A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2021. december 21.*

„Előzetes döntéshozatal – Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése – A tagállamoknak az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtésére vonatkozó kötelezettsége – Közbeszerzési szerződések – 89/665/EGK irányelv – Az 1. cikk (1) és (3) bekezdése – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Valamely tagállam közigazgatási rendszere legfelsőbb szintű bíróságának olyan ítélete, amely a Bíróság ítélkezési gyakorlatát figyelmen kívül hagyva elfogadhatatlannak nyilvánítja egy közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevő jogorvoslati kérelmét – Az ezen ítélettel szembeni, e tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága előtti jogorvoslati lehetőség hiánya – A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve”

A C-497/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) a Bírósághoz 2020. szeptember 30-án érkezett, 2020. július 7-i határozatával terjesztett elő

a **Randstad Italia SpA**

és

az **Umana SpA**,

az **Azienda USL Valle d’Aosta**,

az **IN. VA SpA**,

a **Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (előadó), E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele és J. Passer tanácselnökök, M. Ilešič, J. -C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin és N. Wahl bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

* Az eljárás nyelve: olasz.

hivatalvezető: C. Di Bella tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. július 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Randstad Italia SpA képviseletében M. Brugnoletti és S. D. Tomaselli avvocati,

– az Umana SpA képviseletében F. Bertoldi avvocato,

– az Azienda USL Valle d'Aosta képviseletében F. Dal Piaz és P. Borioni avvocati,

– a Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA képviseletében A. M. Balestreri avvocato,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: S. Fiorentino és P. Gentili avvocati dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében F. Erlbacher, P. Stancanelli, P. J. O. Van Nuffel és G. Gattinara, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. szeptember 9-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének, az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdésének, és az EUMSZ 267. cikknek az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével összefüggésben történő értelmezésére, valamint a 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 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 (HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.; a továbbiakban: 89/665 irányelv) 1. cikke (1) és (3) bekezdésének és 2. cikke (1) bekezdésének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az egyrészről a Randstad Italia SpA (a továbbiakban: Randstad) és másrészről az Umana SpA, az Azienda USL Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány helyi egészségügyi szerve, Olaszország; a továbbiakban: USL), az IN. VA SpA és a Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA (a továbbiakban: Synergie) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya egyrészt a Randstad közbeszerzési eljárásból való kizárása, és másrészt ezen eljárás szabályszerűsége.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 89/665 irányelvnek „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(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.] említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. és 37. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

Ez az irányelv [a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i] 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben [HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.] említett ajánlatkérő szervek által odaítélt koncessziókra is alkalmazandó, az említett irányelv 10., 11., 12., 17. és 25. cikkével összhangban kizárt koncessziók kivételével.

Ezen irányelv értelmében szerződéseknek minősülnek a közbeszerzési szerződések, a keretmegállapodások, az építési koncessziók, a szolgáltatási koncessziók és a dinamikus beszerzési rendszerek.

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 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 [uniós] 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.

[….]”

4 Ezen irányelvnek „A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások” című viselő 2. cikke a (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„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."

5 Az említett irányelvnek a „Szerződéskötési tilalmi időszak" című 2a. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok az e cikk (2) bekezdésében, valamint a 2c. cikkben említett minimumfeltételeket tiszteletben tartó, szükséges rendelkezések elfogadásával biztosítják, hogy az 1. cikk (3) bekezdésében említett személyek számára az ajánlatkérők szerződés odaítéléséről szóló döntéseivel szembeni hatékony jogorvoslatra elegendő idő álljon rendelkezésre.

(2) A [2014/24] irányelv vagy a [2014/23] irányelv hatálya alá tartozó szerződésnek az eljárás eredménye megszületését követő odaítélésére nem kerülhet sor a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére faxon vagy elektronikus úton való megküldését követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejárta előtt, illetve egyéb kommunikációs eszköz felhasználása esetén a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére való megküldését követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap lejárta előtt, illetve a szerződés odaítéléséről szóló döntés kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejárta előtt.

A kizárás akkor végleges, ha arról az érintett ajánlattevőket értesítették, és ha a kizárást egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslatnak többé nincs helye [helyesen: Az ajánlattevők akkor tekintendők érintettnek, ha még véglegesen nem lettek kizárva. A kizárás akkor végleges, ha arról az érintett ajánlattevőket értesítették, és ha a kizárást egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslatnak többé nincs helye].

A részvételre jelentkezők akkor tekintendők érintettnek, ha a jelentkezésük elutasítására vonatkozó tájékoztatást az ajánlatkérő nem tette hozzáférhetővé az érintett ajánlattevőknek a szerződés odaítéléséről szóló döntésről való értesítését megelőzően.

A szerződés-odaítélésről szóló döntésről való tájékoztatásban minden egyes érintett ajánlattevővel és részvételre jelentkezővel közölni kell:

– a lényeges indokok összefoglalását […], és

– az […] alkalmazandó szerződéskötési tilalmi időszak pontos tartamára vonatkozó egyértelmű nyilatkozatot."

Az olasz jog

6 A Costituzione (alkotmány) 111. cikkének nyolcadik bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

7 A codice di procedura civile (polgári perrendtartás) 360. cikkének első bekezdése a következőket írja elő:

„A másodfokon vagy egyfokú eljárásban hozott ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani: 1) hatásköri indokok alapján; […]”

8 A polgári perrendtartás 362. cikkének első és második bekezdése értelmében:

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

A következő esetekben bármikor be lehet nyújtani felülvizsgálati kérelmet: 1. pozitív vagy negatív hatásköri ütközés a szakosodott bíróságok között, illetve a szakosodott bíróságok és a rendes bíróságok között; 2. negatív hatásköri összeütközés a közigazgatás és a rendes bíróság között.”

9 A codice del processo amministrativo (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Consiglio di Stato [államtanács] a végső fokon eljáró közigazgatási bírósági szerv.”

10 A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 110. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 Az USL 2017. december 13-án a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kritériumán alapuló, hozzávetőlegesen 12 millió euró értékű közbeszerzési eljárást indított azon munkaerő-közvetítő ügynökség kiválasztása céljából, amelyet a személyzet ideiglenes biztosításával kívánt megbízni.

12 A műszaki ajánlat tekintetében „az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbértéket” írtak elő (48 pontban), az e küszöbértéknél kevesebb pontot szerző ajánlattevők kizárása mellett.

13 Az eljárásban nyolc ajánlattevő vett részt, köztük a Randstad, a GI Group Spa, valamint a Synergie-ből és az Umanából álló ideiglenes vállalkozáscsoport (a továbbiakban: Synergie-Umana csoport).

14 A bírálóbizottság 2018. október 3-án, a műszaki ajánlatok értékelését követően a GI Groupot és a Synergie-Umana csoportot átjuttatta az ajánlatok gazdasági értékelésére vonatkozó, következő szakaszba. A műszaki ajánlatok értékelésének eredményeképpen harmadik helyre rangsorolt Randstadot kizárták, mivel a műszaki ajánlata az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbértéknél alacsonyabb pontszámot ért el.

15 2018. november 6-án a szerződést a Synergie-Umana csoportnak ítélték oda.

16 A Randstad keresetet indított a Tribunale amministrativo regionale della Valle d’Aosta (Valle d’Aosta tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, amelyben vitatta egyrészt a közbeszerzési eljárásból való kizárását, és másrészt ezen eljárás szabályszerűségét. Keresete tehát nemcsak az említett kizárásra vonatkozott, hanem a közbeszerzési szerződésnek a Synergie-Umana csoport részére történő odaítélésére is.

17 A Randstad a keresetének alátámasztása érdekében többek között a szerződés részekre bontásának hiányára, az értékelési szempontok pontatlan jellegére és a bírálóbizottság kinevezésének jogellenességére hivatkozott. Az USL és a Synergie-Umana csoport a Randstad által a közbeszerzési eljárás szabályszerűségének vitatása érdekében előterjesztett jogalapok elfogadhatatlanságának a megállapítását kérelmezte. A Randstad ilyen jogalapok előterjesztésére álláspontjuk szerint nem jogosult, mivel ezen eljárásból kizárták.

18 A Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) a 2019. március 15-i ítéletével elutasította ezt az elfogadhatatlansági kifogást. Mivel a Randstad jogszerűen vett részt a közbeszerzési eljárásban, és a műszaki ajánlatának kedvezőtlen értékelése alapján került kizárásra, e vállalkozás e bíróság álláspontja szerint jogosult arra, hogy az eljárás eredményét minden szempontból vitassa. Az ügy érdemét illetően azonban az említett bíróság a Randstad valamennyi jogalapját – és ebből következően a keresetét teljes egészében – elutasította.

19 A Randstad ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statóhoz (államtanács), amelyben megismételte az elsőfokú eljárásban felhozott jogalapjait. A Synergie és az Umana csatlakozó fellebbezést terjesztettek elő, amelyben azt kifogásolták, hogy a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) elfogadhatónak nyilvánította azokat a jogalapokat, amelyekkel a Randstad az eljárás szabályszerűségét és ezáltal a közbeszerzési szerződésnek az ezen eljárás alapján történt odaítélését vitatta.

20 A Consiglio di Stato (államtanács) a 2019. augusztus 7-i ítéletével (a továbbiakban: az államtanács ítélete) érdemben elutasította azt a fellebbezési jogalapot, amellyel a Randstad a műszaki ajánlatára adott pontszámot vitatta. E bíróság ezen ítélettel – egyebekben helyt adva a Synergie és az Umana csatlakozó fellebbezéseinek – megváltoztatta a megtámadott ítéletet abban a részében, amelyben a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) elfogadhatónak nyilvánította, és ezáltal érdemben megvizsgálta a Randstad által az eljárás szabályszerűségének vitatása céljából felhozott jogalapokat.

21 A Consiglio di Stato (államtanács) a határozatának alátámasztása érdekében többek között megállapította, hogy a Randstad, „amelyet azért zártak ki a közbeszerzési eljárásból, mert nem felelt meg a műszaki ajánlatra a páronkénti összehasonlítás alapján megadott pontszámmal elérendő, az eljárásban való részvételhez szükséges küszöbérték »próbáján«, és amelynek nem sikerült bizonyítania a közbeszerzési eljárásnak az említett pontszám megadását érintő jogellenességét, nemcsak […] arra nem jogosult, hogy ezen eljárásban részt vegyen, hanem arra sem, hogy annak eredményét más szempontokból vitassa, mivel kizárólag olyan, pusztán ténybeli érdekkel rendelkezik, mint az ágazat bármely más olyan gazdasági szereplője, aki nem vett részt az eljárásban.

22 A Randstad az államtanács ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság, a Corte suprema di cassazione (semmítőszék, Olaszország) elé. Érvelése szerint az államtanács megsértette a többek között a 89/665 irányelv 1. cikkében biztosított, hatékony jogorvoslathoz való jogát. A Randstad e tekintetben a Bíróság 2013. július 4-i Fastweb ítéletére (C-100/12, EU:C:2013:448), 2016. április 5-i PFE-ítéletére (C-689/13, EU:C:2016:199) és 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletére (C-333/18, EU:C:2019:675) hivatkozik.

23 A Randstad álláspontja szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog megsértésére alapított jogalap a „hatásköri” indokok közé tartozik, amelyek tekintetében az alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése azt írja elő, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) határozataival szembeni felülvizsgálati kérelem megengedett.

24 Az alapeljárásban részt vevő többi fél arra hivatkozik, hogy e felülvizsgálati kérelem nemcsak megalapozatlan, hanem elfogadhatatlan is. E kérelem a Consiglio di Stato (államtanács) által végzett értékelés jogszerűségét érinti, tehát nem a közigazgatási bíróságok hatáskörének kérdésére vonatkozik.

25 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló esetben a közbeszerzési eljárás szabálytalanságára alapított jogalapok vizsgálatának a Consiglio di Stato (államtanács) általi megtagadása sérti az uniós jog értelmében vett, hatékony jogorvoslathoz való jogot.

26 E bíróság álláspontja szerint az uniós jog egységességének és hatékonyságának a megőrzéséhez szükséges, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) ilyen ítéletével szemben az alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése alapján felülvizsgálati kérelmet lehessen előterjeszteni. Az ilyen felülvizsgálati kérelem ugyanis a végső jogorvoslati lehetőséget jelenti annak elkerülésére, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) uniós joggal ellentétes ítélete jogerőre emelkedjen.

27 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy amennyiben a Consiglio di Stato (államtanács) a nemzeti jogi rendelkezéseket a Bíróság által értelmezett uniós jogi rendelkezésekkel összeegyeztethetetlen módon alkalmazza vagy értelmezi, olyan hatáskört gyakorol, amellyel nem rendelkezik. Ilyen esetben valójában olyan bírósági jogkört gyakorol, amely még a nemzeti jogalkotó hatáskörébe sem tartozik. Ez a hatáskör hiányának minősül, amellyel szemben lehetővé kell tenni a jogorvoslatot.

28 Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a Corte costituzionalénak (alkotmánybíróság, Olaszország) az alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének értelmezésére vonatkozó, 2018. január 18-i 6/2018. sz. ítéletéből (ECLI:IT:COST:2018:6, a továbbiakban: 6/2018. sz. ítélet) kitűnik, hogy az olasz alkotmányjog jelenlegi állása szerint az uniós jog megsértésére alapított jogalap nem azonosítható az alkotmány e 111. cikkének nyolcadik bekezdése értelmében vett „hatáskörre” vonatkozó jogalappal.

29 Ezen ítélet alapján ugyanis a bírósági jogkör túllépése, amely a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) előtt a hatáskörhöz kapcsolódó jogalapok alapján felülvizsgálati kérelem tárgyát képezheti, kizárólag kétféle helyzetre vonatkozik. Egyrészt az ilyen felülvizsgálati kérelmet a hatáskör teljes hiánya esetén lehet benyújtani, nevezetesen akkor, ha a Consiglio di Stato (államtanács) vagy a Corte dei conti (Számvevőszék) a jogalkotónak vagy a közigazgatásnak fenntartott terület tekintetében megállapítja a hatáskörét, vagy ellenkezőleg, a hatáskörének hiányát állapítja meg azon téves előfeltevés alapján, hogy az adott terület teljes mértékben mindenfajta bírósági hatáskörön kívül áll. Másrészt a bírósági jogkör túllépésével összefüggő felülvizsgálati kérelem a hatáskör relatív hiányának eseteiben terjeszthető elő, ha a Consiglio di Stato (államtanács) vagy a Corte dei conti (számvevőszék) egy más bírósághoz rendelt terület tekintetében megállapítja a hatáskörét, vagy ellenkezőleg, a hatáskörének hiányát állapítja meg azon téves előfeltevés alapján, hogy e hatáskör más bírósághoz tartozik.

30 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint abban az esetben, ha az alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének ezen értelmezésével összhangban kell eljárnia, meg kell állapítania a Randstad felülvizsgálati kérelmének az elfogadhatatlanságát. Úgy véli azonban, hogy az említett értelmezés összeegyeztethetetlen az uniós jog értelmében vett, hatékony jogorvoslathoz való joggal. Ha ez igaz, a 6/2018. sz. ítéletből eredő útmutatást figyelmen kívül kell hagyni, és a Randstad felülvizsgálati kérelmét érdemben meg kell vizsgálni.

31 E bíróság rámutat arra, hogy a saját egyesített tanácsainak a 6/2018. sz. ítélet kihirdetését megelőző állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Consiglio di Stato (államtanács) ítéleteivel szembeni felülvizsgálat keretében az alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdése értelmében vett „hatáskör” külső határainak vizsgálata a jogszabályok elferdítésének olyan alapjaikban történő eseteire is kiterjedt, amelyek az igazságszolgáltatás megtagadásának minősülhetnek, mint például valamely nemzeti eljárásjogi szabálynak az uniós jog által biztosított, hatékony jogorvoslathoz való joggal összeegyeztethetetlen alkalmazása.

32 A kérdést előterjesztő bíróság ezért azt kéri, hogy a Bíróság határozzon arról a kérdésről, hogy a többek között az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított, hatékony jogorvoslathoz való joggal ellentétes-e az, hogy többek között az alkotmány 111. cikkének a 6/2018. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdéséből eredően a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem keretében nem lehet hivatkozni az uniós jog megsértésére alapított jogalapokra.

33 Egyébiránt, mivel a Consiglio di Stato (államtanács) az alapügyben nem terjesztett kérdést a Bíróság elé azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügy szempontjából releváns-e a 2013. július 4-i Fastweb ítélet (C-100/12, EU:C:2013:448), a 2016. április 5-i PFE-ítélet (C-689/13, EU:C:2016:199) és a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet (C-333/18, EU:C:2019:675), amelyekre a Randstad hivatkozott, szükséges, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az e vállalkozás által benyújtott jogorvoslati kérelem keretében e kérdést a Bíróság elé terjeszthesse.

34 E körülmények között a Corte suprema di Cassazione (semmítőszék) 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 – a [Charta] 47. cikkének fényében is értelmezve – az olasz alkotmány 111. cikkének nyolcadik bekezdésére, a polgári eljárásról szóló törvénykönyv 360. cikk[ének] első bekezdésé[re] és 362. cikkének első bekezdésére, valamint 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 »hatásköri indokok« alapján történő benyújtását teszik lehetővé –, mint amely a [6/2018. sz. ítéletből] […] következik, amely a korábbi megközelítést módosítva azt állapította meg, hogy az úgynevezett »bírósági jogkör hiányán« alapuló felülvizsgálati kérelem mint jogorvoslat nem alkalmazható a Consiglio di Stato (államtanács) olyan ítéleteinek megtámadására, amelyek nemzeti szinten kidolgozott, a Bíróság ítéleteivel ellentétes megoldást eredményező értelmezési gyakorlatot alkalmaznak 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[z uniós] jog olyan sérelmeinek állandósulásához vezet, amelyek az említett

jogorvoslat segítségével orvosolhatók lennének, illetve az uniós jog egységes alkalmazásának és a[z uniós] jog szempontjából releváns alanyi jogokat érintő bírói jogvédelem 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 tagállamokat az eljárásjogi szabályok kialakítása tekintetében megillető »eljárási autonómia« korlátait?

2) Ellentétes-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 267. cikkel – a [Charta] 47. cikkének fényében is értelmezve – az olasz alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének, a polgári eljárásról szóló törvénykönyv 360. cikke első bekezdés[ének] 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 »hatásköri indokok« alapján az úgynevezett »bírósági hatáskör hiányával« összefüggésben a [Corte suprema di cassazione (semmítőszék) egyesített tanácsaihoz] nem nyújtható be felülvizsgálati kérelem a Consiglio di Stato (államtanács) azon ítéleteivel szembeni jogorvoslati lehetőségként, amelyek az uniós jog alkalmazását érintő kérdésekre vonatkozó jogvitákról döntve indokolás nélkül tartózkodnak előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztésétől azon, ez utóbbi által (az 1982. október 6-i Cilfit és társai ítélet [283/81, EU:C:1982:335] óta]) kimerítően felsorolt, szigorúan értelmezendő feltételek fennállása nélkül, 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-e, amelyek akár időlegesen megfosztják (az akár végső, akár alacsonyabb fokon eljáró) nemzeti bíróságot annak szabadságától, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséről dönthessen, ami azzal a következménnyel jár, hogy a[z uniós] 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 tekintetében alkalmazott értelmezések esetleges összeegyeztethetetlenségét (elősegítve annak állandósulását), és sérti az uniós jog által biztosított alanyi jogokat érintő bírói jogvédelem egységes alkalmazását és hatékonyságát?

3) Alkalmazhatók-e a Bíróság által a 2019. szeptember 5-i Lombardi ítéletben [C-333/18, EU:C:2019:675], a 2016. április 5-i PFE-ítéletben [C-689/13, EU:C:2016:199] és a 2013. július 4-i Fastweb ítéletben [C-100/12, EU:C:2013:448] a [2007/66 irányelvvel] módosított [89/665 irányelv] 1. cikkének (1) és (3) bekezdésével, valamint 2. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben megállapított elvek az alapeljárás tárgyát képező ügyben, amelyben a Consiglio di Stato (államtanács) – miután az ajánlattevő vállalkozás megtámadta a közbeszerzési 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 az ajánlatkérő szerv és a nyertes ajánlattevő társaság csatlakozó fellebbezéseit elsőbbséggel vizsgálva hely adott 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) vitatják az eljárás eredményét, egy olyan nemzeti ítélkezési gyakorlatot alkalmazva, amely szerint a közbeszerzési eljárásból kizárt vállalkozás nem jogosult a versenytárs vállalkozás részére való odaítélés vitatására irányuló kifogások előterjesztésére, akár a közbeszerzési eljárás érvénytelenítése útján, jóllehet meg kell vizsgálni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal,

ha a vállalkozást azon jogától, hogy a közbeszerzési eljárás eredményét bármely indokból bíróság előtt vitassa, megfosztják olyan helyzetben, amelyben a kizárását még nem állapították meg véglegesen, és amelyben minden egyes ajánlattevő érvényesítheti a többiek ajánlatának kizárásához fűződő, hasonló jogos érdekét, aminek eredményeképpen az ajánlatkérő szerv megállapíthatja, hogy nem lehetséges egy szabályos ajánlat kiválasztása, és új közbeszerzési eljárást indíthatnak, amelyben az ajánlattevők mindegyike részt vehet?”

A gyorsított eljárás iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

35 A Corte suprema di cassazione (semmítőszék) az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében azt kérte, hogy a Bíróság e kérelmet a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke szerinti gyorsított eljárásban bírálja el, lényegében azon indok alapján, hogy az alapeljárás a nemzeti jogban alapvető alkotmányos jellegű kérdéseket vet fel, számos hasonló jogvita van folyamatban Olaszországban, és az alapeljárás a közbeszerzés területére tartozik, amelynek az uniós jogban fennálló jelentőségét az említett bíróság hangsúlyozza.

36 Az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdése azt írja elő, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérelmére vagy kivételesen hivatalból a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az előzetes döntéshozatal tekintetében gyorsított eljárást alkalmaz, ha az ügy jellege megköveteli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.

37 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ez a gyorsított eljárás olyan eljárási eszközt képez, amelynek célja a rendkívül sürgős helyzetekre való reagálás (2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet, C-791/19, EU:C:2021:596, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 A jelen ügyben a Bíróság elnöke 2020. október 21-én az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy döntött, hogy elutasítja a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ítélet 35. pontjában említett kérelmét.

39 Az a körülmény ugyanis, hogy az ügy az érintett tagállam bírósági szervezetének egy fontos aspektusára vonatkozik, önmagában nem minősül a gyorsított eljárásban való elbírálás igazolásához szükséges, rendkívüli sürgősséget megalapozó indoknak. Ugyanez áll fenn azon körülmény tekintetében is, hogy az előterjesztett kérdések esetlegesen sok személyt vagy jelentős számú jogi helyzetet érintenek (lásd ebben az értelemben: a Bíróság elnökének 2018. szeptember 18-i Tedeschi és Consorzio Stabile Istant Service végzése, C-402/18, nem tették közzé, EU:C:2018:762, 15. pont), vagy hogy az alapeljárás a közbeszerzés területére vonatkozik (lásd ebben az értelemben: a Bíróság elnökének 2014. november 13-i Star Storage végzése, C-439/14, nem tették közzé, EU:C:2014:2479, 10–15. pont).

40 Mindemellett az előterjesztett kérdések jellegére és jelentőségére tekintettel a Bíróság elnöke úgy határozott, hogy a jelen ügyet az eljárási szabályzat 53. cikkének (3) bekezdése alapján soron kívül bírálja el.

41 Az olasz kormány ezenfelül az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján azt kérte, hogy a Bíróság nagytanácsa járjon el.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

42 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint 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 hasznos választ adjon. Mindezek fényében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket (2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet, C-709/20, EU:C:2021:602, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Az első kérdés az uniós jog által biztosított jogokat érintő hatékony bírói jogvédelemre vonatkozik. Lényegében arra irányul, hogy sérül-e e védelem, ha valamely tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az e tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű bírósága által az uniós jog megsértésével hozott ítéletet hatályon kívül helyezze.

44 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványa 59. pontjában rámutatott, az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 267. cikk, amelyek az első kérdésben kerülnek említésre, ezen összefüggésben nem relevánsak.

45 E tekintetben meg kell jegyezni egyrészt azt, hogy az EUMSZ 2. cikk a kötelező erejű jogi aktusok megalkotására és elfogadására vonatkozó hatáskörnek az Unió és annak tagállamai közötti megosztására vonatkozik. Az e cikk (1) és (2) bekezdésében ezt érintően előírt szabályok a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett bírósági hatásköri kérdés szempontjából irrelevánsak.

46 Ami másrészt az EUMSZ 267. cikket illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az az uniós jog tiszteletben tartására vonatkozó bírósági felülvizsgálat biztosítására szolgáló rendszer részét képezi, és e felülvizsgálat biztosításában – amint az az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből következik – a Bíróságon kívül a tagállami bíróságok is részt vesznek (lásd ebben az értelemben: 2018. március 13-i European Union Copper Task Force kontra Bizottság ítélet, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 112. pont; 2021. február 25-i VodafoneZiggo Group kontra Bizottság ítélet, C-689/19 P, EU:C:2021:142, 143. pont). E rendszer keretében az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén (2016. július 5-i Ognyanov ítélet, C-614/14, EU:C:2016:514, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság által az első kérdésében felvetett kérdéskör, amely – amint az a jelen ítélet 43. pontjából kitűnik – arra irányul, hogy az uniós jog által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem biztosításához mennyiben szükséges, hogy a nemzeti bírósági rendszer legfelsőbb szintű bírósága hatáskörrel rendelkezzen arra, hogy a nemzeti közigazgatási rendszer legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítéletek felett bírósági felülvizsgálatot gyakoroljon, önmagában nem függ össze a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködésre vonatkozóan az EUMSZ 267. cikk által bevezetett ezen mechanizmussal.

47 Következésképpen az első kérdést át kell fogalmazni oly módon, hogy annak az EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 267. cikk ne képezze a tárgyát.

48 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésében ezenfelül a Charta 47. cikkében előírt, hatékony jogorvoslathoz való jogra is hivatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy ezen utóbbi 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a Chartának a tagállamok kizárólag annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

49 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a közbeszerzés területén, amely az alapügy tárgyát képezi, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése előírja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony jogorvoslatot biztosítsanak. Ebből következően, amint arra a főtanácsnok az indítványának a 67. pontjában rámutatott, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, amelyet a Charta 47. cikkének első és második bekezdése biztosít, releváns, különösen akkor, ha a tagállamok e kötelezettség alapján azokat a jogorvoslati eljárási részletszabályokat állapítják meg, amelyek az ajánlatkérő szervek határozata miatt sérelmet elszenvedő jelöltek és ajánlattevők számára az uniós jog által előírt jogok védelmét biztosítják (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet, C-927/19, EU:C:2021:700, 128. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 Következésképpen az első kérdést oly módon is át kell fogalmazni, hogy annak tárgya kiterjedjen a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdésére, amely rendelkezéseket a Charta 47. cikkével összefüggésben kell értelmezni.

51 A fenti megfontolásokból következően az első kérdést úgy kell értelmezni, hogy az arra irányul, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, valamint a 89/665 irányelv 1. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (1) és (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes valamely tagállam belső jogának olyan rendelkezése, amelynek a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint az a hatása, hogy az olyan jogalanyok, mint a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlattevők, az e tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítéletnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem vitathatják az említett tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága előtti jogorvoslat keretében.

52 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem engedhető meg, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányos jellegű – rendelkezései sértsék az uniós jog egységességét és hatékonyságát (2021. június 22-i Latvijas Republikas Saeima [Büntetőpontok] ítélet, C-439/19, EU:C:2021:504, 135. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 Az ezen elvhez kapcsolódó hatások a tagállamok valamennyi szervére vonatkoznak, anélkül hogy többek között a bírósági hatáskörök megosztására vonatkozó belső rendelkezések – ideértve az alkotmányos jellegűeket is – akadályozhatnák azt (2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 245. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Következésképpen abban az esetben, ha bebizonyosodik az uniós jog olyan rendelkezésének a megsértése, amely világos és pontos eredménykötelezettséget ír elő a tagállamok számára, a nemzeti bíróságoknak szükség esetén mellőzniük kell az e jogsértést eredményező belső jogi rendelkezések alkalmazását, még akkor is, ha azok alkotmányos jellegűek (lásd ebben az értelemben: 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 250. és 251. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ha a belső jogi rendelkezésnek az uniós joggal való összeegyeztethetetlensége konkrétabban e rendelkezésnek az érintett tagállam

valamely bírósága által elfogadott értelmezéséből ered, ezen ítélkezési gyakorlatot figyelmen kívül kell hagyni (lásd ebben az értelemben: 2016. április 5-i PFE-ítélet, C-689/13, EU:C:2016:199, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a jelen ügyben az alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének a 6/2018. sz. ítéleten alapuló értelmezéséből származó, azon lehetőséget érintő korlátozás, hogy a tagállami közigazgatási rendszer legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítéletekkel szemben felülvizsgálati kérelemmel lehessen élni, sérti-e a hatékony bírói jogvédelemnek az uniós jog által előírt követelményeit, és ezáltal e jog egységességét és hatékonyságát.

56 E követelményeket illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való jogának tiszteletben tartásához szükségesek (2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet, C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57 A jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre e rendelkezés utal, a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.) 6. és 13. cikke, és amelyet jelenleg a Charta 47. cikke is megerősít (lásd ebben az értelemben: 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet, C-791/19, EU:C:2021:596, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 Mindemellett, az adott területre vonatkozó uniós szabályozás sérelme nélkül, a jelen ítélet 56. pontjában említett jogorvoslati lehetőségeket érintő eljárásjogi szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik, azzal a feltétellel azonban, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozóknál (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve) (lásd ebben az értelemben: 2021. március 10-i Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. ítélet, C-949/19, EU:C:2021:186, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Így az uniós joggal főszabály szerint nem ellentétes az, ha a tagállam korlátozza vagy feltételhez köti azt, hogy milyen jogalapokra lehet hivatkozni a felülvizsgálati eljárásokban, feltéve hogy tiszteletben tartja a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét (2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet, C-161/15, EU:C:2016:175, 27. pont).

60 Az egyenértékűség elvének tiszteletben tartását illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban és a Bíróság előtti tárgyaláson szolgáltatott információk alapján úgy tűnik, hogy az alkotmány 111. cikkének a 6/2018. sz. ítéletben értelmezett nyolcadik bekezdése a Corte suprema di cassazione (semmítőszék) arra vonatkozó hatáskörét, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) ítéletei elleni jogorvoslati kérelmekről határozzon, ugyanazon szabályok alapján korlátozza, függetlenül attól, hogy e kérelmek a nemzeti jog vagy az uniós jog rendelkezésein alapulnak-e.

61 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy az ilyen belső jogi szabály nem sérti az egyenértékűség elvét.

62 Ami a tényleges érvényesülés elvét illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a nemzeti jogban megállapítottaktól eltérő jogorvoslati lehetőségeket hozzanak létre, kivéve azonban azt az esetet, ha a szóban forgó nemzeti jogrend egészéből az következik, hogy nem létezik olyan bírósági jogorvoslat, amellyel akár közvetett módon biztosítható lenne a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak tiszteletben tartása, illetve ha a jogalanyok bírósághoz fordulásának az lenne az egyetlen módja, hogy kénytelenek lennének jogot sérteni (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet, C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 143. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 A jelen ügyben, bár a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az olasz jogrendben főszabály szerint létezik-e ilyen jogorvoslati lehetőség a közbeszerzés területén, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben vagy a Bírósághoz benyújtott észrevételekben említett információk egyike sem utal arra *a priori*, hogy az olasz eljárásjog önmagában lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tenné az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását a közigazgatási jog e területén.

64 Az olyan helyzetben, amelyet a jogalanyokat az uniós jog alapján megillető jogok tiszteletben tartását biztosító, ilyen bírósági jogorvoslati lehetőség fennállása jellemez, az uniós jog szempontjából – amint az a jelen ítélet 62. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatból következik – teljességgel megengedett, hogy az érintett tagállam a közigazgatási rendszerének a legfelsőbb szintű bíróságát ruházza fel azzal a hatáskörrel, hogy az adott jogvitában tény- és jogkérdésekben végső fokon határozzon, és e tagállam következésképpen megakadályozza, hogy e jogvitát a bírósági rendszerének a legfelsőbb szintű bírósága elé terjesztett felülvizsgálati kérelem keretében még érdemben meg lehessen vizsgálni.

65 Ebből az következik, hogy amennyiben az előző pontban leírthoz hasonló bírósági jogorvoslati lehetőség fennállása bizonyított, az olyan belső jogi szabálynak, mint az alkotmány 111. cikke nyolcadik bekezdésének a 6/2018. sz. ítéletből következő értelmezése nem sérti a tényleges érvényesülés elvét sem, és nem vet fel olyan információt, amelyből az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdésének a megsértése következne.

66 E következtetés nem vonható kétségbe az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján sem, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében tegyék meg a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A hatékony bírósági felülvizsgálatnak az uniós jog által szabályozott területeken való biztosításához szükséges jogorvoslati rendszer tekintetében ugyanis az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy az a tagállamoktól olyan új jogorvoslati lehetőségek létrehozását követeli meg, amelyeket az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése ugyanakkor nem ír elő a számukra.

67 Ami a közbeszerzés konkrét területét illeti, az említett következtetés a 89/665 irányelvnek a Charta 47. cikkének első bekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkével sem ellentétes.

68 A 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételek mellett az ajánlatkérő szerv által a 2014/24 vagy a 2014/23 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásban hozott határozattal szemben hatékony és a lehető leggyorsabb jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani, amelynek keretében vitatható az említett határozatnak a közbeszerzésre vonatkozó uniós joggal vagy az e jogot átültető nemzeti szabályokkal való összeegyeztethetősége. Az említett 1. cikk a (3) bekezdésében továbbá azt írja

elő, hogy e jogorvoslati lehetőségeket elérhetővé kell tenni legalább azon személyek számára, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll.

69 Ha az érintett területen a jogalanyok a Charta 47. cikkének második bekezdése értelmében vett, a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bírósághoz fordulhatnak, ami – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül – úgy tűnik, hogy az olasz jogrendben fennáll, az olyan nemzeti jogszabály, amely megakadályozza, hogy a közigazgatási rendszer legfelsőbb szintű bírósága által végzett érdemi értékelést a bírósági rendszer legfelsőbb szintű bírósága még megvizsgálja, nem tekinthető a Charta 47. cikkében előírt, tisztességes eljáráshoz való jognak a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében vett korlátozásának.

70 Mindemellett emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a 89/665 irányelv 1. cikkében említett jogorvoslati kérelmek elfogadhatósága nem köthető ahhoz a feltételhez, hogy a jogorvoslatot kérelmező személy bizonyítsa, hogy amennyiben a jogorvoslati kérelemnek helyt adnak, az ajánlatkérő szervnek meg kell ismételnie a közbeszerzési eljárást. Az ilyen lehetőség fennállását e tekintetben elegendőnek kell tekinteni (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet, C-333/18, EU:C:2019:675, 29. pont).

71 Következésképpen az olyan esetben, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amelyben a Randstad közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevőként olyan jogorvoslati kérelmet terjesztett az elsőfokú közigazgatási bíróság elé, amely az ezen eljárás szabálytalanságának a bizonyítására irányuló jogalapokon alapult, e jogorvoslati kérelmet érdemben meg kell vizsgálni.

72 Ami a közbeszerzési eljárásból kizárt ajánlattevőket illeti, a 89/665 irányelv 2a. cikke szerint ők már nem tekinthetők érintettnek, és ezért abban az esetben, ha a kizárásuk végleges, nem kell velük közölni a szerződés odaítéléséről szóló döntést. Ha azonban ezen ajánlattevők kizárása még nem végleges, közölni kell velük a szerződés odaítéléséről szóló döntést, amelyhez mellékelni kell a lényeges indokok összefoglalását, valamint az e határozatot követő szerződéskötési tilalmi időszakról szóló tájékoztatást. E cikk (1) és (2) bekezdésének együttes olvasatából kitűnik, hogy e minimumkövetelmények tiszteletben tartása annak lehetővé tételére irányul, hogy ezen ajánlattevők hatékony jogorvoslati kérelmet terjeszthessenek elő az említett határozattal szemben.

73 A 89/665 irányelv 2a. cikkének (2) bekezdése értelmében az ajánlattevő kizárása akkor végleges, ha arról az ajánlattevőt értesítették, és ha a kizárást egy „független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte”, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslatnak többé nincs helye. Ezen irányelvet, amely a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékű tiszteletben tartásának a biztosítását célozza (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), a Charta 47. cikkének második bekezdésére tekintettel kell értelmezni. E körülmények között annak meghatározásához, hogy valamely ajánlattevő kizárása véglegessé vált-e, az e 2a. cikk értelmében vett „független jogorvoslati szerv” kifejezést úgy kell érteni, hogy az a Charta 47. cikke értelmében vett, törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bíróságra vonatkozik.

74 A kizárásról szóló határozat még nem végleges jellege ezen ajánlattevők esetében tehát meghatározza a szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni kereshetőségi jogot, amelyet más irreleváns tényezők, mint például a kizárt ajánlattevő ajánlatának rangsora vagy a közbeszerzési eljárás résztvevőinek száma, nem korlátozhatnak (lásd ebben az értelemben többek között: 2017. május 11-i Archus és Gama ítélet, C-131/16, EU:C:2017:358, 57. és 58. pont; 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet, C-333/18, EU:C:2019:675, 29–32. pont).

75 A jelen ügyben a Consiglio di Stato (államtanács) azáltal, hogy úgy határozott, hogy az első fokon eljáró független jogorvoslati szervnek, nevezetesen a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aostának (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) elfogadhatatlannak kellett volna nyilvánítania a szerződés odaítéléséről szóló határozatot vitató jogalapokat azon indok alapján, hogy a Randstadot kizárták az eljárásból, megsértette az említett, az uniós jogalkotó által előírt és a Bíróság ítélkezési gyakorlatában felidézett azon szabályt, amely szerint kizárólag a 89/665 irányelv 2a. cikkének (2) bekezdése értelmében vett végleges kizárás járhat azzal a hatással, hogy az ajánlattevő elveszíti a szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni kereshetőségi jogát.

76 E tekintetben az alapügy tényállását illetően meg kell állapítani, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az tűnik ki, hogy abban az időpontban, amikor a Randstad benyújtotta keresetét a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aostához (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága), és abban az időpontban, amikor e bíróság határozott, a bírálóbizottságnak a Randstadot az eljárásból kizáró határozatát még sem az említett bíróság, sem más független jogorvoslati szerv nem ítélte jogszerűnek.

77 Úgy tűnik tehát, hogy a Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Valle d'Aosta tartomány közigazgatási bírósága) ítéletének a Consiglio di Stato (államtanács) általi megváltoztatása, amely elfogadhatatlannak nyilvánította a Randstad keresetének azon részét, amellyel az a szerződésnek a Synergie-Umana csoport részére történő odaítélését vitatta, összeegyeztethetetlen a hatékony jogorvoslathoz való joggal, amelyet a 89/665 irányelv 1. cikkének a 2a. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) és (3) bekezdése biztosít. Következésképpen a Consiglio di Stato (államtanács) ítélete nem felel meg a Charta 47. cikke első bekezdésének sem.

78 Az olyan helyzetben azonban, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amelyben – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül – a nemzeti eljárásjog önmagában lehetővé teszi az érdekeltek számára, hogy független és pártatlan bíróság előtt jogorvoslati kérelmet terjesszenek elő, és e bíróság előtt hatékonyan hivatkozzanak az uniós jognak és az e jogot a belső jogrendbe átültető nemzeti jogi rendelkezéseknek a megsértésére, de amelyben az érintett tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű és végső fokon eljáró bírósága e jogorvoslati kérelem elfogadhatatlanságát megalapozatlanul olyan feltételekhez köti, amelyek a hatásukat tekintve ezen érdekelteket megfosztják a hatékony jogorvoslathoz való joguktól, az uniós jog nem követeli meg, hogy e tagállam a hatékony jogorvoslathoz való jog megsértésének orvoslása céljából előírja annak lehetőségét, hogy a legfelsőbb szintű közigazgatási bíróság ilyen, elfogadhatatlanságot megállapító határozataival szemben a bírósági rendszer legfelsőbb szintű bírósága előtt jogorvoslati kérelmet lehessen előterjeszteni, ha e tagállam nemzeti joga nem ír elő jogorvoslati lehetőséget.

79 Ilyen helyzetben a 89/665 irányelvnek és a Charta 47. cikke első bekezdésének a legfelsőbb szintű közigazgatási bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő megsértését az a kötelezettség orvosolja, hogy az uniós joggal ellentétes ezen ítélkezési gyakorlatot az érintett tagállam valamennyi közigazgatási bíróságának – beleértve magát a legfelsőbb szintű közigazgatási bíróságot is – figyelmen kívül kell hagynia, illetve e kötelezettség tiszteletben tartásának az elmulasztása esetén az a lehetőség, hogy az Európai Bizottság e tagállammal szemben kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indíthat.

80 Ezenfelül azon magánszemélyek, akik számára a hatékony jogorvoslathoz való joguknak a valamely végső fokon eljáró bíróság határozata által történő megsértése sérelmet okozott, megállapíttathatják az említett tagállam felelősségét, feltéve hogy a jogsértés kellően súlyos jellegére, valamint az e jogsértés és a sérelmet elszenvedő személy részéről felmerült kár közötti közvetlen okozati összefüggésre vonatkozó feltételek teljesülnek (lásd ebben az értelemben többek között: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet, C-224/01, EU:C:2003:513, 59. pont; 2018. október 24-i XC és társai ítélet, C-234/17, EU:C:2018:853, 58. pont; 2020. március 4-i Telecom Italia ítélet, C-34/19, EU:C:2020:148, 67–69. pont).

81 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, valamint a 89/665 irányelv 1. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (1) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes valamely tagállam belső jogának olyan rendelkezése, amelynek a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint az a hatása, hogy az olyan jogalanyok, mint a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlattevők, az e tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítéletnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem vitathatják az említett tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága előtti jogorvoslat keretében.

A második kérdésről

82 A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, valamint az EUMSZ 267. cikket a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan belső jogi rendelkezés, amely a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint azzal a hatással jár, hogy a jogalanyok az e tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítélettel szemben az ugyanezen tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága elé terjesztett felülvizsgálati kérelem keretében nem vitathatják, ha az ezen utóbbi, végső fokon eljáró bíróság indokolás nélkül tartózkodik attól, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé, jóllehet az uniós jog helyes értelmezése tekintetében bizonytalanság áll fenn.

83 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az tűnik ki, hogy a Randstad a felülvizsgálati kérelmében nem hivatkozik olyan jogalapra, amely azon alapulna, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdését megsértve tartózkodott attól, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé, amit a Randstad a Bíróság előtti tárgyaláson ezzel kapcsolatban feltett kérdésre válaszolva megerősített.

84 Ebből az következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak az előtte folyamatban lévő jogvita keretében nem kell döntenie arról a kérdésről, hogy a tagállamok az uniós jogból eredő követelményekre tekintettel kötelesek-e előírni a jogrendjükben annak lehetőségét, hogy a bírósági rendszer legfelsőbb szintű bíróságához jogorvoslati kérelemmel lehessen fordulni abban az esetben, ha a közigazgatási rendszer legfelsőbb szintű bírósága tartózkodott attól, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesszen a Bíróság elé, így a második kérdésre adott válasz a jelen jogvita megoldása szempontjából irreleváns.

85 A második kérdés, mivel az alapügy tárgyával nem áll összefüggésben, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében elfogadhatatlan (lásd ebben az értelemben: 2021. július 15-i Ministrstvo za obrambo ítélet, C-742/19, EU:C:2021:597, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A harmadik kérdésről

86 Az első kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

87 Mivel ez az eljárás az alapügyben részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, valamint a 2014. február 26-i 2014/23/EU 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 1. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével összefüggésben értelmezett (1) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes valamely tagállam belső jogának olyan rendelkezése, amelynek a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint az a hatása, hogy az olyan jogalanyok, mint a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlattevők, az e tagállam közigazgatási rendszerének legfelsőbb szintű bírósága által hozott ítéletnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem vitathatják az említett tagállam bírósági rendszerének legfelsőbb szintű bírósága előtti jogorvoslat keretében.

Aláírások