GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. szeptember 9.[1]

C-497/20. sz. ügy

Randstad Italia SpA
kontra
Umana SpA,
Azienda USL Valle d'Aosta,
IN. VA SpA,
Synergie Italia agenzia per il lavoro SpA

(a Corte suprema di cassazione [semmítőszék, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzés – 89/665/EGK irányelv – 1. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Jogorvoslati eljárás előírására vonatkozó tagállami kötelezettség – Jogorvoslati lehetőség – Valamely közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat megsemmisítése iránti kereset – A nyertes ajánlattevő viszontkeresete – A Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) azon eseteket korlátozó ítélkezési gyakorlata, amelyekben lehetséges a felülvizsgálati kérelem – EUMSZ 267. cikk"

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem fontos és néhány szempontból új problémákat vet fel azon kérdést illetően, hogy valamely tagállamnak biztosítania kell-e további jogorvoslati jogot abban az esetben, ha a fellebbviteli bíróság saját maga értelmezte vagy alkalmazta tévesen az uniós jogot. Azt a kérdést is felveti, hogy ilyen jogorvoslati jog hiányában milyen más jogorvoslati lehetőségek állnak a károsult fél rendelkezésére (ha egyáltalán vannak ilyenek).

2. E kérelem közelebbről az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, valamint az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésének és az EUMSZ 267. cikknek az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével összefüggésben történő értelmezésére vonatkozik. A többek között a 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel[2] módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi,

[1] Eredeti nyelv: angol.
[2] HL 2007. L 335., 31. o.

rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv[3] 1. cikke (1) és (3) bekezdésének és 2. cikke (1) bekezdésének megfelelő értelmezésével kapcsolatos kérdéseket is felvet.

3. E kérelmet a Randstad Italia SpA (a továbbiakban: Randstad) és az Umana SpA, az Azienda USL [Unità Sanitaria Locale] Valle d'Aosta (a Valle d'Aosta régió helyi egészségügyi szerve, Olaszország, a továbbiakban: USL), az IN VA SpA, valamint a Synergie Italia agenzia per il lavoro SpA (a továbbiakban: Synergie) között folyamatban lévő eljárás keretében terjesztették elő. Ezen eljárás egyrészt a Randstad közbeszerzési eljárásból való kizárására, másrészt ez utóbbi eljárás szabályszerűségére vonatkozik.

4. A Bíróságnak tehát egy olasz bíróság kérelmére kell ismételten határoznia a 89/665 irányelv 1. cikkében foglalt, a közbeszerzési szerződések hatékony jogorvoslatának abban az esetben történő biztosítására irányuló tagállami kötelezettség terjedelméről, ha a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat megsemmisítése iránti kereset keretében a nyertes ajánlattevő viszontkeresetet nyújt be a sikertelen ajánlattevővel szemben.

5. E kérelmet azonban egy olyan sajátos és kényes helyzetben nyújtották be, amelyben egyrészt úgy tűnik, hogy a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) – legalábbis amikor a szóban forgó jogvitáról kellett határoznia – a Bíróság e területre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának alkalmazását illetően bizonyos nehézségekbe ütközött, másrészt pedig a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) – amint azt a Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) legutóbb megállapította – kételyének adott hangot a Consiglio di Stato (államtanács) ítéleteivel szembeni fellebbezésekre vonatkozó hatáskörének terjedelmével kapcsolatban. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel tehát bennefoglaltan arra kérik a Bíróságot, hogy a három olasz legfelsőbb bíróság közötti konfliktust bírálja el.

II. A jogi háttér

A. Az uniós jog

6. A 2007/66 irányelv (17), (34) és (36) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(17) A jogorvoslati eljárás igénybevételét legalább azon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat.

[…]

(34) […] Az [EUSZ 5. cikkben] foglalt arányosság elvének megfelelően ez az irányelv nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket, miközben tiszteletben tartja a tagállamok eljárási autonómiájának elvét.

[…]

[3] HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.

(36) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és megfelel azoknak az alapelveknek, amelyeket különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája állapít meg. Ezen irányelv célja különösen, hogy a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását."

7. A 89/665 irányelvnek a jelenleg hatályos, „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása" című 1. cikke értelmében:

„(1) Ez az irányelv a [közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i] 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben [HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o., HL 2020. L 211., 22. o.] említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. és 37. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

[…]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a [2014/24] irányelv vagy a [koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i] 2014/23/EU [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.] hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[…]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll."

8. A 89/665 irányelvnek „A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások" című 2. cikke. E rendelkezés első két bekezdése szerint:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az 1. cikkben meghatározott jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan hozott intézkedések hatáskört biztosítanak a következőkre:

a) a lehető legrövidebb időn belül és közbenső döntés útján ideiglenes intézkedések megtétele az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának vagy az ajánlatkérő által hozott bármely döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását;

b) a jogellenesen meghozott döntések semmissé nyilvánítása vagy semmissé nyilváníttatása, beleértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses szerződés-odaítélési eljárással kapcsolatos dokumentumból;

c) a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek részére kártérítés megítélése.

(2) Az (1) bekezdésben, valamint a 2d. és a 2e. cikkben meghatározott hatáskörök átruházhatók a jogorvoslati eljárás különböző vonatkozásaiért felelős különálló szervekre.”

B. Az olasz jog

9. Az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Consiglio di Stato [államtanács] és a Corte dei conti [számvevőszék] határozataival szemben felülvizsgálati kérelmet kizárólag hatásköri indokok alapján lehet benyújtani.”

10. A Codice di procedura civile (polgári perrendtartás) 360. cikke első bekezdésének 1. alpontja ekképp rendelkezik:

„A másodfokon vagy egyfokú eljárásban hozott ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani:

1. hatásköri indokok alapján […]”.

11. Ugyanezen törvénykönyv 362. cikke első bekezdésének 2. pontja a következőképpen rendelkezik:

„(1) Felülvizsgálati kérelem nyújtható be […] a másodfokon hozott vagy különös bíróság által egyfokú eljárásban ítélettel szemben magának a bíróságnak a hatáskörével összefüggő okból […].

(2) A következő esetekben bármikor be lehet nyújtani felülvizsgálati kérelmet:

1. pozitív vagy negatív hatásköri ütközés a szakosított bírák között, illetve a szakosított bírák és a rendes bírák között;

2. negatív hatásköri összeütközés a közigazgatás és a rendes bíróság között.”

12. A Codice del processo amministrativo (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) 91. cikke előírja:

„A [közigazgatási bíróságok] ítéletei fellebbezéssel, perújítás útján, harmadik fél ellentmondásával vagy kizárólag hatásköri indokokon alapuló felülvizsgálati kérelemmel támadható meg.”

13. Ugyanezen törvénykönyv 110. cikke a következőket írja elő:

„A Consiglio di Stato (államtanács) ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet kizárólag hatásköri indokok alapján lehet benyújtani.”

III. Az alapeljárás tényállása

14. Az USL 12 000 eurót meghaladó értékű ajánlattételi eljárást indított azon munkaerő-közvetítő ügynökség kiválasztása céljából, amelyet a személyzet ideiglenes biztosításával kívánt megbízni. Az ajánlatkérő szerv az ajánlati felhívás dokumentációjában a műszaki ajánlat tekintetében „az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbértéket” írt elő (48. pontban), azon ajánlattevők kizárása mellett, amelyek e küszöbértéknél kevesebb pontot szereznek.

15. Az ajánlattételi eljárásban nyolc ajánlattevő vett részt, köztük a Randstad, a Sinergie és Umana által létrehozott vállalkozáscsoport (a továbbiakban: RTI) és a Gi Group Spa. A műszaki ajánlatok értékelését követően az ajánlatkérő bizottság csak az RTI és a Gi Group esetében végzett gazdasági szempontú értékelést, a Randstadot pedig kizárta az eljárásból, mert nem érte el a küszöbértéket. A közbeszerzési szerződést végül 2018. november 6-án az RTI részére ítélték oda.

16. A Randstad megtámadta a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt a küszöbérték el nem érése miatti kizárását és a közbeszerzési szerződésnek az RTI részére való odaítélését. Az eljárásba való visszavétele érdekében pedig a neki adott pontok észszerűtlenségére, az értékelési szempontok meghatározatlanságára, a pontszám indokolásának hiányára, az ajánlatkérő bizottság jogellenes kinevezésére és összetételére, valamint az eljárás több tételre bontásának elmulasztására hivatkozott.

17. Az USL és az RTI a Randstad fellebbezési jogalapjainak elfogadhatatlanságára hivatkozott, mivel úgy vélték, hogy a Randstad nem jogosult azokat benyújtani az eljárásból való kizárása miatt.

18. A Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) 2019. március 15-én kihirdetett ítéletében elutasította ezt az elfogadhatatlansági kifogást, mivel úgy vélte, hogy a Randstad jogszerűen vett részt az eljárásban, mivel megfelelt a követelményeknek, és az ajánlatának kedvezőtlen értékelése miatt zárták ki az eljárásból, tehát jogosult vitatni az eljárás eredményét. E bíróság ezt követően valamennyi fellebbezési jogalapot megvizsgálta, és érdemben elutasította azokat.

19. A Randstad a Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) fenti ítéletével szemben fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statóhoz (államtanács), és az első fokon tett állításaira hivatkozott. A Synergie és az Umana csatlakozó fellebbezést nyújtott be a Tribunale Amministrativo Regionale (tartományi közigazgatási bíróság) ítéletét arra hivatkozással bírálva, mert az elfogadhatónak ítélte és érdemben vizsgálta a kifogásokat, miközben e társaságok úgy vélték, hogy azokat egy arra az eljárásból való kizárása miatt kereshetőségi joggal nem rendelkező jogalany nyújtotta be.

20. 2019. augusztus 7-én kihirdetett ítéletében a Consiglio di Stato (államtanács) elutasította azt a fellebbezési jogalapot, amelyben a Randstad a nem elegendő pontot vitatta, és helyt adott a csatlakozó fellebbezéseknek. A Consiglio di Stato (államtanács), részben megváltoztatva az ítéletet, elsősorban azt állapította meg, hogy a Randstad nem rendelkezik kereshetőségi joggal, mivel kizárták az eljárásból. Ebből következik, hogy a Tribunale Amministrativo Regionalénak (tartományi közigazgatási bíróság) nem kellett volna érdemben vizsgálnia a többi fellebbezési jogalapot.

21. A Consiglio di Stato (államtanács) szerint a Randstad, mivel kizárták, nem rendelkezett kereshetőségi joggal, mivel csak olyan, nem egyéni érdekkel rendelkezik, mint az ágazat bármely más olyan gazdasági szereplője, aki nem vett részt az eljárásban. A Consiglio di Stato (államtanács) a korábbi ítélkezési gyakorlatára támaszkodott, amely szerint, ha az ajánlattevőt kizárják az eljárásból, nem jogosult megtámadni az ajánlattételi felhívás dokumentációját, kivéve, ha megállapítási ítéletben mondják ki a kizárás jogellenességét.

22. A Randstad a kérdést előterjesztő bíróság előtt felülvizsgálati kérelemben támadja a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletét. A Synergie, az Umana és az ajánlatkérő szerv ellenérdekű félként vesz részt az eljárásban.

23. A Randstad azt állítja, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) ítélete megsértette a polgári eljárásról szóló törvénykönyv 362. cikkének (1) bekezdését és a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 110. cikkét, mivel az ajánlattételi eljárásból egy olyan intézkedéssel kizárt személlyel szemben tagadta meg az eljárás elleni kifogások benyújtásához való jogosultságát és az ehhez fűződő érdekét, amelynek jogszerűségét még nem állapították meg jogerősen, mivel azt bíróság előtt vitatják. Úgy érvelt, hogy mindez a hatékony bírói jogvédelem 89/665/EGK irányelvben rögzített elvének megsértését és e védelemhez való hozzáférés megtagadását vonja maga után, ami az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése alapján hatáskörrel összefüggő okokból benyújtott felülvizsgálati kérelemmel megtámadható.

24. A Randstad a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a jogorvoslat benyújtásával elérhető, bármely formában, például az ajánlattételi eljárás megismétlésében megnyilvánuló előny puszta valószínűsége is alkalmas a bírói jogvédelemhez fűződő érdek és jog megalapozására. A felperes e tekintetben a 2013. július 4-i Fastweb ítéletre (C-100/12, EU:C:2013:448), a 2016. április 5-i PFE-ítéletre (C-689/13, EU:C:2016:199) és a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletre (C-333/18, EU:C:2019:675) hivatkozik.

25. Az ellenérdekű felek a felülvizsgálati kérelem elfogadhatatlanságára hivatkoznak. Azzal érvelnek, hogy a szóban forgó fellebbezési jogalap a törvény állítólagos megsértésére vonatkozik. Az nem „hatáskörrel összefüggő ok”, és így arra a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletének megtámadása érdekében nem lehet a Corte di Cassazione (semmítőszék) előtt hivatkozni.

26. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ilyen esetben lehetővé kell tenni az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdésében említett felülvizsgálati kérelmet. Az EUMSZ 267. cikk hatékony érvényesülését rontaná, ha a nemzeti bíróság akadályoztatva lenne abban, hogy az uniós jogot azonnal a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően alkalmazhassa. A jelen ügyhöz hasonló esetben a felülvizsgálati kérelem végső eszköz annak megakadályozására, hogy a Consiglio di Statónak (államtanács) az uniós joggal (állítólag) ellentétes ítélete jogerőre emelkedjen.

27. Mindazonáltal a Corte costituzionalénak (alkotmánybíróság) az olasz alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésére vonatkozó 2018. január 18-i 6. sz. ítéletéből[4] (a továbbiakban: 2018. évi 6. sz. ítélet) kitűnik, hogy az ezen ítéletben értelmezett olasz alkotmányjog jelenlegi állása szerint az uniós jog megsértése nem tekinthető hatáskörre vonatkozó jogalapnak. Ezen ítélet szerint „a szokásos értelemben vett »bírósági hatáskörtúllépés«, amely a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) előtt [az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése szerinti] hatásköri indokok alapján jogorvoslattal támadható meg, […] kizárólag kétféle helyzetre vonatkozik: olyan helyzetekre, amelyeket a hatáskör teljes hiánya jellemez, azaz amikor a Consiglio di Stato (államtanács) és a Corte dei conti (számvevőszék) saját hatáskörét állapítja meg a jogalkotó vagy a közigazgatás számára fenntartott területen (úgynevezett beavatkozás vagy elvonás), vagy ellenkezőleg, kizárja hatáskörét azon téves feltevés alapján, hogy a kérdéses ügy abszolút értelemben nem képezheti bírósági felülvizsgálatának tárgyát (úgynevezett tartózkodás), valamint [az olyan helyzetekre, amelyekben a hatáskör relatív hiánya merül fel, és]] a közigazgatási bíróság vagy a Corte dei conti (számvevőszék) bírája eltérő bírósági hatáskörbe tartozó ügyben állapítja meg hatáskörét, vagy ellenkezőleg, kizárja azt azon téves feltevés alapján, hogy más bíróságok rendelkeznek hatáskörrel”.[5]

[4] 2018. január 18-i 6/2018. sz. ítélet (ECLI:IT:COST:2018:6).

[5] A 2018. évi 6. sz. ítélet 15. pontja (a Corte costituzionale [alkotmánybíróság]) honlapján elérhető angol nyelvű fordításában (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/Sentenza%20n.%206%20del%202018%20red.%20Coraggio%20EN.pdf).

28. A kérdést előterjesztő bíróság azt a következtetést vonja le, hogy a Randstad felülvizsgálati kérelmét elfogadhatatlannak kell nyilvánítania, ha meg kell felelnie a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) ezen ítéletének. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2018. évi 6. sz. ítélet, amely közigazgatási ügyekben a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdésében említett hatáskörét azokra az esetekre korlátozza, amelyekben állítólag a Consiglio di Stato (államtanács) figyelmen kívül hagyta hatáskörének „külső korlátait”, sérti-e az uniós jogot.

29. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy amennyiben a Consiglio di Stato (államtanács) az uniós jognak a Bíróság által értelmezett rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen módon tévesen értelmezi és alkalmazza a nemzeti jogi rendelkezéseket, olyan hatáskört gyakorol, amellyel nem rendelkezik. Valójában olyan jogalkotási hatáskört gyakorol, amellyel még a nemzeti jogalkotó sem rendelkezik. Ez a hatáskör olyan hiányának minősül, amely a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) előtti jogorvoslat tárgyát kell, hogy képezze. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a Bíróság ítélete, amelyből a nemzeti bíróság általi alkalmazás vagy értelmezés és az uniós jog összeegyeztethetetlensége következett, ezen alkalmazást vagy értelmezést megelőzően vagy azt követően született-e.

30. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2018. évi 6. sz. ítéletet megelőzően saját egyesített tanácsainak állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletével szembeni fellebbezés esetén az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése értelmében vett „hatáskör” külső határainak vizsgálata nem terjed ki a közigazgatási bíróság azon értelmezési döntéseinek felülvizsgálatára, amelyeket egyszerű (érdemi) „*in iudicando*” vagy (eljárást érintő) „*in procedendo*” szabálytalanságok jellemezhetnek, kivéve, ha az alkalmazandó szabályok súlyos elferdítése állt fenn, ami az igazságszolgáltatás megtagadásának minősülhetett, mint például a belföldi eljárásjogi szabály alkalmazásában megnyilvánuló eljárási szabálytalanság esetén, ami azzal a következménnyel járt, hogy az érintett féltől megtagadták a bírói jogvédelemhez a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi rendelkezések által biztosított hozzáférést.

31. E megközelítés összeegyeztethető lenne az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvével, amelyek a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok eljárási autonómiája gyakorlásának feltételét képezik. Ezzel szemben a 2018. évi 6. sz. ítélet és az azt követően kialakult ítélkezési gyakorlat összeegyeztethetetlen ezekkel az elvekkel.

32. Tehát a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) számára fontos, hogy tudjon arról, hogy ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán a Consiglio di Stato (államtanács) által a megtámadott ítéletben követett megközelítés összeegyeztethető-e a 2013. július 4-i Fastweb ítélettel (C-100/12, EU:C:2013:448), a 2016. április 5-i PFE-ítélettel (C-689/13, EU:C:2016:199) és a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélettel (C-333/18, EU:C:2019:675). A jogvita e vonatkozása két külön kérdést vet fel.

33. Egyrészt a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a Bíróság által a közbeszerzési eljárásokból kizárt ajánlattevők jogorvoslati joga tekintetében már kialakított ítélkezési gyakorlat átültethető-e az alapügyben szereplőhöz hasonló ügyre. Másrészt, mivel a Consiglio di Stato (államtanács) indokolás nélkül tartózkodott attól, hogy a Bíróságnak feltegye azt a kérdést, hogy a jelen indítvány előző pontjában hivatkozott ítéletekből levonható tanulságok átültethetők-e az alapeljárásban szereplőhöz hasonló ügyre, a kérdést előterjesztő bíróság szerint fontos, hogy ezt a kérdést most maga is a Bíróság elé terjeszthesse.

IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

34. Ilyen körülmények között a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) a Bírósághoz 2020. szeptember 30-án érkezett 2020. július 7-i határozatával úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésével és az EUMSZ 267. cikkel – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében is értelmezve – az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdésére, a codice di procedura civile (a polgári eljárásról szóló törvénykönyv) 360. cikke első bekezdésének 1. alpontjára és 362. cikkének első bekezdésére, valamint a codice del processo amministrativo (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) 110. cikkére vonatkozóhoz hasonló olyan értelmezési gyakorlat – amennyiben ezek a rendelkezések a Consiglio di Stato (államtanács) ítéleteivel szembeni felülvizsgálati kérelemnek a »bíróságok hatásköreivel összefüggő okokból« történő benyújtását teszik lehetővé –, mint amely a Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) 2018. évi 6. sz. ítéletéből és az azt követő nemzeti ítélkezési gyakorlatból következik, amely a korábbi megközelítést módosítva azt állapította meg, hogy az úgynevezett »bíróság hatáskörének hiányán« alapuló felülvizsgálati kérelem mint jogorvoslat nem alkalmazható a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteinek megtámadására, amelyek a nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel ellentétes értelmezési gyakorlatot alkalmazzák az uniós jog által szabályozott azon ágazatokban (a jelen esetben a közbeszerzési szerződések odaítélése területén), amelyekben a tagállamok lemondtak arról, hogy szuverén hatáskörüket e joggal összeegyeztethetetlen módon gyakorolják, ami a közösségi jog olyan sérelmeinek állandósulásához vezet, amelyek az említett jogorvoslat segítségével orvosolhatók lennének, illetve az uniós jog egységes alkalmazásának és a közösségi jelentőségű alanyi jogi jogviszonyok bírói jogvédelme hatékonyságának megsértéséhez, ami ellentétes azzal a követelménnyel, hogy ezt a jogot minden bíróság teljeskörűen és gondosan alkalmazza, kötelező jelleggel a Bíróság általi helyes értelmezéssel összeegyeztethetően, figyelembe véve a tagállamok eljárásjogi szabályaiban kialakított »eljárási autonómiájának« korlátait?

2) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 267. cikkel – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében is értelmezve – az olasz alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének, a polgári eljárásról szóló törvénykönyv 360. cikke első bekezdése 1. alpontjának és 362. cikke első bekezdésének, valamint a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 110. cikkének a nemzeti ítélkezési gyakorlatból következő olyan értelmezése és alkalmazása, amely szerint a »bíróságok hatáskörével összefüggő okokból« az úgynevezett »bíróság hatáskörének hiánya« alapján a Sezioni Unitéhez (semmítőszék, egyesített tanács) nem nyújtható be felülvizsgálati kérelem a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteivel szembeni jogorvoslatként, amelyek az uniós jog alkalmazását érintő kérdésekre vonatkozó jogvitákról döntve indokolás nélkül mulasztják el előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését azon, ez utóbbi által (az 1982. október 6-i Cilfit ítélettől, 283/81, [EU:C:1982:335]) kimerítően felsorolt, szigorúan értelmezendő feltételek hiányában, amelyek mentesítik a nemzeti bíróságot a fent említett kötelezettség alól, ellentétben azzal az elvvel, miszerint az uniós joggal összeegyeztethetetlenek azok a nemzeti eljárásjogi törvények vagy gyakorlatok, függetlenül attól hogy ezek a jogalkotásból vagy az alkotmányból erednek, amelyek akár időlegesen megfosztják (az utolsó és nem utolsó fokon eljáró) nemzeti bíróságot attól, hogy szabadon dönthessen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséről, ami azzal a következménnyel jár, hogy a közösségi jog helyes és kötelező érvényű értelmezése

tekintetében a Bíróság kizárólagos hatáskörét bitorolja, és orvosolhatatlanná teszi a nemzeti bíróság által alkalmazott jog és az uniós jog közötti esetleges ellentétes értelmezést, (elősegítve annak állandósulását), és sérti az uniós jogból eredő alanyi jogi jogviszonyok bírói jogvédelmének egységes alkalmazását és hatékonyságát?

3) Alkalmazhatók-e a Bíróság által a C-333/18. sz. Lombardi ügyben [EU:C:2019:675] 2019. szeptember 5-én hozott ítéletben, a C-689/13. sz. PFE ügyben [EU:C:2016:199] 2016. április 5-én hozott ítéletben és a C-100/12. sz. Fastweb ügyben [EU:C:2013:448] 2013. július 4-én hozott ítéletben kimondott elvek a [2007/66 irányelvvel] módosított [89/665 irányelv] 1. cikkének (1) és (3) bekezdésével, valamint 2. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben az alapeljárás tárgyát képező ügyben, amelyben a Consiglio di Stato (államtanács) – miután az ajánlattevő vállalkozás megtámadta az ajánlattételi eljárásból való kizárását és a közbeszerzési szerződésnek egy másik társaság részére történő odaítélését – kizárólag azt a fellebbezési jogalapot vizsgálta érdemben, amelyben a kizárt vállalkozás a műszaki ajánlatára kapott, »az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbértéknél« alacsonyabb pontszámot vitatta, és elsődlegesen az ajánlatkérő szerv és a nyertes ajánlattevő társaság csatlakozó fellebbezéseit vizsgálva adott helyt azoknak, elfogadhatatlannak nyilvánítva (és érdemben nem vizsgálva) a többi fellebbezési jogalapot, amelyek más okokból (az ajánlattételhez szükséges dokumentációban szereplő, az ajánlatok értékelésére vonatkozó szempontok meghatározatlansága, az adott pontszám indokolásának hiánya, a bírálóbizottság jogellenes kinevezése és összetétele) támadják az eljárás eredményét, egy olyan nemzeti ítélkezési gyakorlatot alkalmazva, amely szerint az ajánlattételi eljárásból kizárt vállalkozás nem jogosult a versenytárs vállalkozás részére való odaítélés vitatására irányuló kifogások benyújtására, akár a pályázattételi eljárás érvénytelenítése útján, mivel azt kell megvizsgálni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a vállalkozás azon jogának kizárása, hogy azt kérje a bíróságtól, hogy a közbeszerzési eljárás eredménye megtámadásának minden egyes indokát vizsgálja, egy olyan helyzetben, amelyben kizárását még nem állapították meg jogerősen, és amelyben minden egyes ajánlattevő érvényesítheti a többiek ajánlatának kizárásához fűződő, hasonló jogos érdekét, ami annak megállapításához vezethet, hogy az ajánlatkérő szervnek számára lehetetlenné válik egy szabályos ajánlat kiválasztása, és új közbeszerzési eljárást kell indítania, amelyben az ajánlattevők mindegyike részt vehet?”

35. A Corte suprema di cassazione (semmítőszék) az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében azt kérte, hogy a Bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke alapján gyorsított eljárásban bírálja el.

36. Kérelmének alátámasztására a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra hivatkozott, hogy megalapozott indokok állnak fenn az alkotmányos jelentőségű kérdések gyors tisztázására. A Consiglio di Stato (államtanács) által hozott ítéletekkel szemben uniós jogi ügyekben benyújtott, a Corte di cassazione (semmítőszék) előtt folyamatban lévő fellebbezések száma igazolja, hogy komoly bizonytalanság áll fenn az uniós jog által biztosított jogok bírói védelmének terjedelmével kapcsolatban. E bizonytalanságot meg kell szüntetni, különösen a közbeszerzésekhez hasonló kulcsfontosságú jogterületen, többek között annak érdekében, hogy el lehessen kerülni a végső fokon eljáró bíróságok azon nemzeti ítélkezési gyakorlatának megszilárdulását, amelyet számos más határozat követhet.

37. 2020. október 21-én a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy döntött, hogy elutasítja a kérdést előterjesztő bíróság gyorsított eljárás iránti kérelmét. A Bíróság elnöke ugyanezen a napon továbbá úgy határozott, hogy a jelen ügy tekintetében az eljárási szabályzat 53. cikkének (3) bekezdése alapján soron kívüli elbírálást kell alkalmazni.

38. Írásbeli észrevételeket a Randstad, az Umana, az USL, a Synergie, az olasz kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő. Ezenfelül a Randstad, az Umana, az olasz kormány és a Bizottság szóban is előadták álláspontjukat a 2021. július 6-i tárgyaláson.

V. Az összefüggésekre vonatkozó előzetes megjegyzések

39. Amint azt a jelen indítványom bevezető részében megemlítettem, a jelen ügy mindenekelőtt a 89/665 irányelv 1. cikkében előírt azon tagállami kötelezettség terjedelmére vonatkozik, hogy azoknak a közbeszerzések tekintetében hatékony jogorvoslatot kell biztosítaniuk abban a sajátos esetben, ha a nyertes ajánlattevő viszontkeresetet nyújt be. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ezenkívül a három olasz legfelsőbb bíróság közötti szélesebb körű vita részét képezik. Ebben az összefüggésben, mielőtt konkrétan megvizsgálnánk a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) által feltett kérdéseket, hasznosnak tűnik az elemzést nemcsak a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatával, hanem az olasz eljárási összefüggések felidézésével kezdeni.

A. A Bíróságnak a 89/665 irányelvre vonatkozó, viszontkeresetnek a nyertes ajánlattevő általi benyújtásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata összefoglalása

40. Nem újkeletű az a kérdés, hogy a 89/665 irányelv szerint hogyan kell kezelni azt a helyzetet, amelyben valamely ajánlattevővel szemben annak kizárására irányuló keresetet nyújtanak be és viszontkeresetet terjesztenek elő. Véleményem szerint kijelenthető, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek sorozata azzal a következménnyel járt, hogy a Bíróság egyértelműen tisztázta a kereshetőségi jogot közbeszerzési eljárások tekintetében.

41. Először is, a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének és (3) bekezdésének rendelkezései értelmében annak érdekében, hogy az ajánlatkérő döntéseivel szembeni jogorvoslat hatékonynak minősülhessen, annak igénybevételét legalább azon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll. [6]

42. Ily módon, amikor a közbeszerzési eljárást követően két ajánlattevő keresetet nyújt be a kölcsönös kizárásuk érdekében, az előző pontban említett rendelkezések értelmében mindkét ajánlattevőnek érdekében áll az adott szerződés elnyerése. Ugyanis egyrészt az egyik ajánlattevő kizárása azt eredményezheti, hogy a másik a szerződést közvetlenül ugyanezen eljárás keretében nyeri el. Másrészt abban az esetben, ha valamennyi ajánlattevőt kizárják, és új közbeszerzési eljárás indul, azon mindegyik ajánlattevő részt vehet, és ezáltal közvetetten elnyerheti a szerződést. [7]

43. Következésképpen a nyertes ajánlattevő viszontkeresete nem vezethet a sikertelen ajánlattevő keresetének elutasításához abban az esetben, ha mindkét gazdasági szereplő ajánlatának szabályszerűsége ugyanazon eljárásban vitatott, mivel ilyen esetben mindkét versenytárs érvelhet

[6] Lásd ebben az értelemben: 2013. július 4-i Fastweb ítélet (C-100/12, EU:C:2013:448, 25. pont); 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 23. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 22. pont).

[7] Lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 27. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 23. pont).

azzal, hogy egyenértékű jogos érdeke fűződik a másik fél ajánlatának kizárásához, amely annak megállapításához vezethet, hogy az ajánlatkérő számára lehetetlen egy szabályszerű ajánlat kiválasztása. [8]

44. Másrészt a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az érintett nyílt közbeszerzési eljárásban résztvevők száma, hasonlóan a keresetet indító résztvevők számához, valamint az általuk felhozott jogalapok különbözősége nem releváns azon elv alkalmazása szempontjából, amely szerint a kizárásra irányuló kölcsönös keresetek keretében követett érdekek főszabály szerint egyenértékűnek tekintendők. [9]

45. Ez azt jelenti, hogy ezen elv abban az esetben is alkalmazandó, ha az odaítélési eljárás keretében más ajánlattevők is nyújtottak be ajánlatokat, és a kizárásra irányuló kölcsönös keresetek nem az említett, kizárásra irányuló keresetek tárgyát képező ajánlatoknál hátrább rangsorolt ajánlatokra vonatkoznak. [10] Ha az elutasított ajánlattevő keresetét ugyanis megalapozottnak ítélik, az ajánlatkérő szerv az eljárás megszüntetése és új odaítélési eljárás megindítása mellett dönthet azzal az indokkal, hogy a fennmaradó szabályos ajánlatok nem felelnek meg kellően az ajánlatkérő szerv által támasztott elvárásoknak. [11]

46. Harmadrészt, e tekintetben a Bíróság megállapította, hogy e körülmények között az alapkereset elfogadhatósága – a 89/665 irányelv hatékony érvényesülése veszélyeztetésének terhe mellett – nem függhet annak előzetes megállapításától, hogy az összes, az említett keresetet benyújtó ajánlattevő ajánlatától hátrább rangsorolt ajánlat is szabálytalan. [12]

47. Ez azért fontos, mert mindkét peres félnek egyenértékű jogos érdeke fűződik a többi versenytárs ajánlatának kizárásához. Az e tekintetben előterjesztett érvelés szerint mind a nyertes ajánlattevő ajánlatának, mind az ajánlatkérő odaítélő határozatát vitató ajánlattevő ajánlatának kizárását megalapozó valamelyik szabálytalanság a közbeszerzési eljárás keretében benyújtott többi ajánlatot is érvénytelenné teszi, ami az ajánlatkérőt új eljárás indítására késztetheti. [13]

48. A Bíróság ezen ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az alapkereset elfogadhatósága nem függhet attól a feltételtől sem, hogy az említett ajánlattevőnek bizonyítania kell, hogy az ajánlatkérőnek újra meg kell ismételnie a közbeszerzési eljárást. Az ilyen lehetőség fennállását e tekintetben elegendőnek kell tekinteni. [14]

49. Másként fogalmazva, a közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevőnek jogosultnak kell lennie arra, hogy jogorvoslattal éljen az őt a közbeszerzési eljárásból kizáró határozattal szemben, illetve lehetősége kell, hogy legyen jogorvoslattal élni az ajánlatkérő más határozataival szemben, feltéve, hogy minden ilyen jogorvoslat – legalábbis *elméletileg* – a szerződésnek a felperes részére történő odaítélését eredményezheti, vagy új közbeszerzési eljárást. [15]

[8] Lásd ebben az értelemben: 2013. július 4-i Fastweb ítélet (C-100/12, EU:C:2013:448, 33. pont); 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 24. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 24. pont).

[9] Lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 29. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 30. pont).

[10] Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 26. pont).

[11] Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 28. pont).

[12] Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 29. pont).

[13] Lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 28. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 27. pont).

[14] Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 29. pont).

[15] Lásd ebben az értelemben: Ginter, C., Väljaots, T., „Exclusion Tender's Access to a Review of a Public Procurement procedure", *European Procurement Contract Public Partnership Law Review*, 2018/4, 301–306. o. különösen 303. o.

50. Ha most kitérhetek a harmadik kérdés keretében tárgyalt szempontokra, úgy vélem, hogy mivel a Consiglio di Stato (államtanács) a jelen ügyben másként határozott, az objektíve [16] a Bíróságnak a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos kereshetőségi jog tekintetében fennálló ítélkezési gyakorlata nem megfelelő alkalmazásának minősül. Ezek a kereshetőségi jogra vonatkozó szabályok, amelyek szükségképpen tágak és nagyvonalúak, az annak biztosítására irányuló lényeges közpolitikai célt szolgálják, hogy azok a vállalkozások, amelyek azt állítják, hogy a közbeszerzési eljárásból szabálytalanul vagy méltánytalanul zárták ki őket, megtámadhassák ezt a határozatot. A közbeszerzési szabályok annak biztosítására törekednek, hogy a közpénzeket tisztességesen osszák szét, és a közbeszerzési szerződéseket objektív módon igazolható szempontok alapján ítéljék oda. Ezeknek a kereshetőségi jogra vonatkozó szabályoknak a téves alkalmazása tehát nem pusztán a nemzeti bíróság által elkövetett technikai hiba vagy szabálytalanság, hanem inkább olyan hiba, amely olykor jelentős mértékben hatással lehet a közbeszerzési eljárás egészének hatékonyságára és integritására.

51. Igaz, hogy a Lombardi ítéletet (amely ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Consiglio di Stato [államtanács] terjesztette elő) 2019 szeptemberében, mintegy egy hónappal a Consiglio di Statónak (államtanács) a jelen ügyben szóban forgó ítélete után hozták meg. Valójában azonban a Bíróságnak a FastWeb és a PPE-ügyhöz hasonló ügyekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata már igen egyértelmű iránymutatásokat adott a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos kereshetőségi jog ezen általános kérdésére vonatkozóan. Mindenesetre, még ha a Consiglio di Stato (államtanács) különböző tanácsaiban valós kétség merül is fel e korábbi ítélkezési gyakorlat megfelelő alkalmazásával kapcsolatban – amint azt a Lombardi ítélet helytállóan megállapítja [17] –, e bíróság végső fokon eljáró bíróságként az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján maga is köteles volt előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni.

B. Közbeszerzés és jogorvoslati eljárások Olaszországban

52. Nagyon vázlatosan: Olaszországban a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati eljárások a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak. Kétfokú bírósági eljárás áll rendelkezésre: a tribunali amministrativi regionali (tartományi közigazgatási bíróságok) első fokon járnak el fellebbezés pedig a Consiglio di Statóhoz (államtanács) nyújtható be.

53. E „klasszikus” szervezeti felálláson kívül az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése előírja, hogy lehetőség van felülvizsgálati kérelmek benyújtására a Consiglio di Stato (államtanács) határozataival szemben, azonban kizárólag hatásköri indokok alapján.

54. A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) 2018. évi 6. sz. ítéletben nemrégiben határozta meg ennek a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) előtti különös jogorvoslatnak a tárgyát. Amint korábban megállapításra került, ezen ítélet szerint „a bírósági hatáskörtúllépés” kizárólag kétféle helyzetre vonatkozik: az olyan helyzetekre, amelyeket a hatáskör teljes hiánya jellemez, azaz amikor a Consiglio di Stato (államtanács) saját hatáskörét állapítja meg a jogalkotó vagy a közigazgatás számára fenntartott területen (úgynevezett beavatkozás vagy elvonás), vagy épp ellenkezőleg, kizárja hatáskörét azon téves feltevés alapján, hogy a kérdéses ügy abszolút értelemben nem képezheti bírósági felülvizsgálatának tárgyát (úgynevezett tartózkodás), valamint

[16] Lásd e tekintetben a jelen indítvány 78. pontjában ismertetett kikötést.

[17] Lásd e tekintetben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 13–19. pont).

[azon olyan helyzetekre, amelyekben a hatáskör relatív hiánya merül fel, és] a közigazgatási bíróság bírája eltérő bíróság hatáskörébe tartozó ügyben állapítja meg hatáskörét, vagy ellenkezőleg, kizárja azt azon téves feltevés alapján, hogy más bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. [18]

55. Ugyanebben az ítéletben a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) két további pontosítást tett. Egyrészt a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) beavatkozása a hatáskör általa történő felülvizsgálata keretében „az uniós jog megsértésével sem igazolható”. [19] Másrészt szintén „megengedhetetlen az ítélet [ezen eljárási úton történő] vitatása abban az esetben, ha a közigazgatási bíróság […] eljárásjogi vagy anyagi jogi szabályt oly módon értelmezett, hogy az ügyet érdemben nem bírálják el teljeskörűen”. [20]

VI. Értékelés

A. Az első kérdés

56. Első kérdésével a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) lényegében arra keresi a választ, hogy ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésével és az EUMSZ 267. cikkel – a Charta 47. cikkének fényében is értelmezve – az olasz alkotmány 111. cikkének a 2018. évi 6. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdéséhez hasonló rendelkezés, amely szerint a bíróságok hatásköreivel összefüggő okokon alapuló felülvizsgálati kérelem nem alkalmazható a másodfokú bíróság azon ítéleteinek megtámadására, amelyekben a nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel ellentétes értelmezési gyakorlatot alkalmazzák az uniós jog által szabályozott ágazatokban.

1. Az első kérdés megválaszolása szempontjából releváns rendelkezésekről

57. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanakkor a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez érdemi választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket. A Bíróság feladata ugyanis az uniós jog minden olyan rendelkezésének értelmezése, amelyre a nemzeti bíróságoknak az eléjük terjesztett jogviták eldöntése érdekében szükségük van, még akkor is, ha e bíróságok az általuk előterjesztett kérdésekben nem jelölik meg kifejezetten e rendelkezéseket. [21]

58. Következésképpen, még ha az előterjesztő bíróság az első kérdését formálisan a Charta 47. cikkének fényében is értelmezett EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének, EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, valamint EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésének és EUMSZ 267. cikknek az értelmezésére korlátozta is, e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy a nemzeti bíróság a kérdésének megfogalmazásában utalt-e azokra, vagy sem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság

[18] Lásd ebben az értelemben a 2018. évi 6. sz. ítélet 15. pontját (angol változat). Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetében szereplő honlapot.

[19] 2018. évi 6. sz. ítélet 14.1. pontja (angol változat). Lásd a jelen indítvány 5. pontjában szereplő honlapot.

[20] 2018. évi 6. sz. ítélet 17. pontja (angol változat). Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetében szereplő honlapot.

[21] Lásd ebben az értelemben: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 43. pont).

által szolgáltatott információk összessége, és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatároznia az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a per tárgyára figyelemmel szükséges.[22]

59. E tekintetben úgy tűnik, hogy az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint az EUMSZ 267. cikknek az értelmezése az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben foglalt információkra tekintettel nem tűnik szükségesnek ahhoz, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre hasznos választ lehessen adni, mivel e cikkek az Unió kizárólagos és megosztott hatáskörére, illetve az előzetes döntéshozatali mechanizmusra vonatkoznak. Ezzel szemben emlékeztetni kell arra, hogy amint a 2007/66 irányelv (36) preambulumbekezdéséből kitűnik, ezen irányelvnek, így az általa módosított és kiegészített 89/665 irányelvnek az a célja, hogy a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását.[23]

60. Hasonlóképpen, a tagállamokra vonatkozó részében a Charta 47. cikke az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését ismétli meg, és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elvét hangsúlyozza.[24] Így az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egyértelmű egyrészt, hogy „az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködés elve értelmében a tagállami bíróságok feladata a jogalanyok számára az uniós jogból eredő jogok bírói védelmének a biztosítása, [és másrészről, hogy] EUSZ 19. cikk (1) bekezdése […] előírja, hogy a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken *különösen a Charta 47. cikkének értelmében vett* hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek”.[25] Ezenfelül a Bíróság már rámutatott arra, hogy a tagállamok számára az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében előírt kötelezettség „*megfelel* a [Charta] […] 47. cikkében előírt jognak”.[26]

61. Ebben az összefüggésben, mivel nem vitatott, hogy Olaszországban létezik független bíróságok előtti jogorvoslati eljárás, és hogy a vita nem jogorvoslati lehetőség létrehozására, hanem e jogorvoslati lehetőségnek a hatáskörrel rendelkező bíróságok általi végrehajtásának módjára vonatkozik, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szintén nem tűnik relevánsnak.

62. Következésképpen úgy vélem, hogy, amint azt a Bizottság javasolja,[27] a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdést arra irányuló kérdésként kell érteni, hogy a 89/665 irányelvnek a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikke (1) és (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olasz alkotmány 111. cikkének a 2018. évi 6. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdéséhez hasonló olyan rendelkezés, amely szerint a bíróságok hatásköreivel összefüggő okokon alapuló felülvizsgálati kérelem nem alkalmazható a másodfokú bíróság azon ítéleteinek megtámadására, amelyekben a nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel ellentétes értelmezési gyakorlatot alkalmazzák az uniós jog által szabályozott ágazatokban.

[22] Lásd ebben az értelemben: 2020. november 19-i 5th AVENUE Products Trading ítélet (C-775/19, EU:C:2020:948, 34. pont); 2021. április 22-i PROFI CREDIT Slovakia ítélet (C-485/19, EU:C:2021:313, 50. pont).

[23] Lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 45. pont).

[24] Sharpston főtanácsnok Star Storage és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:307, 32. lábjegyzet).

[25] 2017. június 14-i Online Games és társai ítélet (C-685/15, EU:C:2017:452, 54. pont, utólagos kiemelés). Lásd még: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 143. pont).

[26] 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet (C-73/16, EU:C:2017:725, 58. pont). Utólagos kiemelés. Lásd még ebben az értelemben: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 44. pont).

[27] A Bizottság írásbeli észrevételeinek 35. és 39. pontja.

2. Az elemzés kerete: a Charta 47. cikke szerinti eljárásjogi autonómiáról

63. A tagállamok azon kötelezettségét, hogy jogorvoslati eljárást hozzanak létre a közbeszerzések területén, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése rögzíti. E rendelkezés harmadik albekezdése szerint a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/24 irányelv vagy a 2014/23 irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

64. E tekintetben a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése csak azt írja elő, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll.

65. Más szóval, a 89/665 irányelv nem tartalmaz kifejezetten azon feltételeket szabályozó rendelkezéseket, amelyek mellett e jogorvoslati lehetőségekkel élni lehet. Ezen irányelv mindössze azokat a minimális feltételeket határozza meg, amelyeknek a nemzeti jogrend szerinti jogorvoslati eljárásoknak meg kell felelniük a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi előírások tiszteletben tartása érdekében.[28] Mindenesetre meg kell állapítani, hogy a 89/665 irányelv nem tartalmaz kifejezetten a létrehozható vagy létrehozandó jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezéseket.

66. Abban az összefüggésben azonban, amikor hiányoznak az adott területre vonatkozó uniós jogszabályok, a Bíróság következetesen úgy vélte, hogy az egyes tagállamok feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a közigazgatási eljárás és a bírósági eljárás azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét.[29] A tagállamok eljárási autonómiájának ily módon történő tiszteletben tartását a 2007/66 irányelv (34) preambulumbekezdése kifejezetten megemlíti, és a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése is tükrözi.

67. Következésképpen – ahogyan azt a Bíróság korábban megállapította – a 89/665 irányelvben a jelentkezők és az ajánlattevők részére az ajánlatkérő döntései által megsértett jogaik szavatolása céljából biztosított bírósági jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályok meghatározása során a tagállamoknak biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkében szereplő hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartását.[30]

68. Más szóval, a 89/665 irányelv végrehajtása során a tagállamok az eljárási autonómiájuknak megfelelően megőrzik a lehetőséget arra, hogy olyan szabályokat fogadjanak el, amelyek tagállamonként eltérőek lehetnek. A tagállamoknak azonban ügyelniük kell arra, hogy e szabályok ne akadályozzák az ezen irányelvből eredő követelmények érvényesülését, különösen a Charta 47. cikke által biztosított bírói jogvédelmet illetően, amely ezen irányelv alapjául szolgál.[31]

[28] Lásd ebben az értelemben: 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630, 52. pont).

[29] Lásd például a 89/665 irányelv tekintetében: 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166, 39. pont).

[30] Lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 46. pont).

[31] Lásd e tekintetben 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal (HL 2009. L 81., 24. o.) módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározattal (HL 2002. L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.) kapcsolatban: 2021. március 10-i PI-ítélet (C-648/20 PPU, EU:C:2021:187, 58. pont).

Ez azt jelenti, hogy az olyan jogorvoslat jellemzőit, mint amilyet a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése ír elő, a Charta 47. cikkével összhangban kell meghatározni, mintsem az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvére való hivatkozással, mivel e követelmények csak „a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmének biztosítására vonatkozó általános tagállami kötelezettséget fejezik ki”,[32] amely jelenleg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében és a Charta 47. cikkében jut kifejezésre.[33]

69. A Charta 47. cikke értelmében vett, bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozása a Charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően csak a törvény által igazolható, ha tiszteletben tartja az említett jog lényeges tartalmát, és ha az arányosság elvére figyelemmel a korlátozásra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.[34]

3. Az elvek jelen esetre történő alkalmazása

70. A jelen ügyben a szóban forgó szabály a hatásköri indokokon alapuló felülvizsgálathoz való jog korlátozására vonatkozik. Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Charta 47. cikke nem követeli meg a kétszintű bírósági eljárást.[35] E rendelkezés értelmében ugyanis a hatékony bírói jogvédelem elve a bírósághoz való fordulás jogát, nem pedig a többfokú bírósági eljárást biztosítja.[36]

71. E körülmények között az a tény, hogy a sikertelen ajánlattevő rendelkezésére álló felülvizsgálati kérelem harmadfokú eljárási szintként bírósági hatáskörre vonatkozó kérdésekre korlátozódik, önmagában bizonyosan nem tekinthető az uniós joggal ellentétesnek, még ha az olyan ítélet megtámadását akadályozza is meg, amelyben a másodfokú bíróság a nemzeti jog olyan értelmezését alkalmazta, amely objektíve ellentétes az uniós joggal.

72. Az uniós joggal ugyanis főszabály szerint nem ellentétes az, ha a tagállam az eljárási autonómia elvének megfelelően korlátozza vagy feltételhez köti azt, hogy milyen jogalapokra lehet hivatkozni a felülvizsgálati eljárásokban, feltéve, hogy tiszteletben tartja a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség Charta 47. cikkében előírt elvét.[37] Ha azonban a nemzeti eljárási szabályok biztosítják az ajánlattevőnek azon jogának tiszteletben tartását, hogy keresetét

[32] 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 47. pont). Lásd még: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 49. pont); 2016. szeptember 14-i Martínez Andrés és Castrejana López ítélet (C-184/15 és C-197/15, EU:C:2016:680, 59. pont).

[33] Lásd ebben az értelemben: Wathelet főtanácsnok Hochtief ügyre vonatkozó indítványa (C-300/17, EU:C:2018:405, 32–35. pont).

[34] Lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 49. pont).

[35] Lásd ebben az értelemben: 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 57. pont); 2018. szeptember 26-i Belastingdienst kontra Toeslagen (A fellebbezés felfüggesztő hatálya) ítélet (C-175/17, EU:C:2018:776, 34. pont). Hozzátehetjük azt is, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény, a továbbiakban: EJEE) a mai napig nem teremt és nem is követeli meg a kétfokú bírósági eljáráshoz való jogot, legalábbis polgári ügyekben nem.

[36] Lásd ebben az értelemben: 2014. július 17-i Sánchez Morcillo és Abril García ítélet (C-169/14, EU:C:2014:2099, 36. pont); 2015. március 11-i Oberto és O’Leary ítélet (C-464/13 és C-465/13, EU:C:2015:163, 73. pont); 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 57. pont); 2018. szeptember 26-i Belastingdienst/Toeslagen (A fellebbezés felfüggesztő hatálya) ítélet (C-175/17, EU:C:2018:776, 34. pont); 2019. július 29-i Bayerische Motoren Werke és Freistaat Sachsen kontra Bizottság ítélet (C-654/17 P, EU:C:2019:634, 51. pont).

[37] Lásd ebben az értelemben (a Charta 47. cikke helyett a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvére hivatkozva): 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet (C-161/15, EU:C:2016:175, 27. pont).

az elsőfokú bíróság és adott esetben a fellebbviteli bíróság érdemben megvizsgálja,[38] a szóban forgó eljárási szabály nem sérti a 89/665 irányelv hatékony érvényesülését vagy a Charta 47. cikkének követelményeit.

73. A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy olyan esetben, amikor a felülvizsgálati jognak az alapügy tárgyát képező korlátozásához hasonló eljárási szabályt a Charta 47. cikke értelmében vett, a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozásának kell tekinteni, el kellene fogadni, hogy ez olyan intézkedés, amelyet egyrészt „törvény" ír elő, másrészt pedig alkalmas arra, hogy visszatartson a visszaélésszerű kifogásoktól, és hogy valamennyi jogalany számára biztosítsa a megfelelő igazságszolgáltatás érdekében az általuk benyújtott jogorvoslati kérelmek lehető leggyorsabb elintézését, a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően.[39] Végezetül, a szóban forgó szabály nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

74. A Charta 47. cikke természetes módon olyan jogorvoslat meghatározását követeli meg, amely mind jogi, mind gyakorlati szempontból hatékony.[40] Mindazonáltal, ha úgy tűnik, hogy egyrészt a Charta 47. cikke értelmében vett „bírósághoz" fordulás nehézségek nélkül biztosított, másrészt pedig, hogy a nemzeti jog e „bíróságot" ruházza fel a jogvita érdemi vizsgálatára vonatkozó hatáskörrel – amint azt a Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) jelen ügyben hozott ítélete is tanúsítja – sem a 89/665 irányelv, sem pedig a Charta 47. cikke nem értelmezhető úgy, hogy azok az e szabályok fellebbviteli bíróság általi helytelen alkalmazásának orvoslása érdekében további jogorvoslati szintet írnak elő.

75. Ugyanis, amint azt több fél is hangsúlyozta, fel kell tenni azt a kérdést, hogy mi történne, ha a harmadik fokon eljáró bíróság helyben hagyná a másodfokú bíróság értelmezését. A 89/665 irányelvnek a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (1) és (3) bekezdése megkövetelné-e ebben az esetben a negyedik fokú bírósági eljárás megszervezését? E kérdés lényegében megválaszolja önmagát. Véleményem szerint az uniós jognak a végső fokon eljáró bíróság általi téves alkalmazására más eljárási formákban kell megoldást találni, ilyen lehet például az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset[41] vagy például a Francovich jellegű kereset[42], amely lehetővé teszi az állami felelősség megállapítását annak érdekében, hogy ezáltal a magánszemélyek uniós jog által elismert jogai védelemben részesüljenek.[43]

[38] E követelményről lásd: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 33. pont).

[39] Lásd ebben az értelemben (a helyes magatartási biztosítékkal kapcsolatban): 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 54. pont). E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság úgy értelmezi a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, hogy az arra kötelezi a tagállamokat, hogy fogadjanak el minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a közbeszerzési eljárások keretében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat (lásd ebben az értelemben: 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/12, EU:C:2015:166, 50. pont; 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet, C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 39. pont; 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet, C-620/17, EU:C:2019:630, 50. pont).

[40] Lásd ebben az értelemben (az EJEE 6. és 13. cikkével kapcsolatban) Varga, Z., „National Remedies in the Case of Violation of EU Law by Member State Courts", *CML Rev.*, 2017., 54. kötet, 52–80. o., különösen 75. o.

[41] Lásd ebben az értelemben: 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország (Forrásadó) ítélet (C-416/17, EU:C:2018:811).

[42] 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428).

[43] Lásd e tekintetben: 2020. március 4-i Telecom Italia ítélet (C-34/19, EU:C:2020:148, 67–69. pont); 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630, 64. pont).

4. A Francovich ítéleten alapuló ítélkezési gyakorlattal és fejlesztésének szükségességével kapcsolatos további megjegyzések

76. E tekintetben el kell ismerni, hogy a tárgyaláson a vita középpontjában az állt, hogy a Randstadnak a jelenlegi körülmények között milyen jogorvoslati lehetőségek állhatnak rendelkezésére, mivel úgy tűnik, jogosan állítható, hogy magát a Consiglio di Stato (államtanács) konkrét határozatát, amely a jogorvoslatot a kereshetőségi jog alapján utasította el, láthatóan kevesen veszik védelmükbe.

77. A tárgyaláson felvetették, hogy a Randstad hivatkozhat a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjára, amely a közbeszerzési eljárás megsértése esetén kártérítés megítélését írja elő. Bár szigorú értelemben véve nem szükséges ezt a kérdést elbírálni, úgy tűnik számomra, hogy e rendelkezés egyszerűen a nemzeti bíróságok azon hatáskörére vonatkozik, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós jog bíróság általi téves alkalmazásától eltérően a közbeszerzési szabályok *ajánlatkérő* általi megsértése tekintetében fennálló objektív felelősség alapján ítéljenek meg kártérítést. Azt is megjegyezték, hogy az olasz államot terhelheti felelősség a Francovich ügy szerinti, abból eredő kártérítés iránti kereset tekintetében, hogy ezen állam igazságszolgáltatási rendszere helytelenül alkalmazta az uniós jogot.

78. E tekintetben megállapítható, hogy annak pontos körülményei, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) e tekintetben miért ítélt a Randstaddal szemben, nem teljesen egyértelműek. Abban az esetben, ha a Randstad később további kereseteket is benyújt, a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata azon indokok vizsgálata és értékelése, amelyek miatt *úgy tűnik*, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) nem alkalmazta a Bíróságnak a közbeszerzési eljárásokban fennálló kereshetőségi jogra vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatát, vagy amennyiben e bíróságnak kétségei voltak, (végső fokon eljáró bíróságként) az EUMSZ 267. cikk alapján nem terjesztett elő megfelelő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Talán van magyarázat a Consiglio di Stato (államtanács) ezen ügyben hozott határozatára.

79. Élnék mindazonáltal az alkalommal, hogy megjegyezzem, a Francovich ítéleten alapuló ítélkezési gyakorlatot most friss szemmel kell a Charta 47. cikkében foglalt követelmények fényében vizsgálni, és adott esetben ennek alapján tovább kell fejleszteni. Az 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítéletből (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79; a továbbiakban: Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet) kitűnik, hogy a tagállamok kötelesek kártérítést fizetni az uniós jog kellően súlyos megsértése esetében, amennyiben „a mérlegelési [jogkörük] korlátait nyilvánvalóan és súlyosan [túllépték]”. [44]

80. E kritérium gyakorlati alkalmazásának nehézsége azonban abban rejlik, hogy a tagállamok nyilvánvaló mulasztásai (beleértve az igazságszolgáltatási mulasztásokat) túl gyakran és talán túl könnyen menthetők ki azon az alapon, hogy e mulasztásokat jóhiszeműen követték el, vagy azok az adott körülmények között más módon menthetők, vagy legalábbis azok nem „nyilvánvalók és súlyosak”. Az igazságügyi udvariassággal kapcsolatos megfontolások, illetve a tekintélyes nemzeti igazságszolgáltatási intézmények iránti tisztelet miatt azonban nem lenne szabad óvakodni attól, hogy az ilyen hibákat a Brasserie du pêcheur ítélet értelmében „nyilvánvalóan és súlyosnak” minősítsék, amennyiben az indokolt. Az arra irányuló szándék vagy törekvés, hogy valamely tagállam által az uniós jog alkalmazása során elkövetett nyilvánvaló és súlyos kötelezettségszegéseket e kötelezettségszegések súlyosságának kisebbítésével mentsék ki, ugyanis önmagában azt jelentené, hogy egyértelműen megfosztják a peres feleket a Charta 47. cikke

[44] Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (55. pont).

szerinti hatékony jogorvoslattól, különösen akkor, ha objektíven az egyértelműen megállapított uniós jog alkalmazásának elmulasztása ténylegesen nem igazolható, illetve más módon nem menthető ki. A Francovich ítélet hatálya ugyan jelen ügyben szükségszerűen nem zárható ki, a kérdés megoldására azonban csak egy későbbi szakaszban kerülhet sor, mivel az közvetlenül nem merül fel a jelen eljárásban.

81. Ugyanakkor a tagállamok mulasztásainak kimentésére irányuló szándék csupán sovány vigaszt jelent a peres fél számára, ha magát a „Francovich-kereset" lehetőségét a gyakorlatban túlzottan megnehezítenék. Összefoglalva tehát azt lehet mondani, hogy ha azon fellebbviteli bíróságnak a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelő alkalmazásával kapcsolatos mulasztása, amellyel szemben már nem áll fenn jogorvoslati jog, önmagában nem alapozza meg a „nyilvánvaló és súlyos túllépés" kritériumai szerinti kártérítési keresetet, akkor e kritériumokat – amelyek végül is a Charta hatálybalépésénél korábbiak – tovább kell finomítani. Ha a Charta 47. cikke nem csupán üres ígéret, akkor számomra úgy tűnik, hogy a végső fokon eljáró bíróságnak a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának jelen ügyben történő alkalmazásával kapcsolatos mulasztása a szóban forgó tagállam Francovich ügyben szereplőhöz hasonló felelősségét vonja maga után. A Bíróság mindenesetre úgy ítélte meg, hogy ha valamely nemzeti bíróság „a Bíróság ítélkezési gyakorlatának nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásával" sértette meg az uniós jogot, az önmagában kellően súlyos jogsértésre utal.[45]

82. Mindez Sherlock Holmes azon történetére emlékeztet, amelyben a kutya nem ugatott.[46] E tekintetben a kérdéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat általános hiánya az, ami árulkodó.[47] Ez önmagában arra utaló jelnek tekinthető, hogy ezek a hibák és mulasztások a gyakorlatban túl könnyen kimenthetők, és hogy számos egyén számára, akinek az uniós jogait nem biztosították, a Francovich-jogorvoslat csak illúzió marad, nem pedig a valóságot jelenti. Ez tehát további indok arra, hogy a Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet szerinti „súlyos és nyilvánvaló" kritériumokat miért kell újraértékelni annak érdekében, hogy az uniós jogot a tagállamok bíróságai kellő eréllyel hajtsák végre, még akkor is, ha a Bíróság által a 2003. szeptember 30-i Köbler ítéletben (C-224/01, EU:C:2013:51) bírói hibákért való felelősség tekintetében a Bíróság által megállapított sajátos tényezőket, nevezetesen „az igazságszolgáltatás különleges természetét" is figyelembe kell venni a jogbiztonság követelményével együtt.[48] Márpedig a Francovich ítélet képletesen szólva olyan kutya, amelyet engedni kell ugatni, ugyanis magának ennek az ugatásnak kell figyelmeztetnie minket arra, hogy azokat a jogokat, amelyek biztosítására és védelmére az uniós jog irányul, nemzeti bírói hiba – néha hallgatólagosan – veszélyezteti.

83. Ehhez hozzátehető, hogy a közbeszerzési jogsértés sajátos összefüggésében némileg ellentmondásos lenne, hogy a 89/665 irányelv hibák tekintetében az ajánlatkérő objektív felelősségének egyik formáját írja elő, miközben a közbeszerzési eljárás bármiféle felülvizsgálatával kapcsolatos nemzeti bírósági hibáért való felelősség riasztóan magas szinten maradna.

84. A magam részéről ugyanakkor úgy vélem, hogy a jog a 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513) óta bizonyos mértékben fejlődött. A Charta 47. cikkének későbbi hatálybalépésére tekintettel úgy vélem, hogy a már kifejtett okokból azt is meg kell vizsgálni, hogy

[45] Lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 56. pont); 2010. november 25-i Fuß ítélet (C-429/09, EU:C:2010:717, 52. pont).

[46] „*The Adventure of the Silver Blaze*" in Conan Doyle, A., The Memoirs of Sherlock Holmes (London, 1892).

[47] Lásd általánosságban Beutler, B., „*State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?*", CML Rev, 46, 2009., 773–787. o.

[48] Lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 53. pont).

a szóban forgó bírói tévedés *objektíve* menthető volt-e. Ilyen vizsgálat hiányában fennáll annak valós veszélye, hogy a Brasserie du pêcheur és Factortame ítéletben foglalt kritériumok alkalmazása a gyakorlatban rendkívül megnehezítené a Francovich jellegű, a bírói hibákból eredő károk megtérítését, és így ezen felelősségi feltételek valószínűleg csak egészen különleges körülmények között teljesülnének.

5. Az első kérdéssel kapcsolatos következtetés

85. Összefoglalva tehát az a véleményem, hogy a 89/665 irányelv Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (1) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan rendelkezés, mint az olasz alkotmány 111. cikkének a 2018. évi 6. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdése, amely szerint a „bíróság hatáskörének hiányán” alapuló felülvizsgálati kérelem nem alkalmazható a másodfokú bíróság azon ítéleteinek megtámadására, amelyekben a nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel objektíve ellentétes értelmezési gyakorlatot alkalmazzák az uniós jog által szabályozott ágazatokban.

86. Az uniós jognak a végső fokon eljáró bíróság általi téves alkalmazására más eljárási formákban kell megoldást találni, ilyen lehet például az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, vagy az állami felelősség megállapításának lehetősége annak érdekében, hogy ezáltal az uniós jog által elismert jogok védelemben részesüljenek.

B. A második kérdés

87. Második kérdésével a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) lényegében arra keresi a választ, hogy ellentétes-e EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 267. cikkel – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében is értelmezve – a „bíróságok hatáskörével összefüggő okokon” alapuló felülvizsgálati kérelemre vonatkozó szabályok olyan értelmezése és alkalmazása, amely szerint a Sezioni Unitéhez (semmítőszék, egyesített tanács) nem nyújtható be felülvizsgálati kérelem a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteivel szembeni jogorvoslatként, amelyek indokolás nélkül mulasztják el előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését azon, ez utóbbi által az 1982. október 6-i Cilfit és társai ítéletben (283/81 EU:C:1982:335) felsorolt feltételek hiányában, amelyek mentesítik a nemzeti bíróságot a fent említett kötelezettség alól.

88. Az e kérdés mögött meghúzódó elgondolás szerint a nemzeti bíróság még időlegesen sem foszthető meg attól, hogy szabadon dönthessen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséről, mivel ez azzal a következménnyel járna, hogy az uniós jog helyes és kötelező érvényű értelmezése tekintetében a Bíróság kizárólagos hatáskörét elvonnák, és ezáltal megsértenék az uniós jogból eredő alanyi jogi jogviszonyok bírói jogvédelmének egységes alkalmazását és hatékonyságát.

89. Előzetesen megállapítható, hogy a Corte di cassazione (semmítőszék) az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a második kérdésre vonatkozó bevezető részében további kérdést vet fel, amely nem szerepel a végül feltett kérdés szövegében. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 50. pontjából ugyanis kitűnik, hogy a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) a formálisan feltett kérdésen felül azt megközelítést is megkérdőjelezi, amely szerint ő maga közvetlenül nem nyújthat be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

90. Tekintettel arra, hogy ez a problémakör nem szerepel a végül feltett kérdésben, rövid leszek. Ezenfelül az e kérdésre adott válasz számomra nem tűnik kétségesnek. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 267. cikk a lehető legszélesebb lehetőséget biztosítja a nemzeti bíróságok számára arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, a Bíróság döntését igénylő kérdés merül fel.[49] Következésképpen, ha a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) jogszerűen járhat el, a nemzeti eljárásjogi szabályok nem érinthetik e bíróság EUMSZ 267. cikk értelmében fennálló hatásköreit és kötelezettségeit.[50]

91. Mindezek után rátérve most az előzetes döntéshozatalra kifejezetten előterjesztett második kérdésre, nem gondolom, hogy az olyan nemzeti eljárási szabályokat, mint a szóban forgó szabály, amely a felülvizsgálati kérelmet a hatásköri kérdésekre korlátozza, az uniós jognak való megfelelés érdekében úgy kell értelmezni, hogy azok lehetővé teszik a felülvizsgálati kérelem előterjesztését, amennyiben az elsőfokú bíróság vagy az olyan bíróság, amelynek határozataival szemben a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, nem terjeszt a Bíróság elé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

92. Ugyanis, mivel a nemzeti bíróságok feladata az uniós jog alkalmazása, az értelmezésük első körben szükségszerűen e bíróságokra hárul. Ahogyan azt a Bíróság korábban megállapította, a nemzeti bíróságok a Bírósággal együttműködve olyan feladatot töltenek be, amelyet közösen kell ellátniuk annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartásá.t[51] A Szerződések és különösen a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott EUSZ 4. cikk (3) bekezdése, EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és EUMSZ 267. cikk által létrehozott bírósági rendszerből az következik, hogy a Bíróságnak nincs monopóliuma az uniós jog értelmezését illetően, hanem arra rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, hogy e jogot *végérvényesen* értelmezze.[52]

93. Az előzetes döntéshozatal iránti kérdés Bíróság elé terjesztésére irányuló, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében azon nemzeti bíróságok tekintetében előírt kötelezettség, amely bíróságok határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség, azon együttműködés keretébe illeszkedik, amely a nemzeti bíróságok – mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok – és a Bíróság között abból a célból létesült, hogy a közösségi jog helyes alkalmazását és egységes értelmezését valamennyi tagállamban biztosítsa.[53]

[49] Lásd ebben az értelemben többek között: 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 88. pont); 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 64. pont); 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bírásinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 91. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[50] Lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Consiglio Nazionale dei Geologi ítélet (C-136/12, EU:C:2013:489, 32. pont). Az a tény, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése értelmében ugyanazon jogvita keretében mind a Consiglio di Stato (államtanács), mind pedig a Corte di cassazione (semmítőszék) kötelesnek tekinthető a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszteni, nem képezi vita tárgyát. Ellenkezőleg, abban az esetben, ha az olyan bíróság, mint a Consiglio di Stato (államtanács) nem terjeszt a Bíróság elé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, a Sezioni Unitéhez (semmítőszék, egyesített tanács) hasonló bíróságnak magának kell a kérdést a Bíróság elé terjesztenie (lásd ebben az értelemben olyan összefüggésben, amelyben valószínűleg két bíróság köteles Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtani: 1997. november 4-i Parfums Christian Dior ítélet, C-337/95, EU:C:1997:517, 30. pont).

[51] Lásd ebben az értelemben: 2011. március 8-i 1/09. sz. vélemény (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) (EU:C:2011:123, 69. pont); 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 33. pont).

[52] Lásd ebben az értelemben: 2019. április 30-i 1/17 vélemény (EU:C:2019:341, 111. pont).

[53] Lásd ebben az értelemben: 1982. október 6-i Cilfit és társai ítélet (283/81, EU:C:1982:335, 7. pont); 2015. szeptember 9-i X és van Dijk ítélet (C-72/14 és C-197/14, EU:C:2015:564, 54. pont).

94. Az EUMSZ 267. cikk tehát lehetővé teszi a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti párbeszéd megindítását.[54] Amint arra a jelen indítványban már emlékeztettem, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint e rendelkezés a lehető legszélesebb lehetőséget biztosítja a nemzeti bíróságok számára arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, a Bíróság döntését igénylő kérdés merül fel.[55] Továbbá emlékeztetni kell arra, hogy amennyiben a nemzeti bíróság határozatával szemben a nemzeti jog értelmében nincs lehetőség semmilyen jogorvoslatra, e bíróság az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése értelmében főszabály szerint köteles a Bírósághoz fordulni, ha az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdés merül fel előtte.[56]

95. Az EUMSZ 267. cikk által létrehozott együttműködés e sajátos összefüggésében tehát tilos, hogy a nemzeti jog valamely szabálya *megakadályozza* a nemzeti bíróságot abban, hogy éljen e lehetőséggel, vagy eleget tegyen e kötelezettségnek.[57] Másként fogalmazva, a *minimális* követelmény az, hogy a nemzeti eljárás rendszere által az uniós joggal kapcsolatos kérdésekről való határozathozatalra kijelölt bíróságnak – mint a jelen ügyben a tribunali amministrativi regionali (tartományi közigazgatási bíróságok) és a Consiglio di Stato (államtanács) a közbeszerzések terén – lehetősége van, sőt akár köteles az előzetes döntéshozatalra utalást igénybe venni. Ilyen esetben egyedül az ügyben eljáró és a bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel az ítéletének meghozatala szempontjából megítélje az előzetes döntéshozatal szükségességét, valamint a Bíróság elé terjesztendő kérdések jelentőségét.[58] Összefoglalva – ahogyan azt Bobek főtanácsnok a közelmúltban kifejtette – a Bíróság e területtel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának logikája pusztán annak biztosítására irányul, hogy a nemzeti eljárási szabályok ne zárják ki az uniós jogkérdések felvetését, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem pedig előterjeszthető legyen, függetlenül attól, hogy az eljárás éppen mely szakaszában tart.[59]

96. Mindazonáltal, amint a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) által előterjesztett harmadik kérdésre vonatkozó elemzésemből majd kiderül, ha egyértelmű, hogy a Consiglio di Statónak (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kellett volna a Bíróság elé terjesztenie, amennyiben kétségei merültek fel a 89/665 irányelv Bíróság által már értelmezett 1. cikke (1) és (3) bekezdésének hatályát illetően, meg kell állapítani, hogy nem létezett olyan nemzeti eljárásjogi szabály, amely megakadályozta volna abban, hogy ezt a Bírósággal való párbeszédet kezdeményezze.

97. Véleményem szerint valamely előzetes döntéshozatali kérdés Bíróság elé terjesztésének hiánya ezért valószínűleg anyagi jogi jogellenességet (a nemzeti bíróság által tévesen értelmezett uniós jog téves alkalmazása miatt) és/vagy eljárási jogellenességet eredményez (valamely előzetes döntéshozatali kérdés Bíróság elé terjesztésének elmulasztása miatt, ha a szóban forgó bíróság erre köteles lett volna), azt azonban nem lehet az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése értelmében vett hatásköri kérdésnek tekinteni. Amint azt az előzetes döntéshozatalra

[54] E tekintetben lásd: 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 90. pont).

[55] Lásd a 49. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

[56] Lásd ebben az értelemben: 2018. október 24-i XC és társai ítélet (C-234/17, EU:C:2018:853, 43. pont). Lásd még más megfogalmazásban: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 32. pont); 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 92. pont).

[57] Lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 32. és 33. pont); 2021. március 2-i A. B. és társai (A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat) ítélet (C-824/18, EU:C:2021:153, 93. pont).

[58] Lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 9-i X és van Dijk ítélet (C-72/14 és C-197/14, EU:C:2015:564, 57. pont).

[59] Lásd e tekintetben: Bobek főtanácsnok Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ügyre vonatkozó indítványa (C-561/19, EU:C:2021:291, 27. pont).

előterjesztett első kérdésre vonatkozó elemzésem végén jeleztem, még ha e megoldások nem is optimálisak, az uniós jog végső fokon eljáró bíróság általi téves alkalmazására adott választ – és itt hozzáteszem, hogy beleértve az EUMSZ 267. cikk szerinti kötelezettségeket – más eljárási formákban kell keresni, ilyen például a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset vagy az állami felelősség megállapításának lehetősége annak érdekében, hogy ezáltal a magánszemélyek uniós jog által elismert jogai védelemben részesüljenek.

98. Amint azt már említettem, az igazságszolgáltatásnak a magánszemélyeket az uniós jogszabályok alapján megillető jogok védelmében betöltött alapvető szerepére tekintettel ezen szabályok hatékonysága kérdőjeleződne meg, és az általuk elismert jogok védelme gyengülne meg, ha ki lenne zárva, hogy a magánszemélyek bizonyos körülmények között kártérítést kapjanak, amennyiben jogaikat a végső fokon eljáró tagállami bíróság által hozott, az uniós joggal ellentétes határozat sérti. [60]

99. Következésképpen a fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutok, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 267. cikkel – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében is értelmezve – nem ellentétes a bíróságok hatáskörével összefüggő okokon alapuló felülvizsgálati kérelemre vonatkozó szabályok olyan értelmezése és alkalmazása, amely megakadályozza a felülvizsgálati kérelem Sezioni Unitéhez (semmítőszék, egyesített tanács) való benyújtását a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteivel szembeni jogorvoslatként, amelyek indokolás nélkül mulasztják el előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését.

C. A harmadik kérdés

100. Harmadik kérdésével a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) lényegében arra keresi a választ, hogy a 2007/66 irányelvvel módosított 89/665 irányelv 1. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 2. cikke (1) bekezdésének a Bíróság 2013. július 4-i Fastweb ítéletéből (C-100/12, EU:C:2013:448), a 2016. április 5-i PFE-ítéletéből (C-689/13, EU:C:2016:199) és a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletéből (C-333/15, C-333/10, EU:C:2016:199) következő értelmezése az alapügyben alkalmazható-e.

101. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatalra utalást nem az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása indokolja, hanem az uniós jogot érintő jogvita tényleges megoldásának szükségessége. [61]

102. Mindazonáltal, mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tekintetében arra a következtetésre jutottam, hogy a Corte di cassazione (semmítőszék) hatáskörének az olasz alkotmány 111. cikkének a 2018. évi 6. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdésében foglalt korlátozása nem ellentétes a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdésével, valamint a Charta 47. cikkével, a kérdést előterjesztő bíróság nem rendelkezhet hatáskörrel arra, hogy az alapügyben a 89/665 irányelv hatályát vizsgálja. Ettől függetlenül azt javaslom, hogy vizsgáljuk meg ezt a kérdést is, arra az esetre, ha a Bíróság másként határozna.

[60] Lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 33. pont); 2015. szeptember 9-i Ferreira da Silva e Brito és társai ítélet (C-160/14, EU:C:2015:565, 47. pont).

[61] Lásd ebben az értelemben: 2019. október 3-i A és társai ítélet (C-70/18, EU:C:2019:823, 73. pont).

103. Emlékeztetőül, az alapügyben a Randstad megtámadta az ajánlattételi eljárásból való kizárását és a közbeszerzési szerződésnek egy másik társaság részére történő odaítélését. Mindazonáltal a Consiglio di Stato (államtanács) kizárólag azt a fellebbezési jogalapot vizsgálta érdemben, amelyben a Randstad a műszaki ajánlatára kapott, „az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbértéknél" alacsonyabb pontszámot vitatta, és elsődlegesen az ajánlatkérő szerv és a nyertes ajánlattevő társaság csatlakozó fellebbezéseit vizsgálta. A Consiglio di Stato (államtanács) helyt adott e csatlakozó fellebbezéseknek, miközben érdemben nem vizsgálta a többi fellebbezési jogalapot, amelyek a műszaki ajánlatára kapott pontokétól eltérő okokból támadják az eljárás eredményét.

104. A jelen indítvány előzetes megjegyzéseiben már kifejtettem a Bíróságnak a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdésében előírt jogorvoslati eljárás előírására vonatkozó kötelezettség terjedelmével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát a nyertes ajánlattevő által benyújtott viszontkereset sajátos összefüggésében. Ezen a ponton tehát megállapítható, hogy a bíróság azon kötelezettségét meghatározó szempont, hogy megvizsgálja a felperes keresetét, az, hogy az eljárásban részt vevő minden egyes félnek jogos érdeke fűződik a többi versenytárs által benyújtott ajánlatok kizárásához. Ez azt jelenti, hogy nem zárható ki annak lehetősége, hogy mind a nyertes ajánlattevő ajánlatának, mind az ajánlatkérő odaítélő határozatát vitató ajánlattevő ajánlatának kizárását megalapozó valamelyik szabálytalanság a közbeszerzési eljárás keretében benyújtott többi ajánlatot is érvénytelenné teszi, ami az ajánlatkérőt új eljárás indítására késztetheti. [62]

105. Ezzel kapcsolatban a Bíróság különösen egyértelmű volt: „az alapkereset elfogadhatósága – a 89/665 irányelv hatékony érvényesülése veszélyeztetésének terhe mellett – nem függhet annak előzetes megállapításától, hogy az összes, az említett keresetet benyújtó ajánlattevő ajánlatától hátrább rangsorolt ajánlat is szabálytalan [vagy] […] attól a feltételtől sem, hogy az említett ajánlattevő bizonyítsa, hogy az ajánlatkérőnek újra meg kell ismételnie a közbeszerzési eljárást. *Az ilyen lehetőség fennállását e tekintetben elegendőnek kell tekinteni.*" [63] Azon ajánlattevővel szemben, amelynek az ajánlatát az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásból kizárta, csak akkor lehet megtagadni a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni jogorvoslatot, ha meg kell állapítani, hogy ezen ajánlattevő kizárásáról szóló határozatot az azt megelőzően jogerőssé vált határozat hagyta helyben, hogy a szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni keresetet elbíráló bíróság határozatot hozott volna, ily módon úgy kellett tekinteni, hogy az említett ajánlattevő véglegesen ki volt zárva a szóban forgó közbeszerzési eljárásból. [64]

106. Az alapügyben egyrészt nem vitatott, hogy a Randstadot még nem zárták ki véglegesen a közbeszerzési eljárásból abban az időpontban, amikor jogorvoslatot nyújtott be a Consiglio di Statóhoz (államtanács). Másrészt az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a Randstad a közbeszerzési eljárásba való visszavételére vonatkozó jogalapjai egyikeként a gazdasági értékelés elvégzésével megbízott ajánlatkérő bizottság kinevezésének és összetételének jogellenességére hivatkozott. Ha azonban e szabálytalanságok megállapításra kerülnek, akkor megalapoznák mind a nyertes ajánlattevő ajánlatának, mind az ajánlatkérő odaítélő határozatát vitató ajánlattevő ajánlatának kizárását, valamint a közbeszerzési eljárás keretében benyújtott többi ajánlatot is érvénytelenné tennék, ami az ajánlatkérőt új eljárás indítására késztethetné.

[62] Lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199, 28. pont); 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 27. pont).

[63] 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 29. pont). Kiemelés tőlem.

[64] Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

107. E körülmények között számomra bizonyosnak tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott ítélkezési gyakorlat által megállapított és megerősített elv alkalmazandó volt az alapügyben. A Consiglio di Stato (államtanács) tehát köteles volt elismerni a Randstadnak mind első-, mind másodfokon az eljárás szabályszerűségének, és így a szerződés odaítéléséről szóló határozatnak a vitatásához fűződő érdekét, vagy másodlagosan arra, hogy kétség esetén e tekintetben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé.

VII. Végkövetkeztetés

108. Következésképpen a fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1) A többek között a 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (1) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan rendelkezés, mint a olasz alkotmány 111. cikkének a 2018. évi 6. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdése, amely szerint a bíróságok hatásköreivel összefüggő okokon alapuló felülvizsgálati kérelem nem alkalmazható a másodfokú bíróság azon ítéleteinek megtámadására, amelyekben a nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel ellentétes értelmezési gyakorlatot alkalmazzák az uniós jog által szabályozott ágazatokban.

   Az uniós jognak a végső fokon eljáró bíróság általi téves alkalmazására más eljárási formákban kell megoldást találni, ilyen lehet például az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset, vagy az állami felelősség megállapításának lehetősége annak érdekében, hogy ezáltal a magánszemélyek uniós jog által elismert jogai védelemben részesüljenek.

2) Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 267. cikkel – az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének fényében is értelmezve – nem ellentétes a bíróságok hatáskörével összefüggő okokon alapuló felülvizsgálati kérelemre vonatkozó szabályok olyan értelmezése és alkalmazása, amely megakadályozza a felülvizsgálati kérelem Sezioni Unitéhez (semmítőszék, egyesített tanács) való benyújtását a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteivel szembeni jogorvoslatként, amelyek indokolás nélkül mulasztják el előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését.

   Másodlagosan:

3) A 2007/66 irányelvvel módosított 89/665 irányelv 1. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 2. cikke (1) bekezdésének a Bíróság 2013. július 4-i Fastweb ítéletéből (C-100/12, EU:C:2013:448), a 2016. április 5-i PFE-ítéletből (C-689/13, EU:C:2016:199) és a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletéből (C-333/18, EU:C:2019:675) eredő értelmezését alkalmazni kell az alapügyre, amelyben a sikertelen ajánlattevő kizárásáról szóló határozatot az abban az időpontban jogerőssé vált határozat nem hagyta helyben, amikor a szerződés odaítéléséről szóló határozat elleni keresetet elbíráló bíróság határozatot hozott, és ha az említett ajánlattevő olyan jogalapra hivatkozott, amely az ajánlatkérőt új eljárás indítására késztetheti.