Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 9 lipca 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 82 – Postępowanie związane z konkursem – Brak uprzedniego wysłuchania kandydatów – Ochrona anonimowości – Prawo do bycia wysłuchanym

W sprawie C-888/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniem z dnia 28 listopada 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 grudnia 2024 r., w postępowaniu:

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

przeciwko

Metro do Porto, S.A.,

Betar Consultores, Lda,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

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

rzecznik generalny: A. Biondi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda – F. Vellozo Ferreira, advogado,

– w imieniu Metro do Porto, S.A. – D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques i A. Saavedra, advogados,

* Język postępowania: portugalski.

– w imieniu rządu portugalskiego – P. Barros da Costa i F. Batista, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Biolan, I. Melo Sampaio i G. Wils, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 marca 2026 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 80 i 82 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/1828 z dnia 30 października 2019 r. (Dz.U. 2019, L 279, s. 25) (zwanej dalej „dyrektywą 2014/24”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (zwaną dalej „spółką skarżącą w postępowaniu głównym”) a Metro do Porto, S.A. (zwaną dalej „instytucją zamawiającą”) i Betar Consultores, Lda w przedmiocie prawidłowości postępowania konkursowego, które nie doprowadziło do wybrania projektu spółki skarżącej w postępowaniu głównym.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2014/24

3 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 2014/24 stanowi:

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

4 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

21) »konkursy« oznaczają procedury, które umożliwiają instytucji zamawiającej nabycie planu lub projektu wybranego przez sąd konkursowy po przeprowadzeniu postępowania konkursowego z przyznaniem lub bez przyznania nagród, przede wszystkim w dziedzinie urbanistyki i planowania przestrzennego, architektury oraz inżynierii lub przetwarzania danych;

[…]”.

5 Zgodnie z art. 4 wspomnianej dyrektywy:

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

[…]

b) 139 000 EUR w przypadku zamówień publicznych na dostawy i usługi udzielanych przez instytucje administracji centralnej i konkursów organizowanych przez te instytucje […];

c) 214 000 EUR w przypadku zamówień publicznych na dostawy i usługi udzielanych przez instytucje zamawiające poniżej szczebla centralnego i konkursów organizowanych przez te instytucje […];

[…]”.

6 Artykuł 7 owej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które zgodnie z dyrektywą [Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243)] są udzielane lub organizowane przez instytucje zamawiające prowadzące co najmniej jeden z rodzajów działalności określonych w art. 8–14 tej dyrektywy i które są udzielane w celu wykonywania tych działalności […]”.

7 Zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy 2014/24:

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

[…]”.

8 Artykuł 36 ust. 5 tej dyrektywy przewiduje:

„W przypadku gdy instytucje zamawiające ponownie poddają konkretne zamówienia procedurze konkurencyjnej zgodnie z ust. 4 lit. b), powiadamiają one oferentów o dacie i godzinie, kiedy zamierzają pobrać informacje potrzebne do sporządzenia ofert dostosowanych do wymagań danego konkretnego zamówienia, oraz zapewniają oferentom możliwość odmówienia zgody na takie pobranie informacji.

Instytucje zamawiające zapewniają wystarczający czas między powiadomieniem a faktycznym pobraniem informacji.

Przed udzieleniem zamówienia instytucje zamawiające przedstawiają danemu oferentowi pobrane informacje, aby dać mu możliwość zakwestionowania lub potwierdzenia, że tak sporządzona oferta nie zawiera żadnych istotnych błędów”.

9 Artykuł 41 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Jeżeli kandydat, oferent lub przedsiębiorstwo powiązane z kandydatem lub oferentem doradzają instytucji zamawiającej – niezależnie od tego, czy odbywa się to w kontekście art. 40, czy nie – lub w inny sposób są zaangażowane w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, instytucja zamawiająca podejmuje odpowiednie środki w celu zagwarantowania, że udział danego kandydata lub oferenta nie zakłóca konkurencji.

Wspomniane środki obejmują przekazywanie pozostałym kandydatom lub oferentom istotnych informacji wymienianych w ramach lub w wyniku zaangażowania kandydata lub oferenta w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia oraz wyznaczanie odpowiednich terminów składania ofert. Danego kandydata lub oferenta wyklucza się z udziału w postępowaniu wyłącznie w przypadku, gdy nie ma innego sposobu zapewnienia zgodności z obowiązkiem przestrzegania zasady równego traktowania.

Przed każdym takim wykluczeniem kandydaci lub oferenci muszą mieć możliwość udowodnienia, że ich zaangażowanie w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia nie jest w stanie zakłócić konkurencji. Podjęte środki dokumentuje się w indywidualnym sprawozdaniu wymaganym zgodnie z art. 84”.

10 Zgodnie z brzmieniem art. 69 ust. 1 i 4 owej dyrektywy:

„1. Instytucje zamawiające wymagają od wykonawców wyjaśnień dotyczących ceny lub kosztów zaproponowanych w ofercie, jeżeli oferta wydaje się rażąco niska w stosunku do odnośnych robót budowlanych, dostaw lub usług.

[…]

4. Jeżeli instytucja zamawiająca stwierdzi, że oferta jest rażąco niska ze względu na fakt otrzymania przez oferenta pomocy państwa, może odrzucić taką ofertę na tej podstawie jedynie po konsultacji z oferentem, gdy oferent nie jest w stanie udowodnić w wystarczającym terminie wyznaczonym przez tę instytucje zamawiającą, że pomoc ta była zgodna z zasadami rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 107 TFUE. W przypadku gdy instytucja zamawiająca odrzuca ofertę w takich okolicznościach, powiadamia o tym fakcie Komisję [Europejską]”.

11 Artykuły 78–82 dyrektywy 2014/24 stanowią rozdział II, zatytułowany „Przepisy dotyczące konkursów”, tytułu III tej dyrektywy, noszącego z kolei nagłówek „Szczególne reżimy udzielania zamówień”.

12 Artykuł 78 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Niniejszy rozdział ma zastosowanie do:

a) konkursów organizowanych jako część postępowania prowadzącego do udzielenia zamówienia publicznego na usługi;

b) konkursów, których uczestnicy otrzymują nagrody lub płatności.

[…]”.

13 Artykuł 80 ust. 1 owej dyrektywy stanowi:

„W przypadku organizowania konkursów instytucje zamawiające stosują procedury dostosowane do przepisów tytułu I i niniejszego rozdziału”.

14 Artykuł 82 dyrektywy 2014/24 przewiduje:

„1. Sąd konkursowy jest niezależny w swych decyzjach lub opiniach.

2. Sąd konkursowy dokonuje oceny planów i projektów złożonych przez kandydatów na zasadzie anonimowości i wyłącznie na podstawie kryteriów wskazanych w ogłoszeniu o konkursie.

3. Sąd konkursowy rejestruje, w protokole podpisanym przez swoich członków, ranking projektów sporządzony na podstawie zalet poszczególnych projektów, wraz z uwagami członków sądu konkursowego oraz ewentualnymi kwestiami wymagającymi wyjaśnienia.

4. Do czasu wydania opinii lub podjęcia decyzji przez sąd konkursowy należy przestrzegać zasady anonimowości.

5. W razie potrzeby kandydatów można poprosić o udzielenie odpowiedzi na pytania, które sąd konkursowy zawarł w protokole, w celu wyjaśnienia wszelkich aspektów projektów.

6. Z przebiegu dialogu pomiędzy członkami sądu konkursowego a kandydatami sporządza się wyczerpujący protokół”.

15 Zgodnie z częścią E załącznika V do dyrektywy 2014/24 w ogłoszeniu o konkursie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 tej dyrektywy, należy w szczególności wymienić kryteria, które będą stosowane podczas oceny projektów, oraz wskazać, czy decyzja sądu konkursowego ma charakter wiążący dla danej instytucji zamawiającej i czy zwycięzcy lub zwycięzcom tego konkursu zostaną udzielone w jego następstwie ewentualne zamówienia.

Dyrektywa 2014/25

16 Artykuł 2 dyrektywy 2014/25, zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/1829 z dnia 30 października 2019 r. (Dz.U. 2019, L 279, s. 27) (zwanej dalej „dyrektywą 2014/25”), przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

17) »konkursy« oznaczają procedury, które umożliwiają podmiotowi zamawiającemu nabycie planu lub projektu wybranego przez sąd konkursowy po przeprowadzeniu postępowania konkursowego z przyznaniem lub bez przyznania nagród, przede wszystkim w dziedzinie urbanistyki i planowania przestrzennego, architektury oraz inżynierii lub przetwarzania danych;

[…]”.

17 Artykuł 11 tej dyrektywy przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do działalności obejmującej zapewnianie lub obsługę sieci świadczących usługi dla odbiorców publicznych w obszarze transportu koleją, systemami automatycznymi, tramwajami, trolejbusami, autobusami lub kolejami linowymi.

Odnośnie do usług transportowych uznaje się, że sieć istnieje, jeżeli usługi są świadczone zgodnie z warunkami działania określonymi przez właściwy organ państwa członkowskiego, takimi jak warunki na obsługiwanych trasach, wymagana zdolność przewozowa lub częstotliwość usług".

18 Artykuł 15 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Z wyjątkiem przypadków wyłączeń na podstawie art. 18–23 lub na mocy art. 34, dotyczących prowadzenia określonego rodzaju działalności, niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do zamówień, których szacunkowa wartość bez [VAT] jest co najmniej równa następującym progom:

a) 428 000 EUR w przypadku zamówień na dostawy i usługi oraz konkursów;

[…]".

19 Zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 1 owej dyrektywy:

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

[…]".

20 Artykuły 95–98 dyrektywy 2014/25 stanowią rozdział II, zatytułowany „Przepisy dotyczące konkursów", tytułu III tej dyrektywy, noszącego z kolei nagłówek „Szczególne reżimy udzielania zamówień".

21 Artykuł 95 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejszy rozdział ma zastosowanie do konkursów organizowanych jako część postępowania o udzielenie zamówienia na usługi, o ile szacunkowa wartość zamówienia, bez VAT oraz z uwzględnieniem wszelkich ewentualnych nagród lub płatności dla uczestników, jest równa kwocie określonej w art. 15 lit. a) lub od niej wyższa.

2. Niniejszy rozdział ma zastosowanie do wszystkich konkursów, w których łączna wartość nagród i płatności dla uczestników, z uwzględnieniem szacunkowej wartości, bez VAT, umowy w sprawie zamówienia na usługi, która może zostać później zawarta na mocy art. 50 lit. j), o ile podmiot zamawiający nie wyklucza tej możliwości w ogłoszeniu o konkursie, jest równa kwocie określonej w art. 15 lit. a) lub od niej wyższa".

22 Artykuł 97 ust. 1 owej dyrektywy stanowi:

„W przypadku organizowania konkursów podmioty zamawiające stosują procedury dostosowane do przepisów tytułu I i niniejszego rozdziału".

23 Artykuł 98 dyrektywy 2014/25 przewiduje:

„1. Sąd konkursowy jest niezależny w swych decyzjach lub opiniach.

2. Sąd konkursowy dokonuje oceny planów i projektów złożonych przez kandydatów na zasadzie anonimowości i wyłącznie na podstawie kryteriów wskazanych w ogłoszeniu o konkursie.

3. Sąd konkursowy, w protokole podpisanym przez swoich członków, dokonuje zapisu klasyfikacji projektów sporządzonej na podstawie wartości poszczególnych projektów, wraz z komentarzami członków sądu konkursowego oraz ewentualnymi kwestiami wymagającymi wyjaśnienia.

4. Do czasu wydania opinii lub podjęcia decyzji przez sąd konkursowy należy przestrzegać zasady anonimowości.

5. W razie potrzeby kandydatów można poprosić o udzielenie odpowiedzi na pytania, które sąd konkursowy zawarł w protokole, w celu wyjaśnienia wszelkich aspektów projektów.

6. Z przebiegu dialogu pomiędzy członkami sądu konkursowego a kandydatami sporządza się wyczerpujący protokół".

Prawo portugalskie

Kodeks postępowania administracyjnego

24 Artykuł 121 Código do Procedimento Administrativo (kodeksu postępowania administracyjnego), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, zatytułowany „Prawo do uprzedniego wysłuchania", stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów art. 124 zainteresowani mają prawo do bycia wysłuchanymi w toku postępowania, zanim zostanie wydana decyzja końcowa, a w szczególności muszą zostać poinformowani o prawdopodobnym kierunku rozstrzygnięcia, jakie ma zostać w niej przyjęte.

2. W ramach korzystania z prawa do wysłuchania zainteresowani mogą wypowiedzieć się w przedmiocie wszystkich kwestii istotnych dla decyzji, zarówno w zakresie stanu faktycznego, jak i prawnego, a także wystąpić o podjęcie dodatkowych czynności oraz dołączyć dokumenty.

3. Właściwy organ może przeprowadzić tylko jedno uprzednie wysłuchanie, w ramach którego powinien uwzględnić cały materiał faktyczny i prawny uzasadniający prawdopodobny kierunek rozstrzygnięcia, jakie ma zostać przyjęte w decyzji.

[…]".

25 Zgodnie z art. 124 kodeksu postępowania administracyjnego, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, zatytułowanym „Odstąpienie od wysłuchania zainteresowanych":

„1. Podmiot odpowiedzialny za prowadzenie postępowania może odstąpić od wysłuchania zainteresowanych, gdy:

a) decyzja jest pilna;

b) zainteresowani wystąpili o odroczenie, o którym mowa w ust. 2 poprzedniego artykułu, i z przyczyn, które można im przypisać, nie było możliwe wyznaczenie nowej daty zgodnie z ust. 3 owego artykułu;

c) można zasadnie przewidywać, że dochowanie należytej staranności mogłoby zagrozić wykonaniu lub użyteczności decyzji;

d) liczba zainteresowanych, których należałoby wysłuchać, jest taka, że wysłuchanie staje się praktycznie niewykonalne, w którym to przypadku należy, o ile to możliwe, przeprowadzić konsultacje publiczne w najbardziej odpowiedni sposób;

e) zainteresowani wypowiedzieli się już w toku postępowania w przedmiocie kwestii istotnych dla decyzji oraz w przedmiocie przeprowadzonych dowodów;

f) zgromadzony w postępowaniu materiał prowadzi do wydania decyzji w pełni korzystnej dla zainteresowanych.

2. W sytuacjach, o których mowa w ustępie poprzednim, w decyzji końcowej należy wskazać powody, dla których odstąpiono od przeprowadzenia wysłuchania".

Kodeks zamówień publicznych

26 Artykuł 219-A Código dos Contratos Públicos (kodeksu zamówień publicznych), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „CCP"), stanowi:

„1. Celem konkursu projektowego jest zakwalifikowanie jednej lub kilku prac projektowych, na poziomie programu podstawowego lub podobnym, w szczególności w następujących dziedzinach: sztuka, planowanie przestrzenne, planowanie urbanistyczne, architektura, inżynieria lub przetwarzanie danych.

[…]

6. Formalności mające zastosowanie do postępowań w postaci konkursów publicznych, konkursów ograniczonych z wstępną kwalifikacją i uproszczonych konkursów projektowych określa niniejszy rozdział; pomocniczo zastosowanie mają pozostałe przepisy niniejszego kodeksu dotyczące zawierania umów".

27 Artykuł 219-B ust. 2 CCP przewiduje:

„Niezależnie od przyjętego trybu tożsamość kandydatów będących autorami przedłożonych prac projektowych może zostać poznana i ujawniona dopiero po sporządzeniu protokołu, o którym mowa w art. 219-I ust. 1".

28 Artykuł 219-F CCP stanowi:

„1. Dokumenty stanowiące konkretyzację prac projektowych powinny być sporządzone i przedłożone w taki sposób, aby zagwarantować pełną i bezwzględną anonimowość kandydatów; nie mogą one zawierać żadnych elementów, które bezpośrednio lub pośrednio pozwalałyby na zidentyfikowanie ich autora lub autorów.

2. Sąd konkursowy dokonuje oceny prac projektowych i sporządza podpisywany przez wszystkich swoich członków protokół, w którym wskazuje, wraz z uzasadnieniem:

a) ranking przedłożonych prac projektowych zgodnie z kryterium kwalifikacji określonym w warunkach konkursu;

b) wykluczone prace projektowe przedłożone z naruszeniem jakichkolwiek przepisów dotyczących ich przedkładania.

3. Sąd konkursowy może poznać tożsamość kandydatów dopiero po wypełnieniu wszystkich wymogów określonych w ustępie poprzednim.

4. O ile przewidują to warunki konkursu, sąd konkursowy może zwrócić się do kandydatów o udzielenie wyjaśnień dotyczących ich prac lub przeprowadzić etap polegający na poddaniu prac projektowych demonstracjom lub próbom, aby dokonać oceny zgodności proponowanych rozwiązań z warunkami konkursu, ich adekwatności lub wykonalności.

5. W przypadku podjęcia czynności, o których mowa w ustępie poprzednim, sąd konkursowy sporządza nowy protokół, w którym uwzględnia ich wynik i proponuje końcowy ranking kandydatów".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

29 W dniu 10 marca 2021 r. instytucja zamawiająca postanowiła opublikować ogłoszenie o konkursie, którego celem było zakwalifikowanie przez sąd konkursowy (zwany dalej „sądem konkursowym") trzech projektów mostu na rzece Douro, aby następnie udzielić bezpośrednio przedsiębiorstwu, które przedłożyło jeden z tych trzech projektów, zamówienia publicznego na usługi w zakresie opracowania projektu wykonawczego tego mostu.

30 Ze specyfikacji warunków konkursu wynika, że decyzje sądu konkursowego dotyczące rankingu tak przedłożonych projektów lub ich wykluczenia są wiążące dla instytucji zamawiającej i nie mogą podlegać zmianie po tym, jak tożsamość kandydatów zostanie poznana, chyba że konkurs zostanie unieważniony. Sąd konkursowy może wystąpić do kandydatów o udzielenie wszelkich wyjaśnień dotyczących przedłożonych przez nich projektów, jakie uzna za konieczne. Wyjaśnienia te muszą zostać przez kandydatów udzielone tak, by bezwzględnie przestrzegać ich anonimowości. W protokole końcowym sąd konkursowy sporządza ranking tych projektów, przedstawiając uzasadnienie, zgodnie z przewidzianymi w specyfikacji warunków konkursu kryteriami kwalifikacji, wykluczając jednocześnie te, w przypadku których występuje jedna z przewidzianych w tej specyfikacji podstaw wykluczenia. Kandydaci, których projekty uplasowały się na trzech pierwszych miejscach rankingu, otrzymują nagrodę w wysokości, odpowiednio, 150 000 EUR, 100 000 EUR i 50 000 EUR oraz zostają zakwalifikowani do udziału w postępowaniu o bezpośrednie udzielenie zamówienia, w toku którego zostają zaproszeni do złożenia oferty zgodnie z właściwą temu postępowaniu specyfikacją warunków zamówienia.

31 W dniu 18 października 2021 r. instytucja zamawiająca postanowiła zakwalifikować projekty trzech kandydatów zgodnie z protokołem przedstawionym przez sąd konkursowy. Projekt przedłożony przez spółkę skarżącą w postępowaniu głównym nie znalazł się wśród tych trzech

projektów. Instytucja zamawiająca ustaliła również cenę bazową obowiązującą w postępowaniu o bezpośrednie udzielenie zamówienia na usługi w zakresie opracowania projektu wykonawczego mostu na rzece Douro, wskazując, że wynosi ona 2 800 000 EUR.

32 W dniach 25 i 27 października 2021 r. owa spółka skarżąca podważyła protokół sądu konkursowego, występując do jego przewodniczącego, oraz, powołując się na prawo do uprzedniego wysłuchania, zażądała przeprowadzenia ponownej analizy przedłożonego przez nią projektu oraz dokonania zmiany przyznanej punktacji, wnioskując jednocześnie o możliwość wprowadzenia do tego projektu zmian technicznych.

33 W dniu 2 listopada 2021 r. instytucja zamawiająca uznała, po pierwsze, że mogłaby unieważnić decyzję sądu konkursowego tylko wtedy, gdyby była ona obarczona naruszeniem prawa lub oczywistymi błędami w ocenie, co jej zdaniem w rozpatrywanym przypadku nie miało miejsca. Po drugie, zauważyła ona, że projekt, który nie został zakwalifikowany przez sąd konkursowy przed zniesieniem anonimowości kandydatów, nie może już zostać zakwalifikowany, w związku z czym żądanie przeprowadzenia ponownej oceny takiego projektu jest niezgodne z prawem.

34 W dniu 21 marca 2022 r. instytucja zamawiająca zawarła umowę na opracowanie projektu wykonawczego mostu na rzece Douro z konsorcjum złożonym ze spółek innych niż spółka skarżąca w postępowaniu głównym.

35 Orzeczeniem z dnia 21 września 2023 r. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juízo de Contratos Públicos (sąd administracyjny i podatkowy w Porto, wydział ds. zamówień publicznych, Portugalia) oddalił wniesioną przez spółkę skarżącą w postępowaniu głównym skargę, w której domagała się ona w szczególności unieważnienia protokołu sądu konkursowego, decyzji instytucji zamawiającej oraz zawartej z wybranym oferentem umowy na opracowanie projektu wykonawczego mostu na rzece Douro.

36 Wyrokiem z dnia 15 grudnia 2023 r. Tribunal Central Administrativo Norte (centralny sąd administracyjny dla północy, Portugalia) oddalił środek zaskarżenia, jaki spółka skarżąca w postępowaniu głównym wniosła od wspomnianego orzeczenia.

37 Owa spółka skarżąca wniosła na ten wyrok skargę rewizyjną do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia), który jest sądem odsyłającym.

38 W pierwszej kolejności sąd ten uważa, po pierwsze, że postępowanie, którego dotyczy postępowanie główne, stanowi postępowanie konkursowe w rozumieniu dyrektywy 2014/24, a nie postępowanie mieszane, w toku którego po pierwszym etapie kwalifikacji ofert koniecznie następuje drugi etap, w toku którego jedna z tych ofert zostaje wybrana. W tym względzie zauważa on, że głównym celem tego postępowania konkursowego jest nie zawarcie umowy, lecz jedynie zakwalifikowanie jednego lub kilku planów lub projektów w dziedzinie architektury lub inżynierii.

39 Po drugie, wspomniany sąd wskazuje, że spór w postępowaniu głównym nie dotyczy późniejszego postępowania o udzielenie odnośnego zamówienia publicznego na usługi, które miało miejsce po przeprowadzeniu prawidłowego postępowania.

40 W drugiej kolejności sąd ten zastanawia się, czy kandydatom w konkursie należy przyznać prawo do bycia wysłuchanymi przez sąd konkursowy tego konkursu przed podjęciem przez ten ostatni decyzji.

41 W tym względzie sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że chociaż wysłuchanie zainteresowanych stron stanowi w prawie portugalskim kluczowy etap każdego postępowania administracyjnego, to brak uprzedniego wysłuchania w niektórych należycie uzasadnionych przypadkach może zostać uznany za zgodny z tym prawem.

42 Po drugie, sąd ten podkreśla, że wykluczenie uprzedniego wysłuchania uczestników konkursu może okazać się konieczne ze względu na to, że takie wysłuchanie może naruszać podstawową zasadę anonimowości tych uczestników, których tożsamość może zostać poznana dopiero po sporządzeniu protokołu przez sąd konkursowy tego konkursu.

43 Niemniej sąd odsyłający podkreśla, że zgodnie z art. 82 ust. 3–6 dyrektywy 2014/24 sąd konkursowy może uzyskać wyjaśnienia dotyczące projektów kandydatów w ramach poprzedzającego sporządzenie protokołu dialogu, z którego przebiegu również sporządza się protokół, o ile przestrzega się anonimowości tychże kandydatów. Taką możliwość transponowano do art. 219-F CCP, który umożliwia również sądowi konkursowemu sporządzenie nowego protokołu w następstwie otrzymanych wyjaśnień.

44 Ponadto o ile w prawie portugalskim żaden przepis szczególny dotyczący postępowania konkursowego nie wyraża prawa do uprzedniego wysłuchania kandydatów, o tyle wysłuchanie to przewidziano jednak w ogólnym reżimie procedur otwartych, do którego pomocniczo odsyła art. 219-A ust. 6 CCP, przy czym takie odesłanie przewiduje także art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/24.

45 Sąd odsyłający uważa, że w tych okolicznościach należy ustalić, czy uczestnikom konkursu powinno przysługiwać prawo do bycia wysłuchanymi przed sporządzeniem przez sąd konkursowy tego konkursu rankingu przedłożonych mu planów lub projektów.

46 W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasadę anonimowości kandydatów ustanowioną w art. 82 ust. 4 dyrektywy 2014/24 w związku z ustanowioną w ust. 5 i 6 tego artykułu możliwością dialogu między sądem konkursowym a kandydatami w celu uzyskania wyjaśnień dotyczących przedłożonych prac projektowych oraz z odesłaniem w art. 80 ust. 1 wspomnianej dyrektywy do przepisów tytułu I należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przeprowadzeniu uprzedniego wysłuchania zainteresowanych jako procedury obowiązkowej?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

47 W pierwszej kolejności – instytucja zamawiająca podnosi, że zadane pytanie jest niedopuszczalne z trzech powodów. Uważa ona przede wszystkim, że skoro ocena sądu konkursowego powinna zostać przeprowadzona przy ścisłym przestrzeganiu zasady anonimowości, a w niniejszym przypadku anonimowość uczestników konkursu została już zniesiona, to przyznanie spółce skarżącej w postępowaniu głównym prawa do bycia wysłuchaną przez sąd konkursowy nie może już przynieść żadnych praktycznych skutków. Następnie instytucja zamawiająca twierdzi, że nawet gdyby owa spółka skarżąca została wysłuchana, wynik konkursu byłby identyczny, ponieważ sądy portugalskie nie stwierdziły żadnego błędu w ocenie sądu konkursowego.

Wreszcie jej zdaniem wspomniana spółka, dążąc do tego, by przyznano jej prawo do bycia wysłuchaną przez sąd konkursowy, usiłuje wyłącznie zyskać sposobność do wprowadzenia zmian do treści swojego projektu, czego prawo Unii zakazuje.

48 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie ram regulacyjnych i faktycznych, za których ustalenie jest on odpowiedzialny i których prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, 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 przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, jakie zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 17 marca 2026 r., Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W niniejszym przypadku należy podkreślić, po pierwsze, że w razie unieważnienia decyzji rozpatrywanej w postępowaniu głównym nie można wykluczyć ewentualności powołania nowego sądu konkursowego, który byłby odpowiedzialny za ponowną ocenę złożonych przez kandydatów projektów przy ścisłym przestrzeganiu ich anonimowości.

50 Po drugie, nawet przy założeniu, że naruszenie prawa do bycia wysłuchanym prowadziłoby do unieważnienia odnośnej decyzji tylko wtedy, gdyby w braku tej nieprawidłowości decyzja ta mogła mieć inną treść, do Trybunału nie należy zastępowanie własną oceną w tym względzie oceny sądu odsyłającego.

51 Po trzecie, gdyby przyjąć, że celem, do którego dąży spółka skarżąca w postępowaniu głównym, jest wyłącznie zyskanie sposobności do wprowadzenia zmian do treści swojego projektu, co nie wydaje się wynikać z postanowienia odsyłającego, nie zmieniałoby to faktu, że kwestia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie wysłuchaniu kandydatów dążących do takiego celu, wchodzi w zakres wykładni stosownych przepisów prawa Unii, a zatem wiąże się z badaniem istoty zadanego pytania.

52 Wynika z tego, że podniesionych przez instytucję zamawiającą zarzutów niedopuszczalności nie można uwzględnić.

53 W drugiej kolejności, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 11 opinii, zadane pytanie dotyczy wykładni art. 80 i 82 dyrektywy 2014/24, zaś konkurs, którego dotyczy postępowanie główne, miał na celu opracowanie projektu mostu na rzece Douro na zlecenie spółki odpowiedzialnej za zarządzanie infrastrukturą metra w Porto.

54 Nie jest więc wykluczone, że konkurs ten objęty jest nie zakresem stosowania dyrektywy 2014/24, lecz zakresem stosowania dyrektywy 2014/25.

55 Z art. 7 dyrektywy 2014/24 wynika bowiem, że jej zakres stosowania nie obejmuje zamówień publicznych w sektorze usług transportowych, określonym w art. 11 dyrektywy 2014/25 (wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Roma Multiservizi i Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, pkt 64).

56 W art. 11 akapit pierwszy dyrektywy 2014/25 uściślono z kolei, że dyrektywa ta „ma zastosowanie do działalności obejmującej zapewnianie lub obsługę sieci świadczących usługi dla odbiorców publicznych w obszarze transportu koleją, systemami automatycznymi, tramwajami, trolejbusami, autobusami lub kolejami linowymi". Stosownie do akapitu drugiego tego artykułu sieć istnieje, jeżeli usługi transportowe są świadczone zgodnie z warunkami działania określonymi przez właściwy organ państwa członkowskiego, takimi jak warunki na obsługiwanych trasach, wymagana zdolność przewozowa lub częstotliwość usług.

57 Z uwagi na to, że w postanowieniu odsyłającym nie doprecyzowano, do jakiego użytku przeznaczony ma być most na rzece Douro, którego projekt, a ściślej opracowanie tego ostatniego, jest przedmiotem konkursu, którego dotyczy postępowanie główne, postanowienie to nie pozwala na ustalenie, czy do sporu w postępowaniu głównym ma zastosowanie dyrektywa 2014/24, czy też – przeciwnie – należy zastosować dyrektywę 2014/25.

58 Należy jednak stwierdzić, że art. 97 i 98 dyrektywy 2014/25 odpowiadają w istocie art. 80 i 82 dyrektywy 2014/24 (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 września 2018 r., Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, pkt 44; z dnia 10 listopada 2022 r., Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, pkt 39).

59 W tych okolicznościach zadane pytanie nadal ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, nawet przy założeniu, że konkurs, którego spór ten dotyczy, byłby objęty pierwszą z tych dyrektyw.

60 W trzeciej kolejności – z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że w postępowaniu konkursowym, którego dotyczy postępowanie główne, w grę wchodzi kwota przekraczająca progi określone, odpowiednio, w art. 4 dyrektywy 2014/24 oraz w art. 15 i 95 dyrektywy 2014/25.

61 W rezultacie zadane pytanie jest dopuszczalne.

Co do istoty

62 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 80 i 82 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie możliwości domagania się przez uczestników konkursu bycia wysłuchanymi przez sąd konkursowy tego konkursu przed przyjęciem przez niego ostatecznego rankingu przedłożonych przez tych uczestników planów lub projektów.

63 Na wstępie należy wskazać, jak przypomniano w pkt 48 niniejszego wyroku, że za ustalenie ram regulacyjnych i faktycznych odpowiedzialny jest sąd odsyłający. Nie należy więc do Trybunału podważanie, jak sugeruje spółka skarżąca w postępowaniu głównym, poczynionego przez ten sąd ustalenia, zgodnie z którym postępowanie, którego dotyczy podstępowanie główne, stanowi postępowanie konkursowe w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 21 dyrektywy 2014/24.

64 Poczyniwszy tę uwagę wstępną, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że żaden z przepisów znajdujących się w rozdziale II tytułu III dyrektywy 2014/24, poświęconym konkretnie konkursom, nie gwarantuje kandydatowi w konkursie prawa do bycia wysłuchanym przez sąd konkursowy tego konkursu przed sporządzeniem przez ów sąd rankingu.

65 Wprawdzie w art. 82 ust. 5 tej dyrektywy uściślono, iż sąd konkursowy może w razie potrzeby poprosić kandydata o udzielenie odpowiedzi na pytania, które sąd ten zawarł w protokole, w celu wyjaśnienia pewnych aspektów projektu tego kandydata, jednakże z takim wnioskiem o udzielenie wyjaśnień może wystąpić jedynie wspomniany sąd konkursowy, jeżeli uzna to za konieczne. Przepis ten nie przyznaje więc kandydatom w konkursie żadnego prawa do bycia wysłuchanymi przez ów sąd konkursowy.

66 W drugiej kolejności – z art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/24 wynika, że instytucje zamawiające są obowiązane organizować konkursy przy zastosowaniu procedur dostosowanych nie tylko do przepisów rozdziału II tytułu III tej dyrektywy, lecz również do przepisów znajdujących się w jej tytule I, który poświęcony jest zakresowi stosowania, definicjom i zasadom ogólnym obowiązującym w zakresie zamówień publicznych i konkursów.

67 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że ów tytuł I nie zawiera żadnego przepisu, który przewidywałby, iż kandydaci w konkursie lub oferenci w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego są wysłuchiwani przez sąd konkursowy tego konkursu lub przez daną instytucję zamawiającą przed podjęciem przez ten sąd konkursowy lub przez tę instytucję zamawiającą decyzji.

68 Po drugie, art. 18 dyrektywy 2014/24, który znajduje się we wspomnianym tytule I, wyraża zasady równego traktowania i przejrzystości w postępowaniach o udzielenie zamówienia.

69 Otóż z zasad tych wynika, że warunki i zasady postępowania o udzielenie zamówienia powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji warunków zamówienia oraz że co do zasady między daną instytucją zamawiającą a oferentem nie mogą być prowadzone negocjacje, w związku z czym oferta nie może zwykle być modyfikowana po jej złożeniu, a instytucja zamawiająca nie może żądać wyjaśnień od oferenta, którego ofertę uważa za nieprecyzyjną lub niezgodną z dokumentami zamówienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 września 2017 r., Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, pkt 35; z dnia 17 czerwca 2021 r., Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, pkt 61; z dnia 13 czerwca 2024 r., BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Z uwagi na to, że art. 80 ust. 1 dyrektywy 2014/24 wymaga przestrzegania tych zasad przejrzystości i równości w toku postępowań konkursowych, a żaden inny przepis dotyczący tych postępowań nie wyraża prawa kandydatów do bycia wysłuchanymi, kandydat nie może domagać się bycia wysłuchanym przez dany sąd konkursowy przed przyjęciem przez ów sąd rankingu przedłożonych mu projektów lub planów.

71 Jak przypomniał w istocie rzecznik generalny w pkt 23 i 37 opinii, konieczność zachowania niezależności sądu konkursowego oraz przyjęcia rankingu wyłącznie na podstawie obiektywnych zalet przedłożonych projektów i planów, co ma zapewnić wymóg anonimowości przewidziany w art. 82 ust. 2 i 4 dyrektywy 2014/24, potwierdza taką wykładnię. Pomimo bowiem środków ostrożności, jakie mogłyby zostać zastosowane, procedura uprzedniego wysłuchania przez ten sąd konkursowy zawsze stwarza ryzyko, że w toku tego wysłuchania dojdzie do ujawnienia informacji pozwalających na zidentyfikowanie kandydata, choćby pośrednio.

72 Co więcej, jak ilustrują w szczególności art. 36 ust. 5 akapit ostatni, art. 41 akapit trzeci czy art. 69 ust. 1 i 4 dyrektywy 2014/24, które znajdują się w jej tytule II, prawodawca Unii – gdy jego zamiarem jest przyznanie kandydatom lub oferentom prawa do nawiązania kontaktu z daną instytucją zamawiającą lub do prowadzenia z nią negocjacji – wyraźnie przewiduje w tym zakresie obowiązek instytucji zamawiającej.

73 Należy jeszcze dodać, że gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, iż konkurs, którego dotyczy postępowanie główne, podlega nie dyrektywie 2014/24, lecz dyrektywie 2014/25, wówczas ze względów podobnych do tych, które przedstawiono w pkt 64–72 niniejszego wyroku, powinien on uznać, że art. 97 i 98 tej ostatniej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, iż kandydat mógłby domagać się bycia wysłuchanym przez sąd konkursowy przed przyjęciem przez ów sąd rankingu przedłożonych mu projektów lub planów.

74 W trzeciej kolejności, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 46–58 opinii, zasada ogólna prawa Unii wyrażająca prawo do bycia wysłuchanym, która ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, nie zmienia tego wniosku.

75 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo to gwarantuje, w ramach zakresu stosowania prawa Unii, każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swojego stanowiska w toku postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która byłaby dla niej niekorzystna lub mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy, w tym również wtedy, gdy taka formalność nie jest przewidziana we właściwych przepisach (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 października 1996 r., Komisja/Lisrestal i in., C-32/95 P, EU:C:1996:402, pkt 21; z dnia 14 stycznia 2021 r., RTS infra i Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, pkt 34; z dnia 12 września 2024 r., Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, pkt 79; a także z dnia 6 marca 2025 r., Obshtina Veliko Tarnovo i Obshtina Belovo, C-471/23 i C-477/23, EU:C:2025:155, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 W niniejszym przypadku nie ma wątpliwości co do tego, że decyzja sądu konkursowego, w wyniku której spółka skarżąca w postępowaniu głównym utraciła wszelkie szanse na otrzymanie nagród związanych z konkursem, którego dotyczy postępowanie główne, oraz na uzyskanie zamówienia publicznego na usługi, które miało zostać następnie udzielone, stanowi dla tej spółki skarżącej akt niekorzystny.

77 Niemniej prawo do bycia wysłuchanym należy oceniać z uwzględnieniem szczególnych okoliczności każdego indywidualnego przypadku, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, kontekstu jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulujących daną dziedzinę, ponieważ celem tego prawa jest umożliwienie jednostkom użytecznego przedstawienia swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których organ administracji zamierza się oprzeć [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 54; z dnia 6 października 2021 r., Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, pkt 42; a także z dnia 25 kwietnia 2024 r., NW i PQ (Informacje niejawne), C-420/22 i C-528/22, EU:C:2024:344, pkt 89].

78 Otóż postępowanie konkursowe uregulowane w dyrektywie 2014/24 ma na celu umożliwienie sądowi konkursowemu porównania projektów lub planów każdego kandydata w sposób anonimowy, obiektywny i przejrzysty, w oparciu wyłącznie o kryteria wskazane w ogłoszeniu o konkursie. W związku z tym uczestnicy tego konkursu powinni złożyć, na podstawie

precyzyjnych informacji znajdujących się w dokumentach zamówienia, plan lub projekt mający jak najpełniej odpowiadać określonym w tych dokumentach oczekiwaniom danej instytucji zamawiającej.

79 Co więcej, uczestnicy ci powinni wykazać się należytą starannością przy opracowywaniu swoich projektów lub planów, gdyż na owej instytucji zamawiającej nie ciąży żaden obowiązek nawiązania z nimi kontaktu w celu usunięcia ewentualnych niejasności w tym względzie (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 marca 2012 r., SAG ELV Slovensko i in., C-599/10, EU:C:2012:191, pkt 38).

80 Wynika z tego, że – uwzględniwszy przypomniane w pkt 78 i 79 niniejszego wyroku szczególne okoliczności związane z postępowaniem konkursowym, w szczególności konieczność zachowania anonimowości kandydatów, podobnie jak równości między nimi, a także spoczywający na nich obowiązek wykazania się należytą starannością przy opracowywaniu swoich planów lub projektów – prawo kandydata do bycia wysłuchanym przed ewentualnym odrzuceniem jego projektu lub planu z postępowania kwalifikacyjnego nie obejmuje prawa do przedstawienia przed danym sądem konkursowym swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których ów sąd zamierza oprzeć swoją decyzję, lecz przejawia się wyłącznie w przysługującej temu kandydatowi możliwości przedłożenia planu lub projektu odpowiadającego oczekiwaniom wspomnianej instytucji zamawiającej. W związku z tym takiemu kandydatowi nie należy przyznawać prawa do bycia wysłuchanym przez ów sąd konkursowy po przedłożeniu tego planu lub projektu i przed przyjęciem przez ten sąd ostatecznego rankingu przedłożonych mu planów lub projektów.

81 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że art. 80 i 82 dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie możliwości domagania się przez uczestników konkursu bycia wysłuchanymi przez sąd konkursowy tego konkursu przed przyjęciem przez niego ostatecznego rankingu przedłożonych przez tych uczestników planów lub projektów.

W przedmiocie kosztów

82 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 80 i 82 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, zmienionej rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/1828 z dnia 30 października 2019 r.,

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie możliwości domagania się przez uczestników konkursu bycia wysłuchanymi przez sąd konkursowy tego konkursu przed przyjęciem przez niego ostatecznego rankingu przedłożonych przez tych uczestników planów lub projektów.

Podpisy