Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 26 listopada 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Zamówienia publiczne — Dyrektywa 89/665/EWG — Zasady skuteczności i równoważności — Procedury odwoławcze w dziedzinie udzielania zamówień publicznych — Termin do wniesienia odwołania — Przepisy krajowe uzależniające powództwo o odszkodowanie od uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem procedury — Termin zawity, którego bieg rozpoczyna się niezależnie od powzięcia przez powoda wiadomości o bezprawności

W sprawie C-166/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 25 marca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 kwietnia 2014 r., w postępowaniu:

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH,

przy udziale:

Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft,

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger,

Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 kwietnia 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH przez M. Odera i A. Hierscha, Rechtsanwälte,

— w imieniu Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger przez G. Streita, Rechtsanwalt,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu rządu austriackiego przez M. Fruhmanna, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez A. De Stefano, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez B.R. Killmanna i A. Tokára, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 maja 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy interpretacji dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 335, s. 31) (zwanej dalej „dyrektywą 89/665") oraz zasad skuteczności i równoważności.

2 Wniosek ten został złożony w ramach skargi wniesionej przez MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur- Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (zwaną dalej „MedEval") na decyzję Bundesvergabeamt (federalny urząd ds. zamówień publicznych, zwany dalej „urzędem"), na mocy której urząd oddalił wniosek MedEval mający na celu stwierdzenie niezgodności z prawem procedury w sprawie zamówienia publicznego prowadzonej przez Huptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (główny związek austriackich instytucji ubezpieczenia społecznego, zwany dalej „związkiem") i dotyczącego wdrożenia systemu zarządzania elektronicznego receptami lekarskimi, które to zamówienie zostało udzielone Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich (kasie pracowników aptek).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 2, 13, 14, 25 i 27 dyrektywy 2007/66 mają następujące brzmienie:

„(2) [Dyrektywa 89/665] […] [ma] zatem zastosowanie wyłącznie do zamówień objętych zakresem zastosowania [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. L 134, s. 114)] […] zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości [Unii Europejskiej], bez względu na rodzaj stosowanej procedury konkurencyjnej lub zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, w tym konkursów, systemów kwalifikowania i dynamicznych systemów zakupów. Zgodnie z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność skutecznych i szybkich środków odwoławczych od decyzji instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających w kwestii ustalenia, czy dane zamówienie podlega podmiotowemu lub przedmiotowemu zakresowi zastosowania [dyrektywy 2004/18] […].

[…]

(13) Aby zwalczać bezprawne bezpośrednie udzielanie zamówień, które zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości […] za najpoważniejsze naruszenie prawa [Unii] w dziedzinie zamówień publicznych ze strony instytucji zamawiającej lub podmiotu zamawiającego, należy przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje. Dlatego umowa zawarta na podstawie bezprawnego bezpośredniego udzielenia zamówienia powinna być z zasady uważana za nieskuteczną. Nieskuteczność nie powinna być automatyczna, lecz powinna być stwierdzona przez niezależny organ odwoławczy lub wynikać z podjętej przez ten organ decyzji.

(14) Nieskuteczność stanowi najlepszy sposób przywrócenia konkurencji i stworzenia nowych perspektyw handlowych podmiotom gospodarczym, które zostały bezprawnie pozbawione możliwości udziału w procedurze udzielania zamówień […].

[…]

(25) Ponadto konieczność zapewnienia trwałej pewności prawnej [prawa w zakresie] decyzji podjętych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające wymaga ustanowienia rozsądnego minimalnego okresu ograniczającego prawo [terminu przedawnienia prawa] do wniesienia odwołania, którego celem jest stwierdzenie nieskuteczności umowy.

[…]

(27) Jako że niniejsza dyrektywa wzmacnia krajowe procedury odwoławcze, szczególnie w przypadkach bezprawnego bezpośredniego udzielania zamówień, należy zachęcać wykonawców do stosowania tych nowych mechanizmów. Z uwagi na pewność prawną [prawa] możliwość uznania umowy za nieskuteczną jest ograniczona czasowo. Należy przestrzegać skuteczności tych terminów".

4 Artykuł 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, o których mowa w [dyrektywie 2004/18], chyba że takie zamówienia wyłączono zgodnie z art. 10–18 tej dyrektywy.

[…]

Państwa członkowskie przedsiębiorą niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień [publicznych] objętych zakresem zastosowania dyrektywy [2004/18] – możliwość skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez instytucje zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

[…]

3. Państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia.

[…]".

5 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Wymogi dotyczące procedur odwoławczych”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią wprowadzenie do procedur odwoławczych określonych w art. 1 odpowiednich środków obejmujących prawo do:

[…]

b) uchylenia lub doprowadzenia do uchylenia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących specyfikacji technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w zaproszeniu do składania ofert, dokumentacji zamówienia lub we wszelkich innych dokumentach związanych z procedurą udzielania zamówienia;

c) przyznania odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia.

[…]

6. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że w przypadku gdy wystąpiono z roszczeniem o odszkodowanie w związku z bezprawnie podjętą decyzją, przedmiotowa decyzja musi być uprzednio uchylona przez organ mający niezbędne uprawnienia.

7. Z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 2d–2f, skutki korzystania z uprawnień, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, w odniesieniu do umowy zawartej po udzieleniu zamówienia określane są w prawie krajowym.

Ponadto z wyjątkiem sytuacji, gdy decyzja musi zostać uchylona przed przyznaniem odszkodowania, państwo członkowskie może przewidzieć, że po zawarciu umowy zgodnie z art. 1 ust. 5, ust. 3 niniejszego artykułu lub art. 2a–2f, uprawnienia organu odpowiedzialnego za procedury odwoławcze są ograniczone do przyznawania odszkodowań wszystkim podmiotom, które poniosły szkodę w wyniku naruszenia.

[…]”.

6 Artykuł 2c tej dyrektywy, zatytułowany „Terminy na wniesienie odwołania”, ma następujące brzmienie:

„W przypadku gdy państwo członkowskie postanawia, że każde odwołanie od decyzji podjętej przez instytucję zamawiającą w kontekście procedury udzielania zamówień objętej zakresem zastosowania dyrektywy [2004/18] lub w związku z taką procedurą musi zostać wniesione przed upływem pewnego okresu [określonego terminu], okres [termin] ten wynosi co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi, jeśli korzystano z faksu lub środków elektronicznych, lub – jeśli korzystano z innych środków komunikacji – okres [termin] ten wynosi albo co najmniej 15 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu, w którym decyzja instytucji zamawiającej została wysłana oferentowi lub kandydatowi, albo co najmniej 10 dni kalendarzowych ze skutkiem od dnia następującego po dniu otrzymania decyzji instytucji zamawiającej. Informacji przekazywanej każdemu oferentowi lub kandydatowi o decyzji instytucji zamawiającej towarzyszy streszczenie stosownych przyczyn [zwięzłe przedstawienie zasadniczych części uzasadnienia]. W przypadku wniosku o odwołanie od decyzji, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b) niniejszej dyrektywy, niepodlegających obowiązkowi powiadomienia, termin ten wynosi co najmniej 10 dni kalendarzowych od daty publikacji danej decyzji”.

7 Artykuł 2d ust. 1 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Nieskuteczność”, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby umowa została uznana za nieskuteczną przez organ odwoławczy niezależny od instytucji zamawiającej lub by jej nieskuteczność wynikała z decyzji takiego organu odwoławczego w następujących przypadkach:

a) jeżeli instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co nie było dopuszczone zgodnie z dyrektywą [2004/18];

[…]”.

8 Zgodnie z brzmieniem art. 2f dyrektywy 89/665, zatytułowanym „Terminy”:

„1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wniesienie odwołania zgodnie z art. 2d ust. 1 musi nastąpić:

[…]

b) i we wszystkich przypadkach przed upływem okresu co najmniej 6 miesięcy, ze skutkiem od dnia następującego po dniu zawarcia umowy.

2. We wszystkich innych przypadkach, w tym w przypadku odwołań wniesionych zgodnie z art. 2e ust. 1, terminy wnoszenia odwołań ustalane są w prawie krajowym, z zastrzeżeniem postanowień art. 2c”.

Prawo austriackie

9 Przepisy stanowiące transpozycję dyrektywy 89/665 zasadniczo znajdują się w części czwartej rozdział II Bundesvergabegesetz 2006 (federalnej ustawy o zamówieniach publicznych z 2006 r., zwanej dalej „Bundesvergabegesetz 2006”), która została wielokrotnie znowelizowana.

10 Paragraf 312 ust. 3 pkt 3 Bundesvergabegesetz 2006 w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 marca 2011 r., w którym MedEval wystąpiła do urzędu, stanowił, że urząd ten był właściwy w przedmiocie stwierdzenia niezgodności z prawem procedury w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego, w szczególności na tej podstawie, że postępowanie to odbyło się bez uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu lub bez zaproszenia do składnia ofert.

11 Na podstawie § 331 tej ustawy:

„1. Jeżeli przedsiębiorca mający interes w zawarciu umowy podlegającej zakresowi zastosowania tej ustawy federalnej doznał w wyniku podnoszonej niezgodności z prawem szkody lub jest zagrożony poniesieniem szkody, może wnieść o stwierdzenie, że:

[…]

2) Przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego bez uprzedniego ogłoszenia lub bez zaproszenia do składnia ofert było niezgodne z prawem z uwagi na naruszenie niniejszej ustawy federalnej, rozporządzeń przyjętych w celu jej wykonania lub podlegającego bezpośredniemu wykonaniu prawa wspólnotowego […]

[…]”.

12 Paragraf 332 ust. 3 tej ustawy, zatytułowany „Treść i dopuszczalność wniosku o stwierdzenie", miał następujące brzmienie:

„Wnioski na podstawie § 331 ust. 1 pkt 2–4 należy składać w terminie sześciu miesięcy od dnia następującego po dniu, w którym udzielono zamówienia […]".

13 Paragraf 334 ust. 2 tej ustawy przewidywał, że w wypadku gdy urząd stwierdzi, iż udzielenie zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w sposób niezgodny z prawem, ponieważ nie zostało poprzedzone ogłoszeniem o zamówieniu, urząd jest zasadniczo zobowiązany do uznania takiej umowy za nieskuteczną.

14 Paragraf 341 ust. 2 Bundesvergabegesetz 2006, zatytułowany „Właściwość i postępowanie", stanowił:

„Skarga o odszkodowanie jest dopuszczalna tylko wówczas, kiedy uprzednio zostało stwierdzone przez dany organ sprawujący kontrolę w zakresie zamówień publicznych, że:

[…]

2. Przeprowadzenie procedury udzielenia zamówienia publicznego bez uprzedniego ogłoszenia lub bez zaproszenia do składnia ofert była niezgodne z prawem z uwagi na naruszenie niniejszej ustawy federalnej, rozporządzeń przyjętych w celu jej wykonania lub podlegającego bezpośredniemu wykonaniu prawa wspólnotowego […].

[…]".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

15 W dniu 10 sierpnia 2010 r. związek zawarł umowę z kasą pracowników aptek w sprawie „przeprowadzenia projektu pilotażowego w odniesieniu do projektu systemu zarządzania elektronicznego receptami lekarskimi w trzech regionach pilotażowych wraz z wykonaniem koniecznych w tym celu usług. Z postanowienia odsyłającego wynika, że data zawarcia umowy odpowiada dacie udzielenia zamówienia.

16 W dniu 1 marca 2011 r. MedEval wystąpiła do urzędu o stwierdzenie, że przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego było niezgodne z prawem z uwagi na naruszenie przepisów Bundesvergabegesetz 2006 z tego powodu, że analizowane zamówienie zostało udzielone bez uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu lub bez zaproszenia do składnia ofert.

17 W dniu 13 maja 2011 r. urząd uznał, na podstawie § 332 ust. 3 Bundesvergabegesetz 2006, że wniosek MedEval jest niedopuszczalny. Urząd ten stwierdził bowiem, że początek przewidzianego w tym artykule biegu terminu sześciu miesięcy na złożenie wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem miał miejsce w dniu następującym po dniu udzielenia zamówienia, niezależnie od kwestii, czy MedEval w tym momencie miała wiedzę o niezgodności z prawem analizowanej procedury, co zdaniem urzędu było dopuszczalne na podstawie art. 2f ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665.

18 MedEval wniosła skargę na tę decyzję do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego).

19 Sąd odsyłający stwierdził, że § 312 ust. 3 Bundesvergabegesetz 2006 przyznaje urzędowi kompetencję dokonywania, po udzieleniu zamówienia, pewnych stwierdzeń, wśród nich stwierdzenia niezgodności z prawem danego zamówienia z uwagi na brak uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu lub zaproszenia do składnia ofert. W tym względzie sąd ten podkreśla, że wnioski o stwierdzenie niezgodności z prawem należy składać w terminie sześciu miesięcy od dnia następującego po dniu udzielenia zamówienia zgodnie z § 332 ust. 3 Bundesvergabegesetz 2006.

20 Stwierdza on, że § 341 ust. 2 Bundesvergabegesetz2006 przewiduje, iż powództwo o odszkodowanie związane z niezgodnym z prawem udzieleniem zamówienia publicznego jest dopuszczalne jedynie w wypadku wcześniejszego stwierdzenia przez urząd, że postępowanie w sprawie zamówienia publicznego przeprowadzone bez uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu było niezgodne z prawem, i to na podstawie wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem, który jest dopuszczalny jedynie w wypadku, gdy wniosek ten złożono w przewidzianym w § 312 ust. 3 tej samej ustawy terminie sześciu miesięcy.

21 Sąd odsyłający uściśla, że odrębność austriackiego prawa krajowego sprowadza się do faktu, że gdyby urząd stwierdził niezgodność z prawem postępowania w sprawie udzielania zamówienia w związku z brakiem opublikowania uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu, urząd ten zasadniczo ma też obowiązek stwierdzenia nieważności tej umowy. Odrębność ta ma zatem charakter tego rodzaju, że umieszcza w ścisłym związku powództwa o odszkodowanie i powództwa mające na celu unieważnienie umowy zawartej w ramach udzielenia zamówienia.

22 Sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy fakt uzależnienia dopuszczalności powództwa mającego na celu uzyskanie odszkodowania w związku z naruszeniem zasad z dziedziny zamówień publicznych od terminu zawitego sześciu miesięcy, którego bieg rozpoczyna się w dniu następującym po dniu udzielenia zamówienia, bez uwzględnienia tego, czy występujący z powództwem miał wiedzę o tym zdarzeniu, jest zgodny z dyrektywą 89/665, jak również z zasadami równoważności i skuteczności.

23 Na poparcie tej wątpliwości sąd ten opiera się w szczególności na wyroku Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), zgodnie z którym termin na wystąpienie z powództwem o odszkodowanie może rozpocząć swój bieg dopiero od daty, w której występujący z powództwem wiedział lub powinien był wiedzieć o utrzymywanej niezgodności z prawem

24 Sąd ten podkreśla wreszcie fakt, iż ten wyrok Trybunału został wydany przed przyjęciem dyrektywy 2007/66, w okresie, w którym dyrektywa 89/665 nie przewidywała szczegółowych przepisów dotyczących terminów związanych z wykonywaniem prawa do wniesienia skargi w zakresie kwestionowania zamówień publicznych.

25 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo Unii, a w szczególności ogólne zasady równoważności i skuteczności oraz dyrektywę 89/665, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym wniosek o stwierdzenie naruszenia na gruncie prawa zamówień publicznych musi zostać złożony w ciągu sześciu miesięcy po zawarciu umowy, w wypadku gdy stwierdzenie naruszenia prawa zamówień publicznych stanowi przesłankę nie tylko dla uznania umowy za nieskuteczną, lecz także do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

26 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, prawo Unii, a w szczególności zasady równoważności i skuteczności, stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które uzależniają wniesienie skargi o odszkodowanie w związku z naruszeniem normy prawa zamówień publicznych od uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem procedury w sprawie przyznania danego zamówienia z uwagi na brak uprzedniego ogłoszenia o zamówieniu w wypadku, gdy w ten wniosek o stwierdzenie niezgodności z prawem jest obwarowany terminem zawitym sześciu miesięcy, którego bieg rozpoczyna się w dniu następującym po dniu udzielenia analizowanego zamówienia publicznego, i to niezależnie od kwestii, czy występujący wnioskiem mógł mieć wiedzę o istnieniu niezgodności z prawem, jaką była obarczona ta decyzja instytucji zamawiającej.

27 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 89/665, w świetle motywu 2 dyrektywy 2007/66, dyrektywa 89/665 podlega stosowaniu w kontekście takim, jak w postępowaniu głównym wyłącznie do zamówień podlegających zakresowi przedmiotowemu dyrektywy 2004/18, z wyjątkiem jednak wypadków, gdy te zamówienia są wyłączone na podstawie art. 10–18 tej ostatniej dyrektywy. Poniższe rozważania oparte są zatem na przesłance, że dyrektywę 2004/18 stosuje się względem zamówienia analizowanego w postępowaniu głównym, a zatem dyrektywa 89/665 również podlega stosowaniu do postępowania głównego, czego zbadanie stanowi jednak obowiązek sądu odsyłającego.

28 Należy przypomnieć, że art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/665 zobowiązuje państwa członkowskie do przedsięwzięcia niezbędnych środków, aby zapewnić istnienie skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od podjętych przez instytucje zamawiające decyzji niezgodnych z prawem Unii i zapewnić szeroką dostępność procedur odwoławczych dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia (wyrok Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, pkt 43).

29 W tym celu dyrektywa 89/665 stanowi w art. 2 ust. 1, że państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia do swojego prawa krajowego trzech rodzajów środków odwoławczych pozwalających podmiotowi poszkodowanemu w ramach procedury udzielania zamówień publicznych wystąpić do organów właściwych w przedmiocie procedur odwoławczych, po pierwsze, o zastosowanie „środków tymczasowych w celu naprawy domniemanego naruszenia lub zapobieżenia dalszym szkodom wobec podmiotów, których to dotyczy, w tym zawieszenia lub doprowadzenia do zawieszenia procedury udzielania zamówienia publicznego lub wykonania decyzji podjętych przez instytucję zamawiającą”, po drugie, o stwierdzenie nieważności decyzji niezgodnych z prawem, i po trzecie, o odszkodowanie.

30 Jeśli chodzi terminy do wniesienia odwołań, art. 2f ust. 1 dyrektywy 89/665, włączony do niej mocą dyrektywy 2007/66, uściśla, że państwa członkowskie mogą przewidzieć terminy obowiązujące w stosunku do wniesienia odwołania zgodnie z jej art. 2d w celu stwierdzenia nieskuteczności umowy, a w szczególności minimalny termin zawity sześciu miesięcy, ze skutkiem od dnia następującego po dniu zawarcia umowy.

31 W tym względzie motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66 wskazują, że ograniczenie w czasie możliwości uznania umowy za nieskuteczną jest uzasadnione przez „konieczność zapewnienia trwałej pewności prawnej [prawa w zakresie] decyzji podjętych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające”, dla osiągnięcia czego „należy przestrzegać skuteczności tych terminów”.

32 Odnośnie do wszystkich innych powództw dotyczących zamówień publicznych, w tym powództw mających na celu uzyskanie odszkodowania, art. 2f ust. 1 dyrektywy 89/665 uściśla, że z zastrzeżeniem art. 2c tej dyrektywy, pozostającego jednak bez znaczenia z punktu widzenia zadanego pytania, „terminy wnoszenia odwołań ustalane są w prawie krajowym”. Tak więc określenie terminów proceduralnych należy do każdego państwa członkowskiego.

33 Okoliczność, że prawodawca Unii Europejskiej postanowił, po pierwsze, w sposób dosłowny uregulować terminy dotyczące środków odwoławczych mających na celu stwierdzenie nieskuteczności umów, i po drugie, odesłać do prawa państw członkowskich, jeśli chodzi o terminy odnoszące się do powództw o innym charakterze, ukazuje, iż prawodawca ten z punktu widzenia skuteczności systemu środków odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych przyznał szczególne znaczenie pierwszej kategorii powództw.

34 Artykuł 2f ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665 nie sprzeciwia się zatem przepisom prawa krajowego takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, które przewidują, iż powództwo mające na celu pozbawienie skuteczności umowy o udzielenia zamówienia publicznego zawartej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu lub bez zaproszenia do składania ofert musi zostać wniesione w terminie sześciu miesięcy, ze skutkiem od dnia następującego po dniu udzielenia tego zamówienia,

w zakresie, w jakim data udzielenia zamówienia odpowiada dacie zawarcia umowy. Takie przepisy odpowiadają również celowi realizowanemu przez art. 2f ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/665, wyrażonemu w szczególności w motywie 27 dyrektywy 2007/66, zgodnie z którym należy przestrzegać ograniczenia w czasie możliwości uznania umowy za nieskuteczną.

35 Odnośnie do powództw o odszkodowanie należy stwierdzić, że dyrektywa 89/665 przewiduje w art. 2 ust. 6, że państwa członkowskie mogą uzależnić wystąpienie z takim roszczeniem od uprzedniego uchylenia kwestionowanej decyzji „przez organ mający niezbędne uprawnienia", jednakże bez konieczności ustanowienia normy dotyczącej terminu do wystąpienia z powództwem lub innych przesłanek dopuszczalności takich powództw.

36 W niniejszej sprawie zasadniczo wydaje się, że art. 2 ust. 6 dyrektywy 89/665 nie sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego takiemu jak § 341 ust. 2 Bundesvergabegesetz 2006, zgodnie z którym stwierdzenie wskazanego tam naruszenia prawa zamówień publicznych stanowi przesłankę wystąpienia z powództwem o odszkodowanie. Niemniej jednak zastosowanie § 341 ust. 2 w zw. z § 332 ust. 3 Bundesvergabegesetz 2006 ma taki skutek, że skarga o odszkodowanie jest niedopuszczalna w wypadku braku uprzedniego uzyskania decyzji stwierdzającej niezgodności z prawem danego udzielenia zamówienia publicznego, którą wydaje się w oparciu o postępowanie obwarowane terminem zawitym sześciu miesięcy, ze skutkiem od dnia następującego po dniu udzielania danego zamówienia publicznego, i to niezależnie od kwestii, czy występujący wnioskiem mógł mieć wiedzę o istnieniu niezgodności z prawem, jaką była obarczona decyzja instytucji zamawiającej o udzieleniu zamówienia.

37 Z uwagi na wnioski znajdujące się w pkt 32–35 niniejszego wyroku to do państw członkowskich należy uregulowanie zasad postępowania w przypadku powództw o odszkodowanie. Te zasady postępowania nie mogą jednak być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań w zakresie ochrony uprawnień wywodzonych z wewnętrznego porządku prawnego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyroki: eVgilo, C-538/13, EU:C:2015:166, pkt 39; a także Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, pkt 46).

38 Należy zatem zbadać, czy zasady równoważności i skuteczności stoją na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak opisane w pkt 36 niniejszego wyroku.

39 Jeśli chodzi o zasadę skuteczności, to należy podkreślić, że wymóg pewności prawa odnośnie do przesłanek dopuszczalności skargi nie jest identyczny w przypadku powództw o odszkodowanie i powództw mających na celu uznanie umowy za nieskuteczną.

40 Uznanie za nieskuteczną umowy zawartej w następstwie postępowania w sprawie udzielania zamówienia publicznego jest bowiem końcem istnienia i ewentualnie wykonania tej umowy, co stanowi zasadniczą interwencję organu administracyjnego lub sądowego w stosunki umowne zachodzące między podmiotami prywatnymi a organami państwa. Taka decyzja może więc wywołać poważne perturbacje i straty ekonomiczne nie tylko dla wybranego wykonawcy zamówienia publicznego, lecz również podmiotu zamawiającego i w konsekwencji dla społeczeństwa będącego beneficjentem finalnym dostawy robót budowlanych lub usług stanowiących przedmiot danego zamówienia publicznego. Jak zatem wynika z motywów 25 i 27 dyrektywy 2007/66, prawodawca Unii przyznał większe znaczenie wymogowi pewności prawa w odniesieniu do środków mających na celu pozbawienie skutków umowy aniżeli w odniesieniu do skarg o odszkodowanie.

41 Uzależnienie dopuszczalności powództw o odszkodowanie od wcześniejszego stwierdzenia niezgodności z prawem danego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia w związku z brakiem uprzedniego opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, w wypadku gdy ten wniosek o stwierdzenie jest

obwarowany terminem zawitym sześciu miesięcy, bez uwzględnienia tego, czy podmiot poszkodowany mógł mieć wiedzę o istnieniu naruszenia normy, może uczynić wykonanie prawa do wystąpienia ze skargą o odszkodowanie praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.

42 W wypadku bowiem braku uprzedniego opublikowania ogłoszenia o zamówieniu istnieje ryzyko, że termin sześciu miesięcy nie pozwoli podmiotowi poszkodowanemu na zebranie informacji koniecznych dla ewentualnej skargi, co stanowi zatem przeszkodę we wniesieniu skargi.

43 Przyznanie odszkodowania podmiotom poszkodowanym wskutek naruszenia norm regulujących udzielanie zamówień publicznych stanowi jeden ze środków zaradczych, jaki gwarantuje prawo Unii. Zatem w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym podmiot poszkodowany byłby pozbawiony nie tylko możliwości stwierdzenia nieważności decyzji instytucji zamawiającej, lecz również wszelkich środków zaradczych przewidzianych w art. 2 ust. 1 dyrektywy 89/665.

44 Zasada skuteczności zatem stoi na przeszkodzie systemowi takiemu jak ten będący przedmiotem postępowania głównego.

45 W tych okolicznościach nie ma konieczności badania, czy zasada równoważności stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak przepisy analizowane w postępowaniu głównym.

46 W świetle powyższych rozważań na postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi, że prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, sprzeciwia się przepisom krajowym, które uzależniają wystąpienie ze skargą o odszkodowanie w związku z naruszeniem normy prawa zamówień publicznych od wcześniejszego stwierdzenia niezgodności z prawem procedury w sprawie udzielenia danego zamówienia w związku z brakiem uprzedniego opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, w wypadku gdy ten wniosek o stwierdzenie niezgodności z prawem jest obwarowany terminem zawitym sześciu miesięcy, którego bieg rozpoczyna się od dnia następującego po dniu udzielenia analizowanego zamówienia publicznego, i to niezależnie od kwestii, czy występujący wnioskiem mógł mieć wiedzę o istnieniu niezgodności z prawem, jaką była obarczona decyzja instytucji zamawiającej.

W przedmiocie kosztów

47 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

Prawo Unii Europejskiej, a w szczególności zasada skuteczności, sprzeciwia się przepisom krajowym, które uzależniają wystąpienie ze skargą o odszkodowanie w związku z naruszeniem normy prawa zamówień publicznych od wcześniejszego stwierdzenia niezgodności z prawem procedury w sprawie udzielenia danego zamówienia w związku z brakiem uprzedniego opublikowania ogłoszenia o zamówieniu, w wypadku gdy ten wniosek o stwierdzenie niezgodności z prawem jest obwarowany terminem zawitym sześciu miesięcy, którego bieg rozpoczyna się od dnia następującego po dniu udzielenia analizowanego zamówienia publicznego, i to niezależnie od kwestii, czy występujący wnioskiem mógł mieć wiedzę o istnieniu niezgodności z prawem, jaką była obarczona decyzja instytucji zamawiającej.

Podpisy