Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a – Obveza država članica da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije – Javna nabava – Direktiva 89/665/EEZ – Članak 1. stavci 1. i 3. – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Presuda najvišeg upravnog suda države članice u kojoj se, protivno sudskoj praksi Suda, pravni lijek ponuditelja isključenog iz postupka javne nabave proglašava nedopuštenim – Nepostojanje pravnog lijeka koji bi se protiv te presude mogao podnijeti vrhovnom sudu te države članice – Načela djelotvornosti i ekvivalentnosti”

U predmetu C-497/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), odlukom od 7. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 30. rujna 2020., u postupku

Randstad Italia SpA

protiv

Umana SpA,

Azienda USL Valle d’Aosta,

IN. VA SpA,

Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (izvjestitelj), E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. srpnja 2021.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Randstad Italia SpA, M. Brugnoletti i S. D. Tomaselli, *avvocati*,

– za Umana SpA, F. Bertoldi, *avvocato*,

– za Aziendu USL Valle d'Aosta, F. Dal Piaz i P. Borioni, *avvocati*,

– za Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA, A. M. Balestreri, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,

– za Europsku komisiju, F. Erlbacher, P. Stancanelli, P. J. O. Van Nuffel i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. rujna 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 3. i članka 19. stavka 1. UEU-a, članka 2. stavaka 1. i 2. te članka 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kao i članka 1. stavaka 1. i 3. te članka 2. stavka 1. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora koji se vodi između, s jedne strane, društva Randstad Italia SpA (u daljnjem tekstu: društvo Randstad) i, s druge strane, društva Umana SpA, Aziende USL Valle d'Aosta (Lokalna zdravstvena agencija regije Valle d'Aosta, Italija) (u daljnjem tekstu: USL), društva IN. VA SpA i društva Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA (u daljnjem tekstu: društvo Synergie), a odnosi se na, s jedne strane, isključenje društva Randstad iz postupka javne nabave i, s druge strane, pravilnost tog postupka.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U članku 1. Direktive 89/665, naslovljenom „Područje primjene i dostupnost postupaka pravne zaštite", određuje se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na ugovore iz Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ

(SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.)], osim ako su takvi ugovori isključeni u skladu s člancima 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. i 37. te Direktive.

Ova se Direktiva također primjenjuje na koncesije koje su dodijelili javni naručitelji, navedeni u Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2015., L 114, str. 24., SL 2018., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.)], osim ako su takve koncesije isključene u skladu s člancima 10., 11., 12., 17. i 25. te Direktive.

Ugovori u smislu ove Direktive uključuju javne ugovore, okvirne sporazume, koncesije radova i usluga, i dinamičke sustave nabave.

Države članice poduzimaju mjere neophodne kako bi osigurale da se, u pogledu ugovora obuhvaćenih područjem primjene Direktive [2014/24] ili Direktive [2014/23], odluke javnih naručitelja mogu učinkovito razmatrati i, osobito, u najkraćem roku u skladu s uvjetima utvrđenima u člancima od 2. do 2.f ove Direktive, iz razloga što su takve odluke dovele do povrede prava Zajednice u području javne nabave ili povrede nacionalnih pravila koja prenose to pravo.

[…]

3. Države članice osiguravaju da su, prema detaljnim pravilima koja mogu utvrditi države članice, postupci pravne zaštite dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.

[…]”

4 U stavku 1. članka 2. te direktive, naslovljenog „Zahtjevi za postupke pravne zaštite”, propisuje se:

„Države članice osiguravaju da mjere poduzete u vezi s postupcima pravne zaštite navedenim u članku 1. uključuju ovlasti da:

(a) se što je prije moguće putem privremenih postupaka odrede privremene mjere s ciljem ispravljanja navodnog kršenja ili sprečavanja daljnje štete pojedinim zainteresiranima, uključujući mjere obustave ili osiguranja obustave postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili provedbe bilo koje odluke koju je donio javni naručitelj;

(b) se ukinu ili se osigura ukidanje nezakonito donesenih odluka, uključujući uklanjanje diskriminirajućih tehničkih, ekonomskih ili financijskih specifikacija u pozivu na dostavu ponuda, dokumentaciji za nadmetanje ili bilo kojem drugom dokumentu vezanom uz postupak sklapanja ugovora;

(c) se osobama koje su pretrpjele štetu zbog kršenja dodijeli naknada štete.”

5 U skladu s člankom 2.a navedene direktive, naslovljenim „Rok mirovanja”:

„1. Države članice osiguravaju da osobe navedene u članku 1. stavku 3. imaju dovoljno vremena za učinkovito preispitivanje odluka o odabiru koje donose javni naručitelji donošenjem potrebnih propisa u kojima se poštuju minimalni uvjeti navedeni u stavku 2. ovog članka i u članku 2.c.

2. Ugovor se nakon donošenja odluke o dodjeli ugovora iz područja primjene Direktive [2014/24] ili Direktive [2014/23] ne može sklopiti prije isteka roka od najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije datuma kad je odluka o dodjeli ugovora poslana zainteresiranim ponuditeljima i natjecateljima, ako se koristi telefaks ili elektronička sredstva priopćavanja, ili ako se koriste druga sredstva komunikacije, prije isteka roka od najmanje 15 kalendarskih dana računajući od dana poslije datuma kada je odluka o dodjeli ugovora poslana zainteresiranim ponuditeljima i natjecateljima, ili najmanje 10 kalendarskih dana računajući od dana poslije datuma primitka odluke o dodjeli ugovora.

Smatra se da su ponuditelji zainteresirani ako još nisu konačno isključeni. Isključenje je konačno ako su o njemu obaviješteni zainteresirani ponuditelji i ako ga neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu smatra zakonitim ili ako ono više ne može biti predmet postupka pravne zaštite.

Smatra se da su natjecatelji zainteresirani ako im javni naručitelj nije dao informacije o odbijanju njihovih zahtjeva za sudjelovanje prije obavijesti o odluci o odabiru zainteresiranim ponuditeljima.

Svakom zainteresiranom ponuditelju i natjecatelju uz odluku o odabiru mora se dostaviti:

– sažetak bitnih razloga, […], i

– točan navod o točnom roku mirovanja koji se primjenjuje […]”

Talijansko pravo

6 U članku 111. osmom stavku Costituzionea (Ustav) određuje se:

„Žalbe u kasacijskom postupku protiv odluka Consiglia di Stato [Državno vijeće, Italija] i Cortea dei conti [Revizorski sud, Italija] mogu se podnijeti samo zbog razloga koji se odnose na sudsku nadležnost.”

7 U članku 360. prvom stavku Codicea di procedura civile (Zakonik o građanskom postupku) propisuje se:

„Presude donesene u žalbenim postupcima ili jedinom stupnju sudovanja mogu se pobijati žalbom u kasacijskom postupku: 1) zbog razloga koji se odnose na sudsku nadležnost […]”.

8 U skladu s člankom 362. prvim i drugim stavkom Zakonika o građanskom postupku:

„Žalba u kasacijskom postupku […] protiv odluke donesene u žalbenom postupku ili jedinom stupnju sudovanja može se podnijeti zbog razloga koji se odnose na nadležnost tog suda […].

Žalba u kasacijskom postupku može se podnijeti bilo kada u slučaju: 1) pozitivnog ili negativnog sukoba nadležnosti između specijaliziranih sudova ili između njih i redovnih sudova; 2) negativnih sukoba dodjele između javne uprave i redovnog suda.”

9 U članku 6. stavku 1. Codicea del processo amministrativo (Zakonik o upravnom postupku) određuje se:

„Consiglio di Stato [Državno vijeće] tijelo je koje odlučuje u posljednjem stupnju u upravnim sporovima.”

10 U članku 110. Zakonika o upravnom postupku određuje se:

„Žalba u kasacijskom postupku protiv presude Consiglia di Stato [Državno vijeće] može se podnijeti isključivo zbog razloga koji se odnose na sudsku nadležnost.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 USL je 13. prosinca 2017. pokrenuo postupak javne nabave vrijedan oko 12 milijuna eura u kojem je kriterij odabira bila ekonomski najpovoljnija ponuda, a u kojem je valjalo odabrati agenciju za zapošljavanje koja bi mu privremeno ustupala osoblje.

12 Za tehničke ponude bio je predviđen „minimalni prag”, utvrđen na 48 bodova, ispod kojega bi ponuditelji bili isključeni.

13 U postupku je sudjelovalo osam ponuditelja, među kojima i društva Randstad i GI Group Spa te privremeno udruženje koje su činila društva Synergie i Umana (u daljnjem tekstu: udruženje Synergie-Umana).

14 Nakon ocjene tehničkih ponuda stručno povjerenstvo za javnu nabavu prihvatilo je 3. listopada 2018. društvo GI Group i udruženje Synergie-Umana u sljedeću fazu postupka, u kojoj su se ekonomski ocjenjivale ponude. Društvo Randstad, koje je nakon ocjene tehničkih ponuda bilo rangirano na treće mjesto, isključeno je zbog toga što je njegova tehnička ponuda dobila ocjenu nižu od minimalnog praga.

15 Dana 6. studenoga 2018. ugovor je dodijeljen udruženju Synergie-Umana.

16 Društvo Randstad podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale della Valle d’Aosta (Okružni upravni sud za Valle d’Aostu, Italija) u kojoj je osporavalo, s jedne strane, svoje isključenje iz postupka javne nabave i, s druge strane, regularnost tog postupka. Prema tome, njegova se tužba odnosila ne samo na spomenuto isključenje nego i na dodjelu ugovora udruženju Synergie-Umana.

17 U prilog svojoj tužbi društvo Randstad istaknulo je, među ostalim, to da predmet javne nabave nije bio podijeljen na grupe, da su kriteriji za ocjenu ponuda bili neprecizni i da je imenovanje stručnog povjerenstva za javnu nabavu bilo nezakonito. USL i udruženje Synergie-Umana istaknuli su prigovor nedopuštenosti tužbenih razloga kojima je društvo Randstad osporavalo regularnost postupka javne nabave. Prema njihovu mišljenju, ono nema aktivnu procesnu legitimaciju za isticanje navedenih razloga jer je isključeno iz tog postupka.

18 Tribunale amministrativo regionale della Valle d’Aosta (Okružni upravni sud za Valle d’Aostu) odbio je prigovor nedopuštenosti presudom od 15. ožujka 2019. Ocijenio je da društvo Randstad ima aktivnu procesnu legitimaciju za pobijanje ishoda postupka u svakom pogledu, s obzirom na to da je propisno sudjelovalo u postupku javne nabave, iz kojega je isključeno na temelju negativne ocjene svoje tehničke ponude. Međutim, kad je riječ o meritumu, navedeni sud odbio je sve tužbene razloge tog društva i, prema tome, njegovu tužbu u cijelosti.

19 Društvo Randstad je protiv te presude podnijelo žalbu Consigliu di Stato (Državno vijeće), u kojoj je ponovilo argumente koje je iznijelo u prvostupanjskom postupku. Društva Synergie i Umana podnijela su protužalbe, prigovarajući Tribunaleu amministrativo regionale della Valle d’Aosta

(Okružni upravni sud za Valle d'Aostu) to što je ocijenio dopuštenima tužbene razloge kojima je društvo Randstad osporavalo regularnost postupka i time dodjelu ugovora nakon njegova okončanja.

20 Consiglio di Stato (Državno vijeće) je presudom od 7. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: presuda Državnog vijeća) u meritumu odbio žalbeni razlog kojim je društvo Randstad osporavalo ocjenu dodijeljenu svojoj tehničkoj ponudi. Osim toga, budući da je u navedenoj presudi prihvatio protužalbe društava Synergie i Umana, taj sud je izmijenio pobijanu presudu u dijelu u kojem je Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Okružni upravni sud za Valle d'Aostu) proglasio dopuštenima i stoga ispitao u meritumu tužbene razloge kojima je društvo Randstad osporavalo regularnost postupka.

21 U prilog osnovanosti svoje odluke Consiglio di Stato (Državno vijeće) utvrdio je, među ostalim, to da je društvo Randstad, „koje je isključeno iz postupka javne nabave jer nije prošlo ‚provjeru izdržljivosti', u obliku minimalnog praga koji mora dosegnuti ocjena dodijeljena tehničkoj ponudi nakon usporedbe u parovima i koje nije uspjelo dokazati nezakonitost postupka javne nabave kad je riječ o dodjeli navedene ocjene, izgubilo […] ne samo pravo sudjelovanja u tom postupku nego i aktivnu procesnu legitimaciju za osporavanje ostalih njegovih rezultata, zadržavši samo faktični interes, jednak onomu svih drugih gospodarskih subjekata u tom sektoru koji nisu sudjelovali u postupku nadmetanja".

22 Društvo Randstad podnijelo je protiv presude Consiglia di Stato (Državno vijeće) žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev, Corteu suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija). Ono tvrdi da je prvonavedeni sud povrijedio njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek, koje je utvrđeno, među ostalim, u članku 1. Direktive 89/665. U tom pogledu društvo Randstad upućuje na presude Suda od 4. srpnja 2013., Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), od 5. travnja 2016., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) i od 5. rujna 2019., Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675).

23 Društvo Randstad smatra da se žalbeni razlog koji se temelji na povredi prava na djelotvoran pravni lijek nalazi među razlozima koji se odnose na „sudsku nadležnost", zbog kojih se, u skladu s člankom 111. osmim stavkom Ustava, mogu podnositi žalbe u kasacijskom postupku protiv odluka Consiglia di Stato (Državno vijeće).

24 Druge stranke u glavnom postupku ističu da je ta žalba u kasacijskom postupku ne samo neosnovana nego i nedopuštena. Ona se odnosi na zakonitost ocjene Consiglia di Stato (Državno vijeće), a ne na pitanje nadležnosti upravnih sudova.

25 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odbijanje Consiglia di Stato (Državno vijeće) da u slučaju poput onog iz glavnog postupka razmotri žalbene razloge koji se temelje na neregularnosti postupka javne nabave ugrožava pravo na djelotvoran pravni lijek u smislu prava Unije.

26 Taj sud smatra da se radi očuvanja jedinstva i djelotvornosti prava Unije mora moći podnijeti žalba u kasacijskom postupku protiv spomenute presude Consiglija di Stato (Državno vijeće), na temelju članka 111. osmog stavka Ustava. Naime, navedena je žalba posljednji pravni lijek kojim se može onemogućiti to da presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) koja je protivna pravu Unije postane pravomoćna.

27 S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev ocjenjuje da kada Consiglio di Stato (Državno vijeće) pogrešno primijeni ili protumači nacionalne pravne odredbe na način koji nije u skladu s odredbama prava Unije kako ih tumači Sud, izvršava sudsku ovlast koju nema. On zapravo u takvom slučaju izvršava ovlast stvaranja zakona koja nije dodijeljena ni nacionalnom zakonodavcu. Riječ je o nenadležnosti na koju bi se trebalo moći žaliti.

28 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da iz presude br. 6/2018 Cortea costituzionale (Ustavni sud, Italija) od 18. siječnja 2018., koja se odnosi na tumačenje članka 111. osmog stavka Ustava (ECLI:IT:COST:2018:6; u daljnjem tekstu: presuda br. 6/2018), proizlazi to da u trenutačnom stanju talijanskog ustavnog prava nije dopušteno razlog koji se temelji na povredi prava Unije izjednačavati s razlogom koji se odnosi na „sudsku nadležnost“, u smislu tog članka 111. osmog stavka Ustava.

29 Naime, u skladu s tom presudom, prekoračenje sudske nadležnosti, koje može biti predmet žalbe pred Corteom suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) zbog razloga koji se odnose na sudsku nadležnost, odnosi se isključivo na dvije vrste situacija. S jedne strane, navedena se žalba može podnijeti u slučaju apsolutne nenadležnosti, to jest slučaju u kojem se Consiglio di Stato (Državno vijeće) ili Corte dei Conti (Revizorski sud) proglašavaju nadležnima za područje koje je u isključivoj nadležnosti zakonodavca ili uprave ili se, suprotno tomu, proglašavaju nenadležnima na temelju pogrešne pretpostavke da dotičan predmet u apsolutnom smislu ne može biti predmet sudskog nadzora. S druge strane, žalba zbog prekoračenja sudske nadležnosti može se podnijeti u slučaju relativne nenadležnosti, kada se Consiglio di Stato (Državno vijeće) odnosno Corte dei conti (Revizorski sud) proglašavaju nadležnima za predmet koji je dodijeljen nekom drugom sudu ili se pak proglašavaju nenadležnima pogrešno smatrajući da su nadležni drugi sudovi.

30 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, u slučaju da mora postupiti u skladu s tim tumačenjem članka 111. osmog stavka Ustava, žalbu u kasacijskom postupku društva Randstad trebao proglasiti nedopuštenom. Međutim, čini mu se da spomenuto tumačenje nije u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek u smislu prava Unije. Ako bi to bio slučaj, valja zanemariti zaključke koji proizlaze iz presude br. 6/2018 i u meritumu ispitati žalbu u kasacijskom postupku društva Randstad.

31 Taj sud napominje da je ustaljena sudska praksa njegove opće sjednice prije objave presude br. 6/2018 bila ta da se u slučaju žalbe protiv presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) preispitivanje vanjskih granica „sudske nadležnosti”, u smislu članka 111. osmog stavka Ustava, odnosilo na slučajeve bitnog iskrivljavanja prava koji mogu dovesti do uskrate sudske zaštite, kao što je primjena postupovnog pravila nacionalnog prava na način koji nije u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek, koje je dodijeljeno pravom Unije.

32 Sud koji je uputio zahtjev stoga traži od Suda da se izjasni o pitanju protivi li se pravu na djelotvoran pravni lijek – kako je utvrđeno, među ostalim, u članku 19. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 47. prvom stavku Povelje – nemogućnost, koja proizlazi osobito iz članka 111. osmog stavka Ustava, protumačenog u presudi br. 6/2018, da se u okviru žalbe u kasacijskom postupku protiv presude Consiglia di Stato (Državno vijeće) ističu žalbeni razlozi koji se temelje na povredi prava Unije.

33 Osim toga, budući da Consiglio di Stato (Državno vijeće) nije u glavnom predmetu postavio pitanje Sudu o tome jesu li za predmetni slučaj važne presude od 4. srpnja 2013., Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), od 5. travnja 2016., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) i od

5. rujna 2019., Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), na koje se poziva društvo Randstad, važno je da sud koji je uputio zahtjev može, postupajući po žalbi tog poduzetnika, postaviti navedeno pitanje Sudu.

34 U tim je okolnostima Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 4. stavku 3. i članku 19. stavku 1. UEU-a te članku 2. stavcima 1. i 2. i članku 267. UFEU-a, također s obzirom na članak 47. [Povelje], tumačenje članka 111. osmog stavka Ustava, članka 360. prvog stavka […] i članka 362. prvog stavka Zakonika o građanskom postupku te članka 110. Zakonika o upravnom postupku – odnosno odredbi koje dopuštaju podnošenje žalbe u kasacijskom postupku protiv presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) zbog ‚razloga koji se odnose na sudsku nadležnost' – koje proizlazi iz presude [br. 6/2018] […], u kojoj je Corte costituzionale (Ustavni sud), pozivajući se na raniju sudsku praksu, ocijenio da se, s gledišta ‚nenadležnosti', žalba u kasacijskom postupku ne može koristiti za pobijanje presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) u kojima se primjenjuje tumačenje prihvaćeno na nacionalnoj razini kojim se dolazi do rješenja koja su u suprotnosti s presudama [Suda] u područjima koja se uređuju pravom Europske unije (u ovom slučaju, u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi), u kojima su se države članice odrekle izvršavanja suverenih ovlasti na način nespojiv s pravom Unije, što ima za učinak ustaljivanje povreda tog prava koje bi se mogle ispraviti korištenjem navedenog pravnog lijeka i narušavanje jedinstvene primjene prava Unije i djelotvorne sudske zaštite subjektivnih prava dodijeljenih pravom Unije, protivno zahtjevu prema kojem svi sudovi moraju potpuno i brižljivo primjenjivati to pravo na način koji je obvezno u skladu s pravilnim tumačenjem koje je dao [Sud], uzimajući u obzir ograničenja ‚postupovne autonomije' država članica prilikom utvrđivanja postupovnih pravila?

2. Protive li se članku 4. stavku 3. i članku 19. stavku 1. UEU-a te članku 267. UFEU-a, također s obzirom na članak 47. [Povelje], tumačenje i primjena članka 111. osmog stavka Ustava, članka 360. prvog stavka […] i članka 362. prvog stavka Zakonika o građanskom postupku te članka 110. Zakonika o upravnom postupku, kako proizlaze iz nacionalne sudske prakse, prema kojima se žalba u kasacijskom postupku zbog ‚razloga koji se odnose na sudsku nadležnost' ne može podnijeti općoj sjednici [Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud)] ako je, s gledišta ‚nenadležnosti', usmjerena protiv presude u kojoj je Consiglio di Stato (Državno vijeće), odlučujući o sporovima o primjeni prava Unije, bez obrazloženja propustio podnijeti zahtjev za prethodnu odluku [Sudu], iako nisu bili ispunjeni uvjeti u kojima se nacionalni sud oslobađa navedene obveze, a koje Sud taksativno navodi (počevši od presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335)) i koje treba usko tumačiti, što je protivno načelu prema kojem nisu u skladu s pravom Unije nacionalna postupovna pravila ili prakse, zakonske ili ustavne prirode, kojima se, makar i privremeno, ograničava sloboda nacionalnog suda (koji može, ali i ne mora, biti sud koji odlučuje u posljednjem stupnju) da uputi zahtjev za prethodnu odluku, čime se zadire u isključivu nadležnost [Suda] u pogledu pravilnog i obvezujućeg tumačenja prava Unije, čini nepopravljivom moguća suprotnost u tumačenju između prava koje primjenjuje nacionalni sud i prava Unije (odnosno potiče se njezino ustaljivanje) te se negativno utječe na ujednačenu primjenu i djelotvornost sudske zaštite subjektivnih prava dodijeljenih pravom Unije?

3. Mogu li se načela koja je [Sud] utvrdio u presudama od 5. rujna 2019., Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), od 5. travnja 2016., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199) i od 4. srpnja 2013., Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), u vezi s člankom 1. stavcima 1. i 3. i člankom 2. stavkom 1. Direktive [89/665], kako je izmijenjena Direktivom [2007/66], primijeniti u slučaju iz glavnog postupka, u kojem je Consiglio di Stato (Državno vijeće), odlučujući o sporu u kojem poduzetnik osporava svoje isključenje iz postupka javne nabave i dodjelu ugovora drugom poduzetniku, meritorno ispitao samo žalbeni razlog u okviru kojeg je isključeni poduzetnik osporavao broj bodova koji je dodijeljen njegovoj tehničkoj ponudi, manji od ‚minimalnog praga', najprije ispitao i prihvatio protužalbe javnog naručitelja i uspješnog ponuditelja te proglasio nedopuštenima (ne ispitujući ih u meritumu) druge žalbene razloge kojima se u okviru glavne žalbe osporavao ishod postupka javne nabave (zbog neodređenosti kriterija ocjenjivanja ponuda u dokumentaciji o javnoj nabavi, nedostatka obrazloženja u pogledu dodijeljenih ocjena i nezakonitog imenovanja i sastava povjerenstva za javnu nabavu), i to na temelju nacionalne sudske prakse u skladu s kojom poduzetnik koji je isključen iz postupka javne nabave nema aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje prigovora kojim se osporava dodjela ugovora konkurentskom poduzetniku, čak ni poništenjem postupka javne nabave, pri čemu treba ispitati je li u skladu s pravom Unije to da se poduzetnika onemogući u ostvarivanju prava da sudu na razmatranje iznese svaki razlog kojim osporava ishod postupka javne nabave u slučaju u kojem njegovo isključenje nije bilo konačno utvrđeno i u kojem svaki sudionik može imati jednak legitimni interes za isključenje ponude drugih ponuditelja, što može dovesti do utvrđivanja nemogućnosti da javni naručitelj nastavi s odabirom pravilne ponude i dovesti do pokretanja novog postupka sklapanja ugovora u kojem mogu sudjelovati svi ponuditelji?"

Zahtjev za ubrzani postupak i postupak pred Sudom

35 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) zatražio je da se o njemu odluči u ubrzanom postupku na temelju članka 105. Poslovnika Suda navodeći kao razlog to da glavni postupak u biti izaziva ozbiljne dvojbe o temeljnim pitanjima ustavne prirode u nacionalnom pravu, da su u Italiji u tijeku brojni slični postupci i da glavni postupak ulazi u područje javne nabave, čiju važnost u pravu Unije taj sud naglašava.

36 Člankom 105. stavkom 1. Poslovnika predviđa se da, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može odlučiti, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, da se o tom zahtjevu odluči u ubrzanom postupku kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima.

37 U tom smislu valja podsjetiti na to da je takav ubrzani postupak postupovni instrument koji treba odgovoriti na izvanrednu kriznu situaciju (presuda od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 32. i navedena sudska praksa).

38 U predmetnom slučaju, predsjednik Suda je 21. listopada 2020., nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučio odbiti zahtjev suda koji je uputio prethodna pitanja naveden u točki 35. ove presude.

39 Naime, okolnost da se predmet odnosi na važan element organizacije pravosuđa u dotičnoj državi članici nije, sama po sebi, razlog za utvrđenje hitnosti potrebne da bi se opravdala primjena ubrzanog postupka. To vrijedi i za okolnost da postavljena pitanja mogu utjecati na velik broj osoba ili pravnih situacija (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 18. rujna 2018.,

Tedeschi i Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, neobjavljeno, EU:C:2018:762, t. 15.) odnosno za okolnost da se glavni postupak tiče područja javne nabave (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 13. studenoga 2014., Star Storage, C-439/14, neobjavljeno, EU:C:2014:2479, t. 10. do 15.).

40 Međutim, s obzirom na prirodu i važnost postavljenih pitanja, predsjednik Suda odlučio je dati ovom predmetu prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika.

41 Osim toga, talijanska vlada zatražila je, na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije, da Sud zasjeda u velikom vijeću.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

42 Uvodno valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na potonjem da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, t. 61. i navedena sudska praksa).

43 Prvo pitanje odnosi se na djelotvornu sudsku zaštitu prava dodijeljenih pravom Unije. Riječ je u biti o pitanju je li ta zaštita ugrožena ako vrhovni sud države članice nije nadležan za ukidanje presude koju je njezin najviši upravni sud donio protivno pravu Unije.

44 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 59. svojeg mišljenja, članak 2. stavci 1. i 2. i članak 267. UFEU-a, koji se navode u prvom pitanju, uopće nisu relevantni u tom pogledu.

45 S tim u vezi valja napomenuti, s jedne strane, da se članak 2. UFEU-a odnosi na podjelu nadležnosti između Unije i država članica za donošenje i usvajanje pravno obvezujućih akata. Pravila koja su u tom smislu navedena u stavcima 1. i 2. navedenog članka nisu povezana s pitanjem sudske nadležnosti koje postavlja sud koji je uputio zahtjev.

46 Kad je riječ, s druge strane, o članku 267. UFEU-a, valja podsjetiti na to da je on dio sustava kojemu je cilj zajamčiti sudski nadzor poštovanja prava Unije, koji – kao što to proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a – provode ne samo Sud nego i sudovi država članica (vidjeti u tom smislu presude od 13. ožujka 2018., European Union Copper Task Force/Komisija, C-384/16 P, EU:C:2018:176, t. 112. i od 25. veljače 2021., VodafoneZiggo Group/Komisija, C-689/19 P, EU:C:2021:142, t. 143.). U okviru tog sustava postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument je suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud dostavlja nacionalnim sudovima tumačenja prava Unije koja su im potrebna za rješavanje sporova koji se pred njima vode (presuda od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 16. i navedena sudska praksa). Međutim, problematika koju sud koji je uputio zahtjev iznosi u okviru svojeg prvog pitanja – koje se, kao što to proizlazi iz točke 43. ove presude, odnosi na opseg nadležnosti nacionalnog Vrhovnog suda da, u svrhu osiguravanja djelotvorne sudske zaštite koja se zahtijeva pravom Unije, provodi sudski nadzor nad presudama najvišeg nacionalnog upravnog suda – nema, sama po sebi, nikakve veze s tim mehanizmom suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljenim člankom 267. UFEU-a.

47 Prema tome, prvo pitanje valja preoblikovati tako da se iz njegova predmeta isključe članak 2. stavci 1. i 2. te članak 267. UFEU-a.

48 S druge strane, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev u prvom pitanju navodi pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje, valja podsjetiti na to da se potonja, na temelju svojeg članka 51. stavka 1., odnosi na države članice samo kada provode pravo Unije.

49 U tom pogledu važno je istaknuti da se, kad je riječ o području iz glavnog predmeta, odnosno o području javne nabave, u članku 1. stavcima 1. i 3. Direktive 89/665 navodi obveza država članica da predvide djelotvorne pravne lijekove. Iz toga proizlazi, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, da je u tom području pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, koje je utvrđeno u članku 47. prvom i drugom stavku Povelje, relevantno osobito onda kada države članice, u skladu s tom obvezom, utvrđuju postupovna pravila za pravne lijekove čiji je cilj osigurati zaštitu prava koja pravo Unije dodjeljuje natjecateljima i ponuditeljima oštećenima odlukama javnih naručitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 128. i navedenu sudsku praksu).

50 Stoga prvo pitanje valja preoblikovati i tako da se u njegov predmet uključe stavci 1. i 3. članka 1. Direktive 89/665, koje valja tumačiti s obzirom na članak 47. Povelje.

51 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvo pitanje treba shvatiti na način da se njime pita treba li članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a te članak 1. stavke 1. i 3. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi odredba nacionalnog prava države članice koja, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, ima za učinak to da osobe poput ponuditelja koji su sudjelovali u postupku javne nabave ne mogu, u žalbenom postupku pred vrhovnim sudom te države članice, osporavati usklađenost presude njezina najvišeg upravnog suda s pravom Unije.

52 S tim u vezi najprije valja podsjetiti na to da se, u skladu s načelom nadređenosti prava Unije, ne može dopustiti da pravila nacionalnog prava, makar bila i ustavne prirode, ugrožavaju jedinstvo i djelotvornost prava Unije (presuda od 22. lipnja 2021., Latvijas Republikas Saeima (Kazneni bodovi), C-439/19, EU:C:2021:504, t. 135. i navedena sudska praksa).

53 Učinci tog načela obvezuju sva tijela države članice a da pritom nacionalne odredbe koje se odnose na podjelu sudske nadležnosti, uključujući one ustavne prirode, tomu ne mogu biti prepreka (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 245. i navedena sudska praksa).

54 Slijedom navedenog, u slučaju dokazane povrede odredbe prava Unije kojom se državama članicama nalaže bezuvjetna obveza jasnog i preciznog rezultata, nacionalni sudovi dužni su, prema potrebi, izuzeti iz primjene odredbe nacionalnog prava koje dovode do te povrede, čak i kada su te odredbe ustavne prirode (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 250. i 251. i navedenu sudsku praksu). Kad neusklađenost odredbe nacionalnog prava s pravom Unije konkretno proizlazi iz tumačenja te odredbe koje je prihvatio sud dotične države članice, tu sudsku praksu valja zanemariti (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2016., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

55 Stoga je potrebno ispitati je li ograničavanje mogućnosti podnošenja žalbe u kasacijskom postupku protiv presuda najvišeg upravnog suda države članice – kakvo u predmetnom slučaju, u skladu s tumačenjem sadržanim u presudi br. 6/2018, proizlazi iz članka 111. osmog stavka Ustava – u suprotnosti sa zahtjevima djelotvorne sudske zaštite koja se nalaže pravom Unije te s jedinstvenošću i djelotvornošću tog prava.

56 Kad je riječ o tim zahtjevima, valja podsjetiti na to da članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a obvezuje države članice na to da predvide pravne lijekove dostatne da bi se osobama osiguralo poštovanje njihova prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 32. i navedena sudska praksa).

57 Načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja osobe izvode iz prava Unije, na koje upućuje ta odredba, opće je načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i zaštićeno je člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., te je sada potvrđeno člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Poljska (Sustav stegovnih mjera za suce), C-791/19, EU:C:2021:596, t. 52. i navedena sudska praksa).

58 S obzirom na navedeno, ne dirajući time u postojeća pravila u pravu Unije koja se odnose na to područje, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da, u skladu s načelom procesne autonomije, uredi postupovna pravila za pravne lijekove navedene u članku 56. ove presude, pod uvjetom da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, ta pravila ne budu manje povoljna od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

59 Prema tome, pravu Unije u načelu se ne protivi to da države članice ograniče ili uvjetuju razloge koji se mogu isticati u kasacijskim postupcima, pod uvjetom da se poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti (presuda od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, t. 27.).

60 Kad je riječ o poštovanju načela ekvivalentnosti, potvrđuje se, s obzirom na informacije iznesene u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i tijekom rasprave pred Sudom, da članak 111. osmi stavak Ustava, kako se tumači u presudi br. 6/2018, na isti način ograničava nadležnost Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) za odlučivanje o žalbama protiv presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) bez obzira na to temelje li se one na odredbama nacionalnog prava ili na odredbama prava Unije.

61 U tim okolnostima valja smatrati da se navedenim pravilom nacionalnog prava ne povređuje načelo ekvivalentnosti.

62 Kad je riječ o načelu djelotvornosti, valja podsjetiti na to da pravo Unije nema za učinak to da prisiljava države članice na uvođenje pravnih lijekova različitih od onih utvrđenih nacionalnim pravom, osim ako iz opće strukture odnosnog nacionalnog pravnog poretka proizlazi da ne postoji nijedan pravni lijek u sudskom postupku koji osigurava, makar posredno, poštovanje prava koja proizlaze iz prava Unije ili kad bi za pojedince jedini način pristupa sudu bio prekršiti

pravo (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 143. i navedenu sudsku praksu).

63 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da u predmetnom slučaju provjeri postoji li u načelu u talijanskom pravnom poretku takav pravni lijek u području javne nabave, nijedan element naveden u zahtjevu za prethodnu odluku odnosno u očitovanjima podnesenima Sudu ne upućuje *a priori* na to da talijansko postupovno pravo ima za učinak, samo po sebi, to da u tom području upravnog prava onemogući odnosno pretjerano otežа ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravo Unije.

64 U situaciji u kojoj postoji takav pravni lijek u sudskom postupku, kojim se osigurava poštovanje prava koja osobe izvode iz prava Unije, u potpunosti je dopušteno, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 62. ove presude, s obzirom na pravo Unije, to da dotična država članica najvišem upravnom sudu dodijeli nadležnost za odlučivanje o predmetnom sporu u posljednjem stupnju, kako u pogledu činjenica tako i u pogledu prava, i da, posljedično, onemogući to da se u tom sporu meritorno odlučuje po žalbi u kasacijskom postupku pred njezinim vrhovnim sudom.

65 Iz tog proizlazi da, pod uvjetom da se utvrdi postojanje pravnog lijeka u sudskom postupku kakav je opisan u prethodnoj točki, nacionalno pravno pravilo poput članka 111. osmog stavka Ustava, protumačeno na način koji proizlazi iz presude br. 6/2018, ne ugrožava ni načelo djelotvornosti te ne upućuje ni na jedan element iz kojeg bi proizišlo to da je došlo do povrede članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

66 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje s obzirom na članak 4. stavak 3. UEU-a, koji obvezuje države članice na to da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije. Naime, kad je riječ o sustavu pravnih lijekova potrebnih da bi se u područjima obuhvaćenima pravom Unije osigurao djelotvoran sudski nadzor, članak 4. stavak 3. UEU-a ne može se tumačiti na način da zahtijeva od država članica uvođenje novih pravnih lijekova, koje im se ne nalaže na temelju članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a.

67 U specifičnom području javne nabave, članak 1. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. prvim stavkom Povelje, također se ne protivi navedenom zaključku.

68 Iz članka 1. stavka 1. Direktive 89/665 proizlazi to da se, pod uvjetima navedenima u njezinim člancima 2. do 2.f, odluka koju je donio javni naručitelj u postupku javne nabave koji ulazi u područje primjene Direktive 2014/24 odnosno Direktive 2014/23 mora moći učinkovito i u najkraćem roku pobijati pravnim lijekovima ako je dovela do povrede prava Zajednice u području javne nabave ili do povrede nacionalnih pravila kojima se prenosi to pravo. Osim toga, u stavku 3. navedenog članka 1. pojašnjava se da ti pravni lijekovi moraju biti dostupni barem svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja.

69 Budući da u dotičnom području pojedinci imaju pristup zakonom prethodno ustanovljenom neovisnom i nepristranom sudu, u smislu članka 47. drugog stavka Povelje, što se čini da je slučaj u talijanskom pravnom poretku, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, pravilo nacionalnog prava koje onemogućava to da vrhovni sud naknadno preispituje meritorne ocjene najvišeg upravnog suda ne može se analizirati kao ograničenje, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje, prava na pristup nepristranom sudu, navedenog u njezinu članku 47.

70 Imajući u vidu navedeno, valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, dopuštenost pravnih lijekova navedenih u članku 1. Direktive 89/665 ne može biti uvjetovana time da tužitelj dostavi dokaz o tome da će javni naručitelj, u slučaju prihvaćanja tužbe, morati ponoviti postupak javne nabave. Postojanje takve mogućnosti treba smatrati dovoljnim u tom pogledu (vidjeti u tom smislu presudu od 5. rujna 2019., Lombardi, C-333/18, EU:C:2019:675, t. 29.).

71 Iz toga slijedi da je u slučaju poput onog u glavnom postupku, u kojem je društvo Randstad, kao ponuditelj, isključeno iz postupka javne nabave, upravnom sudu prvog stupnja podnijelo tužbu koja se temelji na razlozima kojima se nastoji dokazati neregularnost tog postupka, tu tužbu valjalo razmotriti u meritumu.

72 Kad je riječ o ponuditeljima isključenima iz postupka javne nabave, u članku 2.a Direktive 89/665 pojašnjava se da se oni, nakon što je isključenje postalo konačno, više ne smatraju zainteresiranima i da stoga ne trebaju primiti obavijest o donošenju odluke o dodjeli. Nasuprot tomu, dok još nisu konačno isključeni, valja im dostaviti navedenu odluku, kojoj se prilaže sažetak odgovarajućih razloga i napomena o roku mirovanja u kojem se po njezinu donošenju neće sklapati ugovor. Iz zajedničkog tumačenja stavaka 1. i 2. tog članka proizlazi da je poštovanje tih minimalnih uvjeta namijenjeno tomu da im omogući podnošenje djelotvornog pravnog lijeka protiv navedene odluke.

73 U skladu s člankom 2.a stavkom 2. Direktive 89/665, isključenje ponuditelja je konačno ako je potonji o njemu obaviješten i ako ga „neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu smatra zakonitim” odnosno ako ono više ne može biti predmet postupka pravne zaštite. Tu direktivu, kojom se nastoji osigurati puno poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 45.), treba tumačiti u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje. U tim okolnostima pojam „neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu”, u smislu tog članka 2.a., treba – prilikom utvrđivanja je li isključenje ponuditelja konačno – shvatiti na način da se odnosi na zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud, u smislu članka 47. Povelje.

74 To što odluka o isključenju još uvijek nije postala konačna na taj način određuje aktivnu procesnu legitimaciju navedenih ponuditelja u odnosu na odluku o dodjeli, pri čemu se ta legitimacija ne može umanjivati s obzirom na druge elemente, koji nisu relevantni, poput plasmana ponude isključenog ponuditelja ili broja sudionika u postupku javne nabave (vidjeti u tom smislu osobito presude od 11. svibnja 2017., Archus i Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, t. 57. i 58. te od 5. rujna 2019., Lombardi, C-333/18, EU:C:2019:675, t. 29. do 32.).

75 U predmetnom slučaju, time što je odlučio da je neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu koje je postupalo u prvom stupnju, to jest Tribunale amministrativo regionale della Valle d’Aosta (Okružni upravni sud za Valle d’Aostu), trebalo kao nedopuštene proglasiti tužbene razloge kojima je cilj bio osporiti odluku o dodjeli zbog toga što je društvo Randstad bilo isključeno iz postupka, Consiglio di Stato (Državno vijeće) povrijedio je spomenuto pravilo, koje je utvrdio zakonodavac Unije i na koje se podsjeća u sudskoj praksi Suda, a prema kojem samo konačno isključenje, u smislu članka 2.a stavka 2. Direktive 89/665, može dovesti do toga da ponuditelj izgubi svoju aktivnu procesnu legitimaciju u odnosu na odluku o dodjeli.

76 S tim u vezi važno je istaknuti da, kad je riječ o činjenicama u glavnom postupku, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi to da u trenutku u kojem je društvo Randstad podnijelo tužbu Tribunaleu amministrativo regionale della Valle d’Aosta (Okružni upravni sud za Valle d’Aostu) odnosno u

trenutku u kojem je on donosio odluku potonji sud – kao ni bilo koje drugo neovisno tijelo za pravnu zaštitu – još uvijek nije ocijenio zakonitom odluku stručnog povjerenstva za javnu nabavu da se iz postupka isključi navedeno društvo.

77 Očito je dakle da je to što je Consiglio di Stato (Državno vijeće) izmijenio presudu Tribunalea amministrativo regionale della Valle d'Aosta (Okružni upravni sud za Valle d'Aostu), proglasivši nedopuštenim dio tužbe društva Randstad u kojem je ono osporavalo dodjelu ugovora udruženju Synergie-Umana, nespojivo s pravom na djelotvoran pravni lijek utvrđenim u članku 1. stavcima 1. i 3. Direktive 89/665, u vezi s njezinim člankom 2.a stavkom 2. Slijedom navedenog, presuda Consiglia di Stato (Državno vijeće) nije ni u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje.

78 Međutim, u situaciji poput one u glavnom postupku – u kojoj, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, nacionalno postupovno pravo kao takvo omogućava zainteresiranim osobama da podnesu pravni lijek neovisnom i nepristranom sudu i da pred njim djelotvorno istaknu povredu prava Unije i odredbi nacionalnog prava kojima se to pravo prenosi u nacionalni pravni poredak, ali u kojoj je najviši upravni sud dotične države članice, odlučujući u posljednjem stupnju, neosnovano podredio dopuštenost tog pravnog lijeka uvjetima koji imaju za učinak to da se zainteresiranim osobama uskraćuje njihovo pravo na djelotvoran pravni lijek – pravo Unije ne zahtijeva od te države članice da u svrhu otklanjanja povrede navedenog prava zainteresiranih osoba predvidi mogućnost podnošenja žalbe vrhovnom sudu protiv navedenih odluka o nedopuštenosti koje je donio najviši upravni sud, ako takva žalba nije predviđena u njezinu nacionalnom pravu.

79 U takvoj situaciji, povreda Direktive 89/665 i članka 47. prvog stavka Povelje koja proizlazi iz sudske prakse najvišeg upravnog suda može se otkloniti propisivanjem obveze svih upravnih sudova dotične države članice, pa i samog tog suda, da izuzmu iz primjene tu sudsku praksu protivnu pravu Unije te korištenjem mogućnosti da Europska komisija, u slučaju nepoštovanja navedene obveze, protiv te države članice podnese tužbu zbog njezine povrede.

80 Osim toga, pojedinci koji su, ako je primjenjivo, oštećeni povredom svojeg prava na djelotvoran pravni lijek koja je počinjena donošenjem odluke suda posljednjeg stupnja mogu se pozvati na odgovornost navedene države članice ako se ispune uvjeti koji se tiču dovoljne ozbiljnosti povrede i postojanja njezine izravne uzročne veze s pretrpljenom štetom (vidjeti u tom smislu osobito presude od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 59.; od 24. listopada 2018., XC i dr., C-234/17, EU:C:2018:853, t. 58. i od 4. ožujka 2020., Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, t. 67. do 69.).

81 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a te članak 1. stavke 1. i 3. Direktive 89/665, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da im se ne protivi odredba nacionalnog prava države članice koja, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, ima za učinak to da osobe poput ponuditelja koji su sudjelovali u postupku javne nabave ne mogu, u žalbenom postupku pred vrhovnim sudom te države članice, osporavati usklađenost presude njezina najvišeg upravnog suda s pravom Unije.

Drugo pitanje

82 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a te članak 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da im se protivi odredba nacionalnog prava koja, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, ima za

učinak to da osobe ne mogu – u okviru žalbe u kasacijskom postupku koju su podnijele vrhovnom sudu te države članice protiv presude njezina najvišeg upravnog suda – osporavati činjenicu da je potonji, kao sud posljednjeg stupnja, propustio bez obrazloženja uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku, iako su postojale dvojbe u pogledu pravilnog tumačenja prava Unije.

83 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi to da u okviru žalbe u kasacijskom postupku društvo Randstad nije istaknulo žalbene razloge koji bi se temeljili na činjenici da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) propustio, protivno članku 267. trećem stavku UFEU-a, uputiti zahtjev za prethodnu odluku Sudu, što je navedeno društvo potvrdilo u odgovoru na pitanje koje mu je s tim u vezi postavljeno na raspravi pred Sudom.

84 Iz toga slijedi da se sud koji je uputio zahtjev ne treba u okviru spora koji se pred njim vodi izjašnjavati o pitanju jesu li države članice, s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, dužne predvidjeti u svojem pravnom poretku mogućnost podnošenja žalbe vrhovnom sudu ako najviši upravni sud propusti postaviti prethodno pitanje Sudu, tako da odgovor na drugo pitanje nije relevantan za donošenje odluke u tom sporu.

85 Prema tome, budući da drugo pitanje nema nikakve veze s predmetom glavnog postupka, ono je, na temelju ustaljene sudske prakse, nedopušteno (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

Treće pitanje

86 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovarati na treće pitanje.

Troškovi

87 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 4. stavak 3. i članak 19. stavak 1. UEU-a te članak 1. stavke 1. i 3. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se ne protivi odredba nacionalnog prava države članice koja, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, ima za učinak to da osobe poput ponuditelja koji su sudjelovali u postupku javne nabave ne mogu, u žalbenom postupku pred vrhovnim sudom te države članice, osporavati usklađenost presude njezina najvišeg upravnog suda s pravom Unije.

Potpisi