich odpadów niebezpiecznych ujawniłyby się w trakcie realizacji zamówienia.

33 Co więcej, sąd odsyłający wskazuje, że wspomniane rozporządzenie, a w szczególności jego art. 11 ust. 1 lit. b), przyznaje właściwym organom państw wysyłki, przeznaczenia i tranzytu szeroki zakres swobodnego uznania w celu zgłoszenia, w szczególności ze względów opartych na prawie krajowym lub porządku publicznym, sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia lub odzysku. Istnieje zatem istotne ryzyko, że wykonawca zamówienia na przemieszczanie odpadów zostanie zgodnie z prawem pozbawiony możliwości realizacji zamówienia. W tych okolicznościach sąd ten ma wątpliwości, czy ryzyko odmowy zgody powinno spoczywać na instytucjach zamawiających, które wybrały wykonawcę i zawarły z nim zamówienie.

34 Wreszcie, sąd odsyłający wyjaśnia, że instytucja zamawiająca w postępowaniu głównym, przewidując w pkt 23.1.2 ogłoszenia o przetargu, że „w przypadku gdy zdolność oferenta dotycząca prawa do wykonywania danej działalności nie została zweryfikowana lub nie została zweryfikowana w pełnym zakresie, oferent zobowiązuje się wobec instytucji zamawiającej, że zamówienie zostanie zrealizowane wyłącznie przez podmioty, którym takie prawo przysługuje”, sformułowanym w sposób identyczny jak art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, ustanowiła kryterium dotyczące zdolności oferentów do realizacji zamówienia.

35 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że do 2017 r. w ramach postępowań przetargowych nie ustanowiono żadnego wymogu dotyczącego prawa oferentów do wykonywania działalności, której dotyczy zamówienie, w związku z czym to do oferentów należało wskazanie, w ramach określenia przedmiotu zamówienia oraz specyfikacji technicznych, wszystkich certyfikatów, zezwoleń i zaświadczeń niezbędnych do wykazania, że posiadają oni wymagane szczególne uprawnienia.

36 Sąd ten wyjaśnia, że od czasu wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., stanowiącego zmianę dotychczasowej linii orzeczniczej, uważa on, iż instytucje zamawiające nie mogą odrzucać ofert ze względu na to, że nie spełniają wymogów, które nie zostały podane do wiadomości publicznej, nawet jeśli wynikają one z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto, jeżeli wymogi dotyczące prawa do wykonywania danej działalności przewidziane w ustawach szczególnych nie zostały jasno określone w warunkach zamówienia, a oferenci ich nie spełniają, powinni oni mieć możliwość uzupełnienia braków w swojej ofercie, co obejmuje możliwość wyznaczenia, nawet po upływie terminu składania ofert, nowego partnera lub podwykonawcy w celu realizacji zamówienia.

37 Sąd odsyłający dodaje, że poprzez ustawę o zamówieniach publicznych, która zapewnia transpozycję dyrektywy 2014/24, ustawodawca litewski chciał uniknąć sytuacji, w której instytucje zamawiające mogłyby odrzucać oferty ze względu na brak zdolności oferentów, mimo że kryteria dotyczące zdolności nie zostały wyraźnie określone w dokumentach zamówienia. W tym celu wyjaśnia on, że art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych stanowi obecnie wyraźnie, że instytucje zamawiające mają prawo do tego, by nie weryfikować lub nie weryfikować w pełnym zakresie odnośnych zdolności usługodawców.

38 Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy przyznane w ten sposób instytucjom zamawiającym nieograniczone uprawnienie polegające na tym, że nie muszą one weryfikować, czy oferenci mają prawo do wykonywania danej działalności, jest zgodne z zasadami przejrzystości i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także z racjonalną organizacją procedur udzielania zamówień publicznych.

39 W tych okolicznościach Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sąd najwyższy Litwy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 18 ust. 2, art. 56 ust. 1 akapit pierwszy lit. b), art. 56 ust. 1 akapit drugi, art. 58 ust. 1 lit. a) i art. 58 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2014/24, a także art. 3–6 i inne przepisy rozporządzenia nr 1013/2006 (rozpatrywane łącznie lub osobno, przy czym bez ograniczenia do tych przepisów) należy interpretować w ten sposób, że wydaną wykonawcy zgodę, która jest niezbędna do przemieszczania odpadów z jednego państwa członkowskiego do innego państwa, należy kwalifikować jako warunek realizacji zamówienia na usługi, a nie jako wymóg dotyczący prawa do wykonywania danej działalności?

2) Jeżeli wspomnianą zgodę na przemieszczanie odpadów należy uznać za kryterium kwalifikacji usługodawcy (kompetencję do prowadzenia danej działalności zawodowej), to czy zasady przejrzystości i uczciwej konkurencji ustanowione w art. 18 ust. 1 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 2014/24, art. 58 ust. 1 lit. a), art. 58 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy, zasady swobodnego przepływu osób, towarów i usług zagwarantowane w art. 26 ust. 2 TFUE oraz art. 7–9 rozporządzenia nr 1013/2006 (rozpatrywane łącznie lub osobno, przy czym bez ograniczenia do tych przepisów) należy interpretować i stosować w taki sposób, że warunki zamówienia publicznego na usługi gospodarowania odpadami, w szczególności dotyczące ostatecznych terminów składania ofert, powinny umożliwiać krajowym lub zagranicznym wykonawcom, którzy zamierzają transportować odpady poza granice państw członkowskich Unii Europejskiej, pełny udział w owym przetargu na zamówienie publiczne, a w szczególności przedstawienie zgody w przypadku, gdy została ona udzielona w terminie późniejszym niż ostateczny termin składania ofert?

3) Jeżeli wspomnianą zgodę na przemieszczanie odpadów należy uznać za warunek realizacji zamówienia publicznego w rozumieniu art. 49 załącznika V część C pkt 17 i art. 70 dyrektywy 2014/24, to czy zasady udzielania zamówień publicznych ustanowione w art. 18 tej dyrektywy oraz zasady ogólne udzielania zamówień publicznych, o których mowa w art. 56 tejże dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że nie można odrzucić oferty uczestnika, który nie przedstawił owej zgody?

4) Czy art. 18, art. 56 ust. 1 akapit pierwszy lit. b), art. 58 ust. 1 lit. a) i art. 58 ust. 2 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które umożliwia instytucjom zamawiającym określenie z wyprzedzeniem w dokumentach zamówienia procedury oceny ofert, w ramach której okoliczność, czy usługodawcy mają prawo do wykonywania działalności (kompetencję do prowadzenia danej działalności zawodowej), zostanie zweryfikowana w sposób częściowy lub nie zostanie w ogóle zweryfikowana, mimo że korzystanie z tego prawa stanowi warunek konieczny dla zgodnej z prawem realizacji zamówienia publicznego, a instytucje zamawiające mogą wiedzieć o konieczności posiadania owego prawa przed sporządzeniem dokumentów zamówienia?

5) Czy art. 18, art. 42 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2014/24, art. 2 pkt 35, art. 5 i 17 rozporządzenia nr 1013/2006 oraz inne przepisy tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że w przypadku zamówienia na usługi gospodarowania odpadami instytucje zamawiające mogą zgodnie z prawem udzielić zamówienia na tego rodzaju usługi jedynie wtedy, gdy w dokumentach zamówienia określą one w sposób jasny i precyzyjny ilość i skład odpadów oraz inne istotne warunki realizacji zamówienia (na przykład dotyczące unieszkodliwiania)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

40 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 18 ust. 2, art. 58 i 70 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi gospodarowania odpadami obowiązek posiadania przez wykonawcę, zamierzającego przemieścić odpady z jednego państwa członkowskiego do innego państwa, zgody właściwych organów państw członkowskich, których dotyczy przemieszczanie tych odpadów, zgodnie w szczególności z art. 2 pkt 35 i art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, stanowi wymóg związany z kompetencją do prowadzenia działalności zawodowej, czy też warunek realizacji zamówienia.

41 W pierwszej kolejności z art. 56 ust. 1 lit. b), art. 57 i 58 dyrektywy 2014/24 wynika, że instytucje zamawiające mogą nakładać kryteria kwalifikacji podmiotowej wyłącznie jako wymogi dotyczące udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jak wynika z art. 58 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, kryteriami tymi są te, o których mowa w ust. 2–4 tego artykułu, i dotyczą one kompetencji do prowadzenia działalności zawodowej, sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz zdolności technicznej i zawodowej.

42 W niniejszej sprawie należy ustalić, czy wymagany w ramach rozpatrywanego w postępowaniu głównym zamówienia obowiązek uzyskania zgody właściwych organów w celu umożliwienia przemieszczania odpadów z jednego państwa członkowskiego do innego państwa można powiązać z jedną z trzech kategorii kryteriów kwalifikacji podmiotowej wymienionych w art. 58 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–c) rzeczonej dyrektywy i skonkretyzowanych w ust. 2–4 tego artykułu.

43 Artykuł 58 ust. 2 dyrektywy 2014/24, odnoszący się do kompetencji wykonawcy do prowadzenia działalności zawodowej, której dotyczy zamówienie publiczne, pozwala instytucjom zamawiającym wymagać na tej podstawie, aby wykonawcy figurowali w rejestrze zawodowym lub handlowym prowadzonym w ich państwie członkowskim siedziby. Podobnie w postępowaniach o udzielenie zamówienia na usługi, w zakresie, w jakim wykonawcy muszą posiadać określone zezwolenia lub muszą być członkami określonej organizacji, aby mieć możliwość świadczenia w swoim państwie pochodzenia określonej usługi, instytucja zamawiająca może wymagać od nich udowodnienia, że posiadają oni takie zezwolenie lub status członkowski.

44 Tymczasem obowiązku uzyskania zgody zainteresowanych właściwych organów na przemieszczanie odpadów z jednego państwa członkowskiego do innego państwa nie można utożsamiać ani z obowiązkiem figurowania w rejestrze zawodowym lub handlowym państwa członkowskiego, ani z obowiązkiem posiadania określonego zezwolenia lub statusu członkowskiego w określonej organizacji.

45 Wydaje się zatem, że obowiązek uzyskania takiej zgody nie jest związany z kompetencją do prowadzenia działalności zawodowej w rozumieniu art. 58 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) wspomnianej dyrektywy.

46 Obowiązek ten nie ma również związku z sytuacją ekonomiczną i finansową wykonawcy w rozumieniu art. 58 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) tejże dyrektywy.

47 Powstaje jeszcze pytanie, czy rzeczony obowiązek może dotyczyć zdolności technicznej i zawodowej w rozumieniu lit. c) tego przepisu. Artykuł 58 ust. 4 dyrektywy 2014/24 przewiduje, że instytucje zamawiające mogą uzależnić udział wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia od posiadania przez nich niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych oraz doświadczenia umożliwiającego realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. Mogą one w szczególności wymagać, aby wykonawcy mieli wystarczający poziom doświadczenia wykazany odpowiednimi referencjami dotyczącymi zamówień zrealizowanych wcześniej.

48 Ocena zdolności technicznej i zawodowej kandydata lub oferenta opiera się zatem w szczególności na retrospektywnej ocenie doświadczenia zdobytego przez wykonawców przy realizacji wcześniejszych zamówień, o czym świadczą obydwa odniesienia do doświadczenia w art. 58 ust. 4 tej dyrektywy.

49 W związku z tym obowiązek uzyskania zgody właściwych zainteresowanych organów na przemieszczanie odpadów z jednego państwa członkowskiego do innego państwa nie jest również objęty zakresem pojęcia zdolności technicznej i zawodowej kandydata lub oferenta w rozumieniu art. 58 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) wspomnianej dyrektywy.

50 Oceny tej nie podważa fakt, że część II lit. g) załącznika XII do dyrektywy 2014/24 umożliwia wykonawcom potwierdzenie ich zdolności technicznej poprzez wskazanie środków zarządzania środowiskiem, które będą mogli zastosować podczas realizacji danego zamówienia. Środki zarządzania środowiskiem, o których mowa w tym przepisie, odpowiadają bowiem środkom, które wykonawca zamierza stosować z własnej inicjatywy.

51 W drugiej kolejności art. 70 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki realizacji zamówień", stanowi, że instytucje zamawiające mogą określić szczególne warunki związane z realizacją zamówienia jedynie wówczas, gdy że są one powiązane z przedmiotem zamówienia w rozumieniu art. 67 ust. 3 tej dyrektywy. Warunki te mogą obejmować aspekty: gospodarcze, związane z innowacyjnością, środowiskowe, społeczne lub związane z zatrudnieniem.

52 W tym względzie wydaje się, że obowiązek uzyskania zgody właściwych organów państw wysyłki, przeznaczenia i tranzytu przed przemieszczeniem odpadów, przewidziany w art. 3–6 rozporządzenia nr 1013/2006, wchodzi w zakres realizacji zamówienia. Obowiązek ten ma bowiem na celu określenie szczególnych warunków w celu uwzględnienia kwestii środowiskowych, którym powinien podlegać wywóz odpadów do innego państwa. W związku z tym na ów wymóg mogą skutecznie powoływać się wyłącznie wykonawcy zamierzający dokonać wywozu odpadów do innego państwa.

53 Ponadto poprzez nałożenie tego obowiązku instytucja zamawiająca spełnia wymogi art. 18 ust. 2 dyrektywy 2014/24, zgodnie z którym państwa członkowskie podejmują stosowne środki służące zapewnieniu, by przy realizacji zamówień publicznych wykonawcy przestrzegali w szczególności mających zastosowanie obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska ustanowionych w prawie Unii.

54 Wreszcie, nie wydaje się, aby zakwalifikowanie tego obowiązku jako „warunku realizacji zamówienia" mogło podważyć realizację zamówienia będącego przedmiotem postępowania głównego. Okoliczność, że wykonawca prowadził już działalność zasadniczo równoważną z działalnością, której dotyczy odnośne zamówienie, pozwala sądzić, że będzie on w stanie zapewnić jego realizację. Ponadto, jak wskazała Komisja Europejska w swoich uwagach na piśmie, instytucja zamawiająca mogła zabezpieczyć się przed ryzykiem niewykonania zamówienia poprzez określenie kryteriów kwalifikacji mogących zmniejszyć ryzyko niewydania zgody, w szczególności nadając istotne znaczenie wcześniejszym doświadczeniom w zakresie przemieszczania odpadów niebezpiecznych.

55 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 18 ust. 2, art. 58 i 70 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, iż w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi gospodarowania odpadami obowiązek posiadania przez wykonawcę, zamierzającego przemieścić odpady z jednego państwa członkowskiego do innego państwa, zgody właściwych organów państw członkowskich, których dotyczy przemieszczanie tych odpadów, zgodnie w szczególności z art. 2 pkt 35 i art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, stanowi warunek realizacji tego zamówienia.

W przedmiocie pytania drugiego

56 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie pytania trzeciego

57 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 70 dyrektywy 2014/24 w związku z art. 18 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie odrzuceniu oferty jednego z oferentów jedynie z tego powodu, że w chwili składania oferty nie przedstawił on dowodu, iż spełnia warunek realizacji danego zamówienia.

58 Artykuł 70 dyrektywy 2014/24 przewiduje, że warunki realizacji zamówienia muszą być wskazane w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia.

59 Tymczasem w niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, po pierwsze, że instytucja zamawiająca nie była w stanie ocenić dokładnej ilości odpadów niebezpiecznych, które miały zostać przetworzone, a po drugie, że strony w postępowaniu głównym nie zakwestionowały, iż żaden dokument zamówienia nie wymagał wyraźnie, aby do oferty została dołączona zgoda właściwych organów na międzynarodowe przemieszczenie odpadów.

60 Jednakże, o ile instytucja zamawiająca powinna co do zasady wskazać warunek realizacji zamówienia w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub w dokumentach zamówienia, o tyle brak takiego wskazania nie może obarczyć postępowania o udzielenie zamówienia nieprawidłowością, jeżeli warunek realizacji danego zamówienia wynika jasno z przepisów Unii mających zastosowanie do działalności, której dotyczy zamówienie, oraz z decyzji wykonawcy o odstąpieniu od realizacji zamówienia na terytorium państwa, w którym ma siedzibę instytucja zamawiająca.

61 W tym względzie zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1013/2006 wykonawca zamierzający dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b) tego rozporządzenia powinien skierować do właściwego organu wysyłki w szczególności dokumenty zgłoszeniowe i dokumenty dotyczące przesyłania, umowę, którą zawarł z odbiorcą odpowiedzialnym za wykonanie operacji odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów, jak również gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie. Tym samym przepisy te zakładają, że oferent dysponuje szczegółowymi informacjami na temat ilości i składu odpadów, trasy przemieszczania odpadów oraz środków transportu, które zostaną wykorzystane w tym celu.

62 Ponadto zgodnie z art. 58 dyrektywy 2014/24 oferent, aby zostać dopuszczonym do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, jest zobowiązany wykazać, że w chwili składania oferty spełnia kryteria kwalifikacji podmiotowej wymienione w art. 58 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–c) tej dyrektywy. Może on natomiast poczekać, aż zostanie mu udzielone zamówienie, by przedstawić dowód, że spełnia warunki realizacji zamówienia. Kryteria kwalifikacji podmiotowej pozwalają bowiem instytucji zamawiającej dopuszczać do składania ofert jedynie tych wykonawców, których zdolność techniczna lub zawodowa oparta na ich niedawnym doświadczeniu wskazują na to, że będą oni w stanie zrealizować dane zamówienie, uzyskując w razie potrzeby wymagane zezwolenia lub wsparcie logistyczne. Ponadto zobowiązanie oferentów do spełnienia wszystkich warunków realizacji zamówienia w chwili przedstawienia ich oferty stanowi nadmierny wymóg, który w konsekwencji może zniechęcić ich do udziału w postępowaniach udzielania zamówień publicznych, i tym samym narusza zasady proporcjonalności i przejrzystości gwarantowane w art. 18 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

63 W tych okolicznościach na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 70 dyrektywy 2014/24 w związku z art. 18 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie odrzuceniu oferty jednego z oferentów jedynie z tego powodu, że w chwili składania oferty nie przedstawił on dowodu, iż spełnia warunek realizacji danego zamówienia.

W przedmiocie pytania czwartego

64 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 18, art. 56 ust. 1 akapit pierwszy lit. b), art. 58 ust. 1 lit. a) i art. 58 ust. 2 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym instytucje zamawiające są uprawnione do określenia w dokumentach zamówienia procedury oceny ofert, zgodnie z którą posiadanie kompetencji do prowadzenia działalności zawodowej, której dotyczy zamówienie, zostanie – lub nie zostanie – zweryfikowane, mimo że kompetencja ta stanowi warunek konieczny dla zgodnej z prawem realizacji zamówienia publicznego, a instytucja zamawiająca powinna wiedzieć o tym przed sporządzeniem dokumentów zamówienia.

65 Pytanie to opiera się na założeniu, że obowiązek posiadania przez wykonawców, zamierzających przemieścić odpady z jednego państwa członkowskiego do innego państwa, zgody właściwych zainteresowanych organów, zgodnie w szczególności z art. 2 pkt 35 i art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, stanowi kryterium kwalifikacji podmiotowej w rozumieniu art. 58 dyrektywy 2014/24.

66 Ponieważ obowiązek ten należy uznać za warunek realizacji zamówienia w rozumieniu art. 70 tej dyrektywy, jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie czwarte.

W przedmiocie pytania piątego

67 Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 18 i art. 42 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że w ramach zamówienia na usługi gospodarowania odpadami instytucje zamawiające mogą zgodnie z prawem udzielić zamówienia na tego rodzaju usługi jedynie wtedy, gdy w dokumentach zamówienia określą one w sposób jasny i precyzyjny ilość i skład odpadów oraz inne istotne warunki realizacji zamówienia.

68 Pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione. Powierzone Trybunałowi w ramach postępowania prejudycjalnego zadanie polega bowiem na tym, by przyczyniał się on do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nie by sporządzał opinie doradcze na temat ogólnych lub hipotetycznych zagadnień (zob. podobnie wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Archus i Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, pkt 41–43 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Tymczasem niezależnie od okoliczności, że pytanie to zostało sformułowane w sposób abstrakcyjny i ogólny, postanowienie odsyłające nie zawiera minimum wyjaśnień pozwalających na ustalenie związku pomiędzy wspomnianym pytaniem a sporem w postępowaniu głównym.

70 W tych okolicznościach pytanie to jest hipotetyczne i w konsekwencji niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

71 Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 18 ust. 2, art. 58 i 70 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, należy interpretować w ten sposób, że w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi gospodarowania odpadami obowiązek posiadania przez wykonawcę, zamierzającego przemieścić odpady z jednego państwa członkowskiego do innego państwa, zgody właściwych organów państw członkowskich, których dotyczy przemieszczanie tych odpadów, zgodnie w szczególności z art. 2 pkt 35 i art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, stanowi warunek realizacji tego zamówienia.**

2) **Artykuł 70 dyrektywy 2014/24 w związku z art. 18 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie odrzuceniu oferty jednego z oferentów jedynie z tego powodu, że w chwili składania oferty nie przedstawił on dowodu, iż spełnia warunek realizacji danego zamówienia.**

Podpisy