Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 25 października 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne na dostawy materiałów i sprzętu do diagnostyki medycznej – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 42 – Udzielenie – Zakres uznania instytucji zamawiającej – Szczegółowe sformułowanie specyfikacji technicznych

W sprawie C-413/17

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 30 czerwca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 lipca 2017 r., w postępowaniu:

„Roche Lietuva” UAB

przy udziale:

Kauno Dainavos poliklinika VšĮ,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu „Roche Lietuva” UAB przez G. Balčiūnasa i K. Karpickisa, advokatai,

– w imieniu Kauno Dainavos poliklinika VšĮ przez K. Laurynaitė i J. Judickienė, advokatai,

– w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa, K. Dieninisa i D. Stepanienė, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou, A. Magrippi i K. Georgiadisa, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: litewski.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Steiblytė i P. Ondrůška, działających 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. 2 i 23 oraz załącznika VI do 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego przez „Roche Lietuva" UAB, oferenta odrzuconego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Kauno Dainavos poliklinika VšĮ, publiczną poliklinikę położoną w Kownie (Litwa) (zwaną dalej „poliklinika Dainava w Kownie"), w przedmiocie specyfikacji technicznych tego przetargu.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa 2004/18 została z dniem 18 kwietnia 2016 r. uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18 (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), zgodnie z art. 91 akapit pierwszy tej dyrektywy.

4 Zgodnie z motywem 74 dyrektywy 2014/24:

„(74) Specyfikacje techniczne sporządzane przez publicznych nabywców muszą umożliwiać otwarcie zamówień publicznych na konkurencję oraz realizację celów w zakresie zrównoważonego rozwoju. W tym celu należy umożliwić składanie ofert odzwierciedlających różnorodność rozwiązań technicznych, norm i specyfikacji technicznych na rynku, w tym ofert opracowanych na podstawie kryteriów wykonania związanych z cyklem życia procesu produkcji robót budowlanych, dostaw i usług oraz ich zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W związku z powyższym specyfikacje techniczne powinny być opracowywane w taki sposób, aby uniknąć sztucznego zawężania konkurencji poprzez wymogi, które faworyzują konkretnego wykonawcę, odzwierciedlając kluczowe cechy dostaw, usług lub robót budowlanych oferowanych zwykle przez tego wykonawcę. Opracowanie specyfikacji technicznych pod względem wymagań wydajnościowych i funkcjonalnych zasadniczo umożliwia optymalne osiągnięcie tego celu. Wymagania funkcjonalne i odnoszące się do wydajności są również odpowiednim środkiem sprzyjającym innowacji w zamówieniach publicznych i powinny być stosowane jak najszerzej. W przypadku odwołania do normy europejskiej albo, w przypadku jej braku, do normy krajowej oferty oparte na równoważnych rozwiązaniach powinny być brane pod uwagę przez instytucje zamawiające. Udowodnienie równoważności w odniesieniu do wymaganej etykiety powinno być obowiązkiem wykonawcy.

[…]".

5 Artykuł 18 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady 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 niniejszej dyrektywy lub sztuczne zawężanie konkurencji. Uznaje się, że konkurencja została sztucznie zawężona, gdy zamówienie zostało zorganizowane z zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców”.

6 Artykuł 42 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Specyfikacje techniczne”, stanowi:

„1. Specyfikacje techniczne zdefiniowane w załączniku VII pkt 1 określa się w dokumentach zamówienia. W specyfikacjach technicznych określa się wymagane cechy robót budowlanych, usług lub dostaw.

Cechy te mogą również odnosić się do określonego procesu lub metody produkcji lub realizacji wymaganych robót budowlanych, dostaw lub usług lub do konkretnego procesu innego etapu ich cyklu życia, nawet jeżeli te czynniki nie są ich istotnym elementem, pod warunkiem że są one związane z przedmiotem zamówienia oraz są proporcjonalne do jego wartości i celów.

[…]

2. Specyfikacje techniczne zapewniają równy dostęp wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia i nie tworzą nieuzasadnionych przeszkód dla otwarcia zamówienia publicznego na konkurencję.

3. Bez uszczerbku dla obowiązujących krajowych reguł technicznych, w zakresie, w jakim są one zgodne z prawem unijnym, specyfikacje techniczne formułuje się w jeden z poniższych sposobów:

a) w kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, w tym aspektów środowiskowych, pod warunkiem że parametry są dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić oferentom ustalenie przedmiotu zamówienia, a instytucjom zamawiającym udzielenie zamówienia;

b) poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych oraz, w kolejności preferencji, do: norm krajowych przenoszących normy europejskie, europejskich ocen technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, norm międzynarodowych, innych systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne lub – w przypadku ich braku – do norm krajowych, krajowych aprobat technicznych lub krajowych specyfikacji technicznych dotyczących projektowania, wyliczeń i realizacji robót budowlanych oraz wykorzystania dostaw; każdemu odniesieniu towarzyszą słowa »lub równoważne«;

c) w kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, o których mowa w lit. a), z odniesieniem do specyfikacji technicznych wymienionych w lit. b) stanowiących środek domniemania zgodności z tego rodzaju wymaganiami wydajnościowymi lub funkcjonalnymi;

d) poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych wymienionych w lit. b) w zakresie określonych cech oraz poprzez odniesienie do wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, o których mowa w lit. a), w zakresie innych cech.

4. Jeżeli nie uzasadnia tego przedmiot zamówienia, specyfikacje techniczne nie zawierają odniesienia do konkretnej marki lub źródła ani do szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, ani do znaku handlowego, patentu, typu bądź konkretnego pochodzenia lub produkcji, które to odniesienie mogłoby prowadzić do uprzywilejowania

lub wyeliminowania pewnych przedsiębiorstw lub produktów. W wyjątkowych przypadkach dopuszcza się stosowanie takich odniesień, jeżeli niemożliwe jest opisanie przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny i zrozumiały sposób zgodnie z ust. 3. Takim odniesieniom towarzyszą słowa »lub równoważne«.

[…]”.

7 Załącznik VII do dyrektywy 2014/24, zatytułowany „Definicje niektórych specyfikacji technicznych”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1. »specyfikacja techniczna« ma jedno z poniższych znaczeń:
   a) […]
   b) w przypadku zamówień publicznych na dostawy lub usługi oznacza specyfikację w dokumencie określającym wymagane cechy produktu lub usługi, takie jak poziomy jakości, poziomy oddziaływania na środowisko i klimat, dostosowanie projektu do wszystkich potrzeb (w tym dostępność dla osób niepełnosprawnych) oraz ocenę zgodności, wydajność, przeznaczenie produktu, bezpieczeństwo lub wymiary, w tym wymagania odnoszące się do produktu w zakresie nazwy, pod jaką produkt jest sprzedawany, terminologię, symbole, testy i metody testowania, opakowanie, oznakowanie i etykietowanie, instrukcje użytkowania, procesy i metody produkcji na każdym etapie cyklu życia dostawy lub usługi oraz procedury oceny zgodności”.

Prawo litewskie

8 Artykuły 2 i 23 oraz załącznik VI do dyrektywy 2004/18 zostały transponowane do prawa litewskiego w artykułach 3 i 25, jak również w załączniku 3 do Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (litewskiej ustawy o zamówieniach publicznych). Co się tyczy dyrektywy 2014/24, jej transpozycja została dokonana ustawą XIII-327 z dnia 2 maja 2017 r. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 lipca 2017 r.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

9 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w dniu 22 czerwca 2016 r. poliklinika Dainava w Kownie ogłosiła przetarg nieograniczony pt. „Wynajem sprzętu medycznego do diagnostyki laboratoryjnej i zakup usług i materiałów w celu zapewnienia działania takiego sprzętu”. Przetarg ten składał się z 13 części. Wartość rozpatrywanej w postępowaniu głównym części przetargu wynosiła 250 000 EUR.

10 W dniu 4 lipca 2016 r. Roche Lietuva podniosła w zażaleniu, że specyfikacje techniczne określone w załączniku nr 1 do specyfikacji warunków zamówienia w tym przetargu ograniczają w sposób nieuzasadniony konkurencję wśród dostawców ze względu na wysoki stopień szczegółowości oraz że w rzeczywistości są one dopasowane do cech wyrobów określonych producentów analizatorów krwi. Poliklinika Dainava w Kownie zmieniła decyzją z dnia 14 lipca 2016 r. niektóre zapisy specyfikacji technicznych.

11 Roche Lietuva nie była usatysfakcjonowana tymi wprowadzonymi w następstwie swojego zażalenia zmianami, więc w dniu 28 lipca 2016 r. wystąpiła do sądów krajowych.

12 Zarówno sąd pierwszej instancji, jak i sąd apelacyjny, do których wystąpiła Roche Lietuva, oddaliły skargę tej spółki, odpowiednio w dniach 6 października i 14 grudnia 2016 r., w szczególności na tej podstawie, po pierwsze, że poliklinika Dainava w Kownie prawidłowo zastosowała przysługujące jej uznanie przy sporządzaniu szczegółowych specyfikacji technicznych w świetle swoich wymogów opartych na jakości badań i ochronie zdrowia ludzkiego, a po drugie, że skarżąca w postępowaniu głównym nie wykazała, że przetarg był dopasowany do konkretnego sprzętu lub konkretnych producentów.

13 W dniu 28 grudnia 2016 r. poliklinika Dainava w Kownie unieważniła rozpatrywany przetarg w następstwie żądania skierowanego przez Viešųjų pirkimų tarnyba (urząd ds. zamówień publicznych, Litwa), który stwierdził naruszenie właściwych przepisów, innych niż te wskazane we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

14 W dniu 17 stycznia 2017 r. Roche Lietuva wniosła skargę kasacyjną do Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądu najwyższego, Litwa), który rozpatrzył sprawę w dniu 17 maja 2017 r. Postanowieniem z dnia 19 czerwca 2017 r. sąd ten zarządził z urzędu wznowienie postępowania. Poinformował strony o swoim zamiarze wyjścia poza granice skargi kasacyjnej i wezwał je, jak również urząd ds. zamówień publicznych, do przedstawienia uwag dotyczących postanowień specyfikacji warunków zamówienia, które ustanawiały nie wymogi dotyczące usług (analiz medycznych), lecz sprzętu niezbędnego do świadczenia tych usług.

15 Sąd odsyłający zastanawia się nad granicami uznania instytucji zamawiającej, takiej jak pozwana w postępowaniu głównym, w odniesieniu do ustalania w przetargu szczególnych cech wyposażenia medycznego, które ma być zakupione, jeżeli dysponowanie tym sprzętem nie jest samodzielnym celem tego przetargu, a tylko ma być środkiem do przeprowadzania badań lekarskich. W tym względzie wskazany sąd zastanawia się, czy instytucja zamawiająca spełniła wymogi prawne, jeżeli działanie danego sprzętu zostało określone jako wymóg funkcjonalny, związany nie z samym tylko działaniem lub z właściwościami tego sprzętu, ale z wynikiem tego działania, czyli w szczególności przez odniesienie do szybkości i wiarygodności badań oraz stosowanych metod.

16 W tych okolicznościach Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sąd najwyższy, Litwa) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepisy art. 2 i 23 dyrektywy 2004/18 oraz załącznika VI do tej dyrektywy (łącznie bądź oddzielnie, lecz bez ograniczania się do tych przepisów) należy interpretować i rozumieć w ten sposób, że w przypadku gdy instytucja zamawiająca – zakład opieki zdrowotnej – zamierza nabyć towary (sprzęt medyczny i materiały diagnostyczne) lub określone prawa do nich w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, aby być w stanie samodzielnie wykonywać badania, zakres uznania tej instytucji zamawiającej obejmuje uprawienie do ustanowienia w specyfikacji technicznej tylko takich wymogów dla tych towarów, które nie opisują w oderwaniu poszczególnych operacyjnych (technicznych) i użytkowych (funkcjonalnych) cech sprzętu lub materiałów, lecz określają parametry jakościowe badań, które mają być wykonywane, oraz charakterystykę funkcjonalną laboratorium badawczego, których treść powinna zostać opisana oddzielenie w specyfikacji warunków danego zamówienia publicznego?”.

Uwagi wstępne

17 Sąd odsyłający odnosi się w swoim pytaniu do niektórych przepisów dyrektywy 2004/18. W kwestii stosowania ratione temporis tej dyrektywy należy wskazać, że rozpatrywane w postępowaniu głównym ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 22 czerwca 2016 r., czyli po tym, jak uchylenie tej dyrektywy stało się obowiązujące, co zgodnie z art. 91 akapit pierwszy dyrektywy 2014/24 ustalono na dzień 18 kwietnia 2016 r.

18 Zgodnie zaś w utrwalonym orzecznictwem Trybunału co do zasady zastosowanie ma dyrektywa obowiązująca w momencie, gdy instytucja zamawiająca wybierała tryb postępowania, który będzie stosować, i ostatecznie rozstrzygała kwestię, czy istnieje obowiązek ogłoszenia wcześniej przetargu w celu udzielenia zamówienia publicznego (wyrok z dnia 14 września 2017 r., Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Dodać należy, że art. 2 i 23 dyrektywy 2004/18 zostały zasadniczo powtórzone, odpowiednio, w art. 18 ust. 1 i w art. 42–44 dyrektywy 2014/24. Treść załącznika VI do dyrektywy 2004/18 została zasadniczo powtórzona w załączniku VII do dyrektywy 2014/24. Warunki mające zastosowanie do specyfikacji technicznych określających wymagane cechy robót budowlanych, usług lub dostaw stanowiących przedmiot danego zamówienia uregulowane są konkretnie w art. 42 tej ostatniej dyrektywy.

20 Wynika z tego, że w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy dokonać wykładni właściwych przepisów dyrektywy 2014/24.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

21 W świetle powyższego należy uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, w jakiej mierze, na mocy artykułów 18 i 42 dyrektywy 2014/24, a także zasad równego traktowania i proporcjonalności, przy sporządzaniu specyfikacji technicznych przetargu na zakup wyrobów medycznych instytucja zamawiająca powinna przypisywać wagę indywidualnym cechom urządzeń lub wynikom działania tych urządzeń.

22 Na wstępie Komisja Europejska zastanawia się nad dopuszczalnością tego pytania w świetle faktu, że przetarg, który stanowi przedmiot sporu w postępowaniu głównym, został unieważniony, przez co omawiane pytanie ma charakter hipotetyczny.

23 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach określonego w art. 267 TFUE postępowania wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie przyszłego wyroku, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – ocena zarówno niezbędności, jak i znaczenia pytań, które zadaje on Trybunałowi. W konsekwencji jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. W ramach mechanizmu współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi ustanowionego w art. 267 TFUE pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy, w rozumieniu powyższego postanowienia, tylko, w szczególności, w razie niespełnienia wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowanych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem lub też gdy jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności normy prawa Unii, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie mają żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in., C-528/16, EU:C:2018:583, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 W niniejszym przypadku sąd odsyłający przedstawił w swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym szereg powodów, dla których pomimo unieważnienia rozpatrywanego w postępowaniu głównym przetargu interes prawny w rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym, zgodnie z prawem krajowym, utrzymuje się. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przedłożonego pytania nie należy uważać za hipotetyczne i w konsekwencji należy je uznać za dopuszczalne.

25 Co do istoty: zgodnie z art. 42 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2014/24 specyfikacje techniczne zdefiniowane w pkt 1 załącznika VII do tej dyrektywy zamieszcza się w dokumentach zamówienia i określają one wymagane cechy robót budowlanych, usług lub dostaw.

26 W myśl art. 42 ust. 3 tej dyrektywy specyfikacje techniczne można sformułować na kilka sposobów, bądź to w kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych, bądź poprzez odniesienie do specyfikacji technicznych oraz, w kolejności, do: norm krajowych przenoszących normy europejskie, europejskich ocen technicznych, wspólnych specyfikacji technicznych, norm międzynarodowych, innych systemów referencji technicznych ustanowionych przez europejskie organy normalizacyjne lub – w przypadku ich braku – do norm krajowych, krajowych aprobat technicznych lub krajowych specyfikacji technicznych dotyczących projektowania, wyliczeń i realizacji robót budowlanych oraz wykorzystania dostaw, bądź też jako kombinację tych dwóch sposobów.

27 W tym względzie należy stwierdzić, że to, iż tenże art. 42 ust. 3 stanowi, że specyfikacje techniczne powinny być sformułowane w dostatecznie precyzyjnych kategoriach wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych lub przez odniesienie do specyfikacji technicznych i różnych norm, w żaden sposób nie wyklucza tego, by w przetargu na dostawy wyrobów medycznych przeznaczonych do prowadzenia badań lekarskich szczegółowo określić cechy działania i stosowania sprzętu i poszczególnych zamawianych środków.

28 Ponadto należy zauważyć, po pierwsze, że brzmienie art. 42 ust. 3 dyrektywy 2014/24 nie ustanawia żadnej hierarchii metod formułowania specyfikacji technicznych i nie przyznaje pierwszeństwa którejś z tych metod.

29 Po drugie, z przepisu tego wynika, że uregulowania Unii dotyczące specyfikacji technicznych przyznają instytucji zamawiającej szeroki zakres uznania przy formułowaniu specyfikacji technicznych zamówienia.

30 Ten zakres uznania jest uzasadniony okolicznością, że to instytucje zamawiające najlepiej znają wyroby, na które mają zapotrzebowanie, oraz są w stanie najlepiej określić wymogi, które muszą być spełnione, aby osiągnąć pożądane wyniki.

31 Jednak dyrektywa 2014/24 ustanawia pewne granice, których instytucja zamawiająca musi przestrzegać.

32 W szczególności w art. 42 ust. 2 dyrektywy 2014/24 wymaga się, by specyfikacje techniczne zapewniały równy dostęp wykonawców do postępowania o udzielenie zamówienia i nie tworzyły nieuzasadnionych przeszkód dla otwarcia zamówienia publicznego na konkurencję.

33 Wymóg ten daje konkretny wyraz zasadzie równego traktowania, do celów sformułowania specyfikacji technicznych, w art. 18 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty i proporcjonalny.

34 Jak Trybunał już orzekł, zasady równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości mają w przypadku specyfikacji technicznych kluczowe znaczenie, zważywszy na ryzyko dyskryminacji związane z ich wyborem lub sposobem ich sformułowania (zob. w odniesieniu do dyrektywy 2004/18 wyrok z dnia 10 maja 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-368/10, EU:C:2012:284, pkt 62).

35 Ponadto w art. 18 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2014/24 doprecyzowano, że przetargów nie można urządzać w sposób mający na celu wyłączenie zamówienia z zakresu zastosowania tej dyrektywy lub sztucznego zawężania konkurencji oraz że uznaje się, że konkurencja została sztucznie zawężona, gdy przetarg został zorganizowany z zamiarem nieuzasadnionego działania na korzyść lub niekorzyść niektórych wykonawców.

36 W podobnym duchu motyw 74 dyrektywy 2014/24 stanowi, że specyfikacje techniczne powinny „być opracowywane w taki sposób, aby uniknąć sztucznego zawężania konkurencji poprzez wymogi, które faworyzują konkretnego wykonawcę, odzwierciedlając kluczowe cechy dostaw, usług lub robót

budowlanych oferowanych zwykle przez tego wykonawcę". Zgodnie bowiem z tym motywem „należy umożliwić składanie ofert odzwierciedlających różnorodność rozwiązań technicznych, norm i specyfikacji technicznych na rynku […]".

37 Przestrzeganie tych wymogów jest tym bardziej istotne, gdy, jak w niniejszej sprawie, specyfikacje techniczne zawarte w specyfikacji warunków zamówienia są sformułowane w sposób wyjątkowo szczegółowy. Im bardziej bowiem specyfikacje techniczne są szczegółowe, tym większe jest ryzyko, że wyroby danego producenta będą faworyzowane.

38 Wprawdzie, jak wynika z art. 42 ust. 4 dyrektywy 2014/24, można – w drodze wyjątku i jeżeli niemożliwe jest zapewnienie wystarczająco szczegółowego i zrozumiałego opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z ust. 3 – zastosować odniesienie do metody produkcji lub do konkretnej marki lub źródła, do szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, lub do znaku towarowego lub patentu, pod warunkiem jednak, że jest to uzasadnione przedmiotem zamówienia oraz że przestrzegane są warunki określone w tym celu w dyrektywie 2014/24, a w szczególności że takim odniesieniom towarzyszą, w dokumentach przetargowych, słowa „lub równoważne". Jednakże z uwagi na to, że przepis ten stanowi odstępstwo, warunki, w jakich instytucja zamawiająca może skorzystać z takiej możliwości, powinny podlegać ścisłej wykładni.

39 Zgodnie z orzecznictwem w dziedzinie zamówień publicznych na dostawy niedodanie zwrotu „lub równoważne" po wskazaniu w specyfikacji warunków zamówienia określonego produktu może bowiem nie tylko zniechęcić wykonawców dysponujących analogicznymi systemami do złożenia oferty w przetargu, lecz również stanowić przeszkodę w przepływie importu w handlu transgranicznym w Unii Europejskiej i zastrzec rynek wyłącznie do dostawców zamierzających stosować konkretnie wskazany produkt (zob. podobnie postanowienie z dnia 3 grudnia 2001 r., Vestergaard, C-59/00, EU:C:2001:654, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 W świetle powyższych uwag do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy – biorąc pod uwagę zakres uznania, jaki posiada instytucja zamawiająca w celu określenia specyfikacji technicznych według wymogów jakościowych w zależności od danego przedmiotu zamówienia – wyjątkowo szczegółowy charakter rozpatrywanych w postępowaniu głównym specyfikacji technicznych nie prowadzi do pośredniego uprzywilejowania jednego z oferentów.

41 Ważne jest również, aby stopień szczegółowości specyfikacji technicznych był zgodny z zasadą proporcjonalności, co wymaga w szczególności zbadania, czy ten stopień szczegółowości jest niezbędny do osiągnięcia zamierzonych celów.

42 Należy jednak wskazać, że zasada proporcjonalności ma specyficzne zastosowanie w delikatnym obszarze zdrowia publicznego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy ocenie poszanowania przez państwo członkowskie zasady proporcjonalności w tej dziedzinie należy bowiem uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie osób mają pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem FUE i że do państw członkowskich należy decyzja o tym, na jakim poziomie chcą one zapewnić ochronę zdrowia publicznego, i o sposobie osiągnięcia tego poziomu. Jako że poziom ten może być różny w różnych państwach członkowskich, należy przyznać państwom członkowskim swobodę uznania w tym zakresie (wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Należy również wskazać w tym kontekście, że – jak przypomniano w pkt 11 zaleceń Trybunału dla sądów krajowych, dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2018, C 257, s. 1) – choć do celów wydania orzeczenia Trybunał z konieczności uwzględnia stan prawny i faktyczny sporu w postępowaniu głównym, który przedstawił sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, to sam Trybunał nie stosuje prawa Unii do tego sporu. Orzekając w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii, Trybunał dąży do udzielenia odpowiedzi

użytecznej dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, lecz to do sądu odsyłającego należy wyciągnięcie konkretnych konsekwencji. Z tych względów dokonana przez Trybunał wykładnia jest zwykle wyrażona in abstracto.

44 W niniejszym przypadku do sądu odsyłającego należy ocena w praktyce, w świetle przedstawionych powyżej elementów wykładni, zgodności rozpatrywanych w postępowaniu głównym specyfikacji technicznych z zasadami równego traktowania i proporcjonalności.

45 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na przedstawione pytanie powinna brzmieć: art. 18 i 42 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że przepisy te nie nakładają na instytucję zamawiającą obowiązku nadania co do zasady, przy sporządzaniu specyfikacji technicznych w przetargu na zakup wyrobów medycznych, większej wagi albo poszczególnym właściwościom urządzeń medycznych, albo wynikom działania tych urządzeń, lecz wymagają, by specyfikacje techniczne jako całość były zgodne z zasadami równego traktowania i proporcjonalności. Do sądu odsyłającego należy ocena, czy w zawisłym przed nim sporze dane specyfikacje techniczne spełniają te wymogi.

W przedmiocie kosztów

46 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 strony w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 18 i 42 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 przepisy te nie nakładają na instytucję zamawiającą obowiązku nadania co do zasady, przy sporządzaniu specyfikacji technicznych w przetargu na zakup wyrobów medycznych, większej wagi albo poszczególnym właściwościom urządzeń medycznych, albo wynikom działania tych urządzeń, lecz wymagają, by specyfikacje techniczne jako całość były zgodne z zasadami równego traktowania i proporcjonalności. Do sądu odsyłającego należy ocena, czy w zawisłym przed nim sporze dane specyfikacje techniczne spełniają te wymogi.

Podpisy