



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Člen 19(1), drugi pododstavek, PEU – Obveznost držav članic, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije – Javna naročila – Direktiva 89/665/EGS – Člen 1(1) in (3) – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Sodba vrhovnega upravnega sodišča države članice, s katero je bila v nasprotju s sodno prakso Sodišča tožba ponudnika, ki je bil izključen iz postopka oddaje javnega naročila, razglašena za nedopustno – Neobstoj pravnega sredstva zoper to sodbo pred vrhovnim sodiščem te države članice – Načeli učinkovitosti in enakovrednosti“

V zadevi C-497/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) z odločbo z dne 7. julija 2020, ki je na Sodišče prispela 30. septembra 2020, v postopku

Randstad Italia SpA

proti

Umana SpA,

Azienda USL Valle d'Aosta,

IN. VA SpA,

Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos (poročevalec), E. Regan, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, predsedniki senatov, I. Ziemele, predsednica senata, in J. Passer, predsednik senata, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, M. Safjan, A. Kumin in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. julija 2021,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Randstad Italia SpA M. Brugnoletti in S. D. Tomaselli, avvocati,
- za Umana SpA F. Bertoldi, avvocato,
- za Azienda USL Valle d'Aosta F. Dal Piaz in P. Borioni, avvocati,
- za Synergie Italia agenzia per il lavoro SpA A. M. Balestreri, avvocato,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in P. Gentilijem, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo F. Erlbacher, P. Stancanelli, P. J. O. Van Nuffel in G. Gattinara, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. septembra 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(3) in člena 19(1) PEU, člena 2(1) in (2) ter člena 267 PDEU v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člena 1(1) in (3) ter člena 2(1) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 (UL 2007, L 94, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 89/665).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Randstad Italia SpA (v nadaljevanju: Randstad) ter družbo Umana SpA, agencijo Azienda USL Valle d'Aosta (lokalna zdravstvena agencija pokrajine Dolina Aoste, Italija) (v nadaljevanju: USL), družbo IN. VA SpA in agencijo Synergie Italia agenzia per il Lavoro SpA (v nadaljevanju: Synergie) v zvezi z izključitvijo družbe Randstad iz postopka oddaje javnega naročila na eni strani in zakonitostjo tega postopka na drugi.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Direktive 89/665, naslovljen „Področje uporabe in zagotovitev revizijskih postopkov“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za javna naročila iz Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65)], razen če so takšna naročila izključena v skladu s členi 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 in 37 navedene direktive.

Ta direktiva se uporablja tudi za koncesije iz Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1)], ki jih podelijo naročniki, razen če so take koncesije izključene v skladu s členi 10, 11, 12, 17 in 25 navedene direktive.

Naročila v smislu te direktive zajemajo javna naročila, okvirne sporazume, koncesije za gradnje in storitve in dinamične nabavne sisteme.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe Direktive [2014/24] ali Direktive [2014/23] zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, ker je bila s takšnimi odločitvami kršeno pravo Unije na področju javnih naročil ali nacionalni predpisi o prenosu tega prava.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da so revizijski postopki v skladu z natančnimi pravili, ki jih lahko določi država članica, na voljo vsaj osebam, ki imajo ali so imele interes za dodelitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda.

[...]“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Zahteve za revizijske postopke“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da sprejeti ukrepi v zvezi z revizijskimi postopki, določenimi v členu 1, vključujejo zagotovitev pooblastil, da:

- (a) se kar najbolj zgodaj in z začasnimi postopki sprejmejo začasni ukrepi, s katerimi naj bi se odpravile domnevne kršitve ali preprečilo nadaljnje škodovanje zadevnim interesom, vključno z ukrepi, s katerimi se začasno prekine ali zagotovi začasna prekinitev postopka oddaje javnih naročil ali izvajanje katere koli odločitve, ki jo sprejme naročnik;
- (b) se razveljavi ali zagotovi razveljavitev protizakonito sprejetih odločitev, vključno z odpravo diskriminatornih tehničnih, ekonomskih ali finančnih specifikacij v razpisu, razpisni dokumentaciji ali v katerih koli drugih dokumentih, ki se nanašajo na postopek oddaje javnega naročila;
- (c) se dodeli nadomestilo za škodo osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve.“

5 Člen 2a navedene direktive, naslovljen „Obdobje mirovanja“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo osebe, navedene v členu 1(3), na voljo primerne roke, ki jim zagotavljajo učinkovita pravna sredstva zoper odločitve o oddaji naročila, ki jih sprejmejo naročniki, in sicer tako, da sprejmejo potrebne določbe, ki upoštevajo minimalne pogoje, navedene v odstavku 2 tega člena in v členu 2c.

2. Do sklenitve pogodbe, ki sledi odločitvi o oddaji naročila s področja uporabe Direktive [2014/24] ali Direktive [2014/23], ne sme priti pred potekom roka, ki ne sme biti krajši od 10 koledarskih dni od dneva, ki sledi datumu, ko se zadevnim ponudnikom in kandidatom po faksu ali po drugih elektronskih komunikacijskih sredstvih pošlje odločitev o oddaji naročila, oziroma,

če so bila uporabljena druga komunikacijska sredstva, pred potekom roka, ki ne sme biti krajši od 15 koledarskih dni od dneva, ki sledi datumu, ko je bila zadevnim ponudnikom in kandidatom poslana odločitev o oddaji naročila, ali od 10 koledarskih dni od dneva, ki sledi datumu prejema odločitve o oddaji naročila.

Zadevni ponudniki so tisti, ki niso bili dokončno izključeni. Izključitev je dokončna, če je bil zadevni ponudnik o njej obveščen in jo neodvisni revizijski organ šteje za zakonito ali pa izključitev ne more več biti predmet revizijskega postopka.

Zadevni kandidati so tisti, ki jim naročnik ni zagotovil informacij o zavrnitvi njihovih prošenj pred objavo odločitve o oddaji naročila zadevnim ponudnikom.

Sporočilo o odločitvi o oddaji naročila vsakemu zadevnemu ponudniku in kandidatu spremljata:

- povzetek ustreznih razlogov [...] in
- natančna navedba obdobja mirovanja, ki se uporablja [...].“

Italijansko pravo

- 6 Člen 111, osmi odstavek, Costituzione (ustava) določa:
„Kasacijska pritožba zoper odločbe Consiglio di Stato (državni svet) in Corte dei conti (računsko sodišče, Italija) je dovoljena samo iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost.“
- 7 Člen 360, prvi odstavek, codice di procedura civile (zakonik o civilnem postopku) določa:
„Zoper sodbe, ki jih izreče višje ali edino sodišče, se lahko vloži kasacijska pritožba: (1) iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost; [...]“
- 8 Člen 362, prvi in drugi odstavek, zakonika o civilnem postopku določa:
„Kasacijska pritožba se lahko [...] vloži zoper odločbe, ki jih izreče višje ali edino specializirano sodišče iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost tega sodišča.
Kasacijska pritožba se lahko kadar koli vloži glede: (1) pozitivnih ali negativnih sporov o pristojnosti med specializiranimi sodišči ali med specializiranimi in splošnimi sodišči.“
- 9 Člen 6(1) codice del processo amministrativo (zakonik o upravnem postopku) določa:
„Consiglio di Stato (državni svet) je upravno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji.“
- 10 Člen 110 zakonika o upravnem postopku določa:
„Kasacijska pritožba zoper sodbe Consiglio di Stato (državni svet) je dopustna samo iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Agencija USL je 13. decembra 2017 začela postopek oddaje javnega naročila v vrednosti približno 12 milijonov EUR za oddajo naročila ekonomsko najugodnejšemu ponudniku, s katerim je iskala agencijo za delo, ki bi opravljala dejavnost začasnega posredovanja delavcev.
- 12 Za tehnične ponudbe je bil določen „prag za sodelovanje“, in sicer 48 točk, ponudniki, ki dosežejo nižje število točk, pa se izključijo.
- 13 V postopku je sodelovalo osem ponudnikov, med njimi družbi Randstad, GI Group Spa ter začasno združenje agencije Synergie in družbe Umana (v nadaljevanju: združenje Synergie-Umana).
- 14 Odbor za javna naročila je po oceni tehničnih ponudb 3. oktobra 2018 družbo GI Group in združenje Synergie-Umana dopustil v naslednjo fazo, ki se nanaša na ekonomsko oceno ponudb. Družba Randstad, ki je bila na podlagi ocene tehničnih ponudb uvrščena na tretje mesto, je bila izključena, saj je njena tehnična ponudba dobila nižjo oceno od tiste, ki ustreza pragu za sodelovanje.
- 15 Naročilo je bilo 6. novembra 2018 oddano združenju Synergie-Umana.
- 16 Družba Randstad je vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste, Italija), s katero je na eni strani izpodbijala svojo izključitev iz postopka oddaje javnega naročila in na drugi zakonitost tega postopka. Njena tožba se tako ni nanašala le na navedeno izključitev, ampak tudi na oddajo naročila združenju Synergie-Umana.
- 17 Družba Randstad je v utemeljitev svoje tožbe med drugim navedla, da naročilo ni bilo razdeljeno na sklope, da so bila merila za ocenjevanje nenatančna in da je bilo imenovanje odbora za javna naročila nezakonito. Agencija USL in združenje Synergie-Umana sta predlagala, naj se tožbeni razlogi, s katerimi je družba Randstad izpodbijala zakonitost postopka oddaje javnega naročila, razglasijo za nedopustne. Družba Randstad naj ne bi imela aktivne legitimacije za navajanje takih razlogov, ker je bila iz tega postopka izključena.
- 18 Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste) je s sodbo z dne 15. marca 2019 ta ugovor nedopustnosti zavrnilo. Ker je družba Randstad zakonito sodelovala v postopku oddaje javnega naročila in bila izključena na podlagi negativne ocene svoje tehnične ponudbe, je to podjetje po mnenju tega sodišča imelo aktivno legitimacijo za izpodbijanje rezultata postopka z vseh vidikov. Vendar je navedeno sodišče po temelju zavrnilo vse tožbene razloge, ki jih je navedla družba Randstad, in s tem tožbo te družbe v celoti.
- 19 Družba Randstad je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet), v kateri je ponovila tožbene razloge. Agencija Synergie in družba Umana sta vložili nasprotni pritožbi, v katerih sta Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste) očitali, da je tožbene razloge, s katerimi je družba Randstad izpodbijala zakonitost postopka in s tem oddajo naročila, do katerega je prišlo v tem postopku, štelo za dopustne.
- 20 Consiglio di Stato (državni svet) je s sodbo z dne 7. avgusta 2019 (v nadaljevanju: sodba državnega sveta) po temelju zavrnil pritožbeni razlog, s katerim je družba Randstad izpodbijala oceno svoje tehnične ponudbe. Poleg tega je to sodišče, ker je ugodilo nasprotnima pritožbama agencije

Synergie in družbe Umana, s to sodbo spremenilo izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste) za dopustne razglasilo in torej vsebinsko preučilo tožbene razloge, ki jih je družba Randstad navedla za izpodbijanje zakonitosti postopka.

- 21 Consiglio di Stato (državni svet) je v utemeljitev svoje odločbe med drugim presodil, da družba Randstad, „ki je bila iz postopka oddaje javnega naročila izključena, ker ni uspešno opravila „preizkusa odpornosti“ v obliki praga za sodelovanje, ki ga mora doseči ocena tehnične ponudbe s primerjavo po dvojicah, in ki ji ni uspelo dokazati nezakonnosti postopka oddaje javnega naročila v zvezi z dodelitvijo navedene ocene, [...] ne le ni imela podlage za sodelovanje v tem postopku, ampak niti aktivne legitimacije za izpodbijanje tega postopka z drugih vidikov, ker ima zgolj interes brez trdne podlage, ki je podoben interesu, ki ga ima vsak drugi gospodarski subjekt v sektorju, ki ni sodeloval v postopku oddaje javnega naročila“.
- 22 Družba Randstad je pri predložitvenem sodišču, Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija), vložila pritožbo zoper sodbo državnega sveta. Trdi, da je zadnjenavedeno sodišče kršilo njeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki je določena zlasti v členu 1 Direktive 89/665. V zvezi s tem se družba Randstad sklicuje na sodbe Sodišča z dne 4. julija 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), z dne 5. aprila 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), in z dne 5. septembra 2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675).
- 23 Družba Randstad meni, da pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, spada med razloge, ki se nanašajo na „sodno pristojnost“, za katere člen 111, osmi odstavek, ustave določa, da je kasacijska pritožba zoper odločbe Consiglio di Stato (državni svet) dovoljena.
- 24 Druge stranke iz postopka v glavni stvari trdijo, da ta kasacijska pritožba ni le neutemeljena, ampak tudi ni dopustna. Ta kasacijska pritožba naj bi se nanašala na zakonitost presoje, ki jo je opravil Consiglio di Stato (državni svet), in naj se torej ne bi nanašala na vprašanje sodne pristojnosti upravnih sodišč.
- 25 Po mnenju predložitvenega sodišča to, da Consiglio di Stato (državni svet) v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni preučil tožbenih razlogov, ki se nanašajo na nezakonnost postopka oddaje javnega naročila, posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva v smislu prava Unije.
- 26 Po mnenju tega sodišča je treba za zagotovitev enotnosti in učinkovitosti prava Unije omogočiti, da se zoper tako sodbo Consiglio di Stato (državni svet) lahko vložijo kasacijske pritožbe na podlagi člena 111, osmi odstavek, ustave. Taka pritožba naj bi namreč pomenila končno pravno sredstvo za preprečitev pravnomočnosti sodbe Consiglio di Stato (državni svet), ki bi bila v nasprotju s pravom Unije.
- 27 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da kadar Consiglio di Stato (državni svet) nacionalne določbe uporabi ali razlaga v neskladju z določbami prava Unije, kot jih razlaga Sodišče, izvaja sodno pristojnost, ki je nima. Dejansko naj bi v takem primeru izvajal pristojnost ustvarjanja prava, ki naj ne bi spadala niti v pristojnost nacionalnega zakonodajalca. To naj bi pomenilo nepristojnost, ki bi morala biti predmet pritožbe.
- 28 Vendar predložitveno sodišče poudarja, da iz sodbe št. 6/2018 Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) z dne 18. januarja 2018 o razlagi člena 111, osmi odstavek, ustave (ECLI:IT:COST:2018:6, v nadaljevanju: sodba št. 6/2018) izhaja, da v sedanjem stanju

italijanskega ustavnega prava tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev prava Unije, ni mogoče enačiti s tožbenim razlogom, ki se nanaša na „sodno pristojnost“ v smislu člena 111, osmi odstavek, ustave.

- 29 Na podlagi te sodbe se namreč prekoračitev sodne pristojnosti, ki se lahko izpodbija s pritožbo pri Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost, nanaša izključno na dvoje položajev. Na eni strani bi bilo mogoče tako pritožbo vložiti v primeru absolutne nepristojnosti, in sicer kadar Consiglio di Stato (državni svet) ali Corte dei conti (računsko sodišče) uveljavljata svojo lastno pristojnost na področju, pridržanem zakonodajalcu oziroma upravi, ali pa se, nasprotno, izrečeta za nepristojna na napačni domnevi, da zadeva – absolutno gledano – ne more biti predmet sodnega nadzora. Na drugi strani bi bilo mogoče pritožbo, ki se nanaša na prekoračitev sodne pristojnosti, vložiti v primerih relativne nepristojnosti, če Consiglio di Stato (državni svet) ali Corte dei conti (računsko sodišče) uveljavljata pristojnost za zadevo, ki je dodeljena drugemu sodišču, ali pa se izrečeta za nepristojna na napačni domnevi, da so pristojna druga sodišča.
- 30 Predložitveno sodišče meni, da bi moralo, če bi moralo ravnati v skladu s to razlago člena 111, osmi odstavek, ustave, kasacijsko pritožbo družbe Randstad razglasiti za nedopustno. Vendar se mu zdi, da navedena razlaga ni združljiva s pravico do učinkovitega pravnega sredstva v smislu prava Unije. Če bi bilo tako, bi bilo treba ugotovitve, ki izhajajo iz sodbe št. 6/2018, zavrni in kasacijsko pritožbo družbe Randstad vsebinsko preučiti.
- 31 To sodišče navaja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso njegovih združenih senatov pred sodbo št. 6/2018 v primeru pritožbe zoper sodbo Consiglio di Stato (državni svet) nadzor nad zunanjimi mejami „sodne pristojnosti“ v smislu člena 111, osmi odstavek, ustave zajemal primere temeljnega izkrivljanja prava, ki lahko pomenijo odrekanje sodnega varstva, kot je uporaba nacionalnega postopkovnega pravila v neskladju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljeno s pravom Unije.
- 32 Predložitveno sodišče zato želi, da se Sodišče izreče o tem, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva, kot je določena zlasti v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU in členu 47, prvi odstavek, Listine, nasprotuje temu, da se zlasti na podlagi člena 111, osmi odstavek, ustave, kakor se razlaga v sodbi št. 6/2018, v okviru kasacijske pritožbe, vložene zoper sodbo Consiglio di Stato (državni svet), ni mogoče sklicevati na razloge, ki se nanašajo na kršitev prava Unije.
- 33 Poleg tega, ker Consiglio di Stato (državni svet) v postopku v glavni stvari Sodišču ni postavil vprašanja o upoštevnosti sodb z dne 4. julija 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), z dne 5. aprila 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), in z dne 5. septembra 2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), na katere se sklicuje družba Randstad, v obravnavani zadevi, naj bi moralo predložitveno sodišče v okviru pritožbe, ki jo je vložilo to podjetje, Sodišču predložiti to vprašanje.
- 34 V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali člen 4(3), člen 19(1) PEU ter člen 2(1) in (2) in člen 267 PDEU, tudi glede na člen 47 [Listine], nasprotujejo praksi razlage, kakršna je ta v zvezi s členom 111, osmi odstavek, ustave, členom 360, prvi odstavek, točka 1, in členom 362, prvi odstavek, zakonika o civilnem postopku ter členom 110 zakonika o upravnem postopku – v delu, v katerem te določbe dopuščajo kasacijsko pritožbo zoper sodbe Consiglio di Stato (državni svet) ‚iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost‘ – kot izhaja iz sodbe Corte costituzionale (ustavno sodišče)

[št. 6/2018] [...], ki je spremenila predhodno usmeritev in štela, da se kasacijska pritožba kot pravno sredstvo z vidika tako imenovane ‚sodne nepristojnosti‘ ne more uporabljati za izpodbijanje sodb [Consiglio di Stato (državni svet)], v katerih se uporabljajo nacionalne prakse razlage, ki so v nasprotju s sodbami [Sodišča], v sektorjih, ki jih ureja pravo [Unije] (v obravnavani zadevi na področju oddaje javnih naročil), v katerih so se države članice odrekle izvajanju suverenih pristojnosti neskladno s tem pravom, posledica tega pa je, da so se konsolidirale kršitve prava Unije, ki bi jih bilo mogoče odpraviti z zgoraj navedenim pravnim sredstvom, in da se je ogrozila enotna uporaba prava Unije in učinkovitost sodnega varstva v subjektivnih pravnih položajih, ki so pomembni na ravni [Unije], kar je v nasprotju z zahtevo, da mora to pravo v celoti izvajati vsako sodišče na način, ki je zavezujoče skladen s pravilno razlago s strani [Sodišča] Evropske unije, ob upoštevanju omejitev ‚procesne avtonomije‘ držav članic pri uskladitvi procesnih sredstev?

2. Ali člen 4(3), člen 19(1) PEU ter člen 267 PDEU, tudi glede na člen 47 Listine, nasprotujejo razlagi in uporabi člena 111, osmi odstavek, ustave, člena 360, prvi odstavek, točka 1, in člena 362, prvi odstavek, zakonika o civilnem postopku ter člena 110 zakonika o upravnem postopku, kot izhaja iz nacionalne sodne prakse, v skladu s katero kasacijske pritožbe pred združenim senatom [Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče)] ‚iz razlogov, ki se nanašajo na sodno pristojnost,‘ z vidika tako imenovane ‚sodne nepristojnosti‘ ni mogoče vložiti za izpodbijanje sodb[, v katerih Consiglio di Stato (državni svet) pri odločanju o sporih, ki se nanašajo na uporabo prava Unije, neutemeljeno opusti] naslovitev vprašanja za predhodno odločanje na Sodišče, če niso izpolnjeni pogoji, ki se razlagajo ozko in ki jih Sodišče izčrpno našteva [od svoje sodbe z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335)], na podlagi katerih je nacionalno sodišče oproščeno te obveznosti, v nasprotju z načelom, v skladu s katerim so s pravom Unije neskladni nacionalni procesni predpisi in prakse, tudi zakonodajne ali ustavne, ki določajo (tudi začasni) odvzem svobode nacionalnega sodišča (zadnje stopnje ali drugega), da predloži vprašanje za predhodno odločanje, zaradi česar si prilasti izključno pristojnost Sodišča za pravilno in zavezujoče razlaganje prava Unije, morebitna nasprotujoča si razlaga med pravom, ki ga uporablja nacionalno sodišče, in pravom Unije pa postane nepopravljiva (ker se takšno nasprotje razlag omogoča) in ogroža enotno uporabo in učinkovitost sodnega varstva v subjektivnih pravnih položajih, ki izhajajo iz prava Unije?
3. Ali se načela, ki jih je oblikovalo [Sodišče] v sodbah z dne 5. septembra 2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), z dne 5. aprila 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), in z dne 4. julija 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), v zvezi s členom 1(1) in (3) in členom 2(1) Direktive [89/665], kot je bila spremenjena z Direktivo [2007/66], uporabljajo v zadevi, ki je predmet postopka v glavni stvari, v kateri sodelujoče podjetje izpodbija izključitev iz postopka javnega naročanja in oddajo javnega naročila drugemu podjetju, Consiglio di Stato (državni svet) pa je vsebinsko preučil samo tožbeni razlog, s katerim izključeno podjetje ugovarja točkovanju tehnične ponudbe, ki ni dosegla ‚praga za sodelovanje‘, in je potem, ko je prednostno preučil nasprotni tožbi javnega naročnika in izbranega ponudnika, nasprotnima tožbama ugodil in razglasil za nedopustne (in jih ni vsebinsko preučil) druge glavne tožbene razloge v zvezi z rezultatom postopka oddaje javnega naročila iz drugih razlogov (zaradi nedorečenosti meril za ocenjevanje ponudb pri urejanju postopka javnega naročanja, neobrazložitev dodeljenih ocen, nezakonitega imenovanja in sestave odbora za javna naročila), z uporabo nacionalne sodne prakse, v skladu s katero podjetje, ki je bilo izključeno iz postopka javnega naročanja, nima procesnega upravičenja za vložitev pritožbe zoper dodelitev naročila konkurenčnemu podjetju, niti z razveljavitvijo postopka javnega naročanja, ker je treba preučiti, ali je s pravom Unije skladen učinek odvzema pravice podjetju, da

predlaga sodišču, da preuči razloge za izpodbijanje rezultata postopka oddaje javnega naročila, v okoliščinah, ko njegova izključitev ni bila dokončno ugotovljena in ko lahko vsak sodelujoči uveljavlja enak legitimen interes za izključitev ponudbe drugega sodelujočega, zaradi česar se lahko ugotovi, da javni naročnik ne more izbrati pravilne ponudbe in mora začeti nov postopek za oddajo javnega naročila, v katerem bi lahko sodelovali vsi ponudniki?“

Predlog za obravnavanje po hitrem postopku in postopek pred Sodiščem

- 35 Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe predlagalo, naj se ta obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105 Poslovnika Sodišča, ker v sporu o glavni stvari v bistvu obstajajo resne negotovosti glede temeljnih vprašanj ustavne narave v nacionalnem pravu, ker so v Italiji še nerešeni številni podobni spori in ker spor o glavni stvari spada na področje oddaje javnih naročil, glede katerega poudarja njegov pomen v pravu Unije.
- 36 Člen 105(1) Poslovnika določa, da če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času, lahko predsednik Sodišča na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.
- 37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je tak hitri postopek postopkovni instrument, namenjen odzivu na položaj izjemne nujnosti (sodba z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev sodnikov), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 38 V obravnavanem primeru je predsednik Sodišča 21. oktobra 2020 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da zavrne predlog predložitvenega sodišča iz točke 35 te sodbe.
- 39 Okoliščina, da se zadeva nanaša na pomemben vidik organizacije sodstva zadevne države članice, sama po sebi namreč ni razlog, ki bi temeljil na izredni nujnosti, ki je potreben za utemeljitev obravnavanja po hitrem postopku. Enako velja za okoliščino, da se postavljena vprašanja potencialno nanašajo na veliko oseb ali pravnih položajev (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 18. septembra 2018, Tedeschi in Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, neobjavljen, EU:C:2018:762, točka 15), ali za to, da se spor o glavni stvari nanaša na področje oddaje javnih naročil (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 13. novembra 2014, Star Storage, C-439/14, neobjavljen, EU:C:2014:2479, točke od 10 do 15).
- 40 Vendar je predsednik Sodišča ob upoštevanju narave in pomena postavljenih vprašanj odločil, da se bo ta zadeva v skladu s členom 53(3) Poslovnika obravnavala prednostno.
- 41 Poleg tega je italijanska vlada na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 42 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, ki je uveden s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja (sodba z dne 15. julija 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 43 Prvo vprašanje se nanaša na učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih priznava pravo Unije. Nanaša se predvsem na to, ali je to varstvo ogroženo, kadar vrhovno sodišče države članice ni pristojno za razveljavitev sodbe vrhovnega upravnega sodišča te države članice, s katero je bilo kršeno pravo Unije.
- 44 Kot pa je generalni pravobranilec poudaril v točki 59 sklepnih predlogov, člen 2(1) in (2) ter člen 267 PDEU, ki sta navedena v prvem vprašanju, za to sploh nista upoštevna.
- 45 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da se člen 2 PDEU nanaša na razdelitev pristojnosti za sprejemanje zakonodaje in pravno zavezujočih aktov med Unijo in njenimi državami članicami. Pravila, ki so v zvezi s tem navedena v odstavkih 1 in 2 tega člena, niso povezana z vprašanjem sodne pristojnosti, ki ga je postavilo predložitveno sodišče.
- 46 Na drugi strani je treba v zvezi s členom 267 PDEU opozoriti, da je ta člen del sistema, katerega namen je zagotoviti sodni nadzor nad spoštovanjem prava Unije, pri čemer tega nadzora, kot je razvidno iz člena 19(1) PEU, ne zagotavlja samo Sodišče, ampak tudi sodišča držav članic (glej v tem smislu sodbi z dne 13. marca 2018, *European Union Copper Task Force/Komisija*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, točka 112, in z dne 25. februarja 2021, *VodafoneZiggo Group/Komisija*, C-689/19 P, EU:C:2021:142, točka 143). V okviru tega sistema je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugimi razlago prava Unije, ki jo potrebujejo za rešitev obravnavanega spora (sodba z dne 5. julija 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, točka 16 in navedena sodna praksa). Problematika, ki jo predložitveno sodišče izpostavlja v okviru prvega vprašanja, in sicer, kot je razvidno iz točke 43 te sodbe, v kolikšnem obsegu mora biti nacionalno vrhovno sodišče zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva, ki se zahteva s pravom Unije, pristojno za sodni nadzor sodb, ki jih izda nacionalno vrhovno upravno sodišče, pa sama po sebi nima nobene zveze s tem mehanizmom sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki je uvedeno s členom 267 PDEU.
- 47 Zato je treba prvo vprašanje preoblikovati tako, da se iz njegovega predmeta izključita člen 2(1) in (2) ter člen 267 PDEU.
- 48 Ker se predložitveno sodišče v prvem vprašanju poleg tega sklicuje na pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, je treba opozoriti, da se ta v skladu s členom 51(1) Listine nanaša na države članice le, ko te izvajajo pravo Unije.
- 49 V zvezi s tem je treba poudariti, da na področju oddaje javnih naročil, ki je predmet postopka v glavni stvari, člen 1(1) in (3) Direktive 89/665 določa obveznost držav članic, da zagotovijo učinkovito revizijo. Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 67 sklepnih

predlogov, da je na tem področju pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, določena v členu 47, prvi in drugi odstavek, Listine, upoštevna zlasti, kadar države članice v skladu s to obveznostjo določajo postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic, ki jih priznava pravo Unije, kandidatom in ponudnikom, ki so oškodovani z odločitvami naročnikov (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, točka 128 in navedena sodna praksa).

- 50 Zato je treba prvo vprašanje preoblikovati tudi tako, da se v njen predmet vključi člen 1(1) in (3) Direktive 89/665, ki ga je treba razlagati v povezavi s členom 47 Listine.
- 51 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba prvo vprašanje razumeti tako, da se z njim želi izvedeti, ali je treba člen 4(3) in člen 19(1) PEU ter člen 1(1) in (3) Direktive 89/665 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotujejo določbi nacionalnega prava države članice, ki v skladu z nacionalno sodno prakso učinkuje tako, da pravni subjekti, kot so ponudniki, ki so sodelovali v postopku oddaje javnega naročila, v okviru pritožbe pred vrhovnim sodiščem te države članice ne morejo izpodbijati skladnosti sodbe vrhovnega upravnega sodišča navedene države članice s pravom Unije.
- 52 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da na podlagi načela primarnosti prava Unije ni mogoče dopustiti, da bi pravila nacionalnega prava, čeprav so ustavna, posegala v enotnost in učinkovitost prava Unije (sodba z dne 22. junija 2021, Latvijas Republikas Saeima (Kazenske točke), C-439/19, EU:C:2021:504, točka 135 in navedena sodna praksa).
- 53 Učinki tega načela so zavezujoči za vse organe države članice, ne da bi med drugim nacionalne določbe, ki se nanašajo na razdelitev sodnih pristojnosti, vključno z ustavnimi, to lahko ovirale (sodba z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točka 245 in navedena sodna praksa).
- 54 Zato nacionalna sodišča v primeru dokazane kršitve določbe prava Unije, s katero je državam članicam naložena jasna in natančna obveznost rezultata, po potrebi ne smejo uporabiti določb nacionalnega prava, ki vodijo do te kršitve, tudi če so te določbe ustavne narave (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ in drugi, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 in C-397/19, EU:C:2021:393, točki 250 in 251 ter navedena sodna praksa). Če neskladnost določbe nacionalnega prava s pravom Unije izhaja, natančneje, iz razlage te določbe, ki jo je podalo sodišče zadevne države članice, je treba to sodno prakso izključiti (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 55 Zato je treba preučiti, ali omejitev možnosti vložitve kasacijske pritožbe zoper sodbe vrhovnega upravnega sodišča države članice, kot v obravnavani zadevi – v skladu z razlago, ki izhaja iz sodbe št. 6/2018 – izhaja iz člena 111, osmi odstavek, ustave, nasprotuje zahtevam glede učinkovitega sodnega varstva, ki jih nalaga pravo Unije, in torej enotnosti in učinkovitosti tega prava.
- 56 V zvezi s temi zahtevami je treba spomniti, da člen 19(1), drugi pododstavek, PEU državam članicam nalaga vzpostavitev pravnih sredstev, ki so potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije (sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny, C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 32 in navedena sodna praksa).

- 57 Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, na katero se tako nanaša ta določba, pomeni splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je določeno s členoma 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, ter ki je sedaj potrjeno v členu 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2021, Komisija/Poljska (Disciplinska ureditev sodnikov), C-791/19, EU:C:2021:596, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 58 V zvezi s tem je treba, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, v skladu z načelom procesne avtonomije postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi iz točke 56 te sodbe določiti v notranjem pravnem redu posamezne države članice, vendar če ta pravila v položajih, ki so zajeta s pravom Unije, niso manj ugodna od pravil v podobnih položajih, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 59 Pravo Unije tako načeloma ne nasprotuje temu, da države članice omejujejo ali pogojujejo razloge, ki jih je mogoče uveljavljati v postopkih s kasacijsko pritožbo, če se spoštujeta načeli enakovrednosti in učinkovitosti (sodba z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, točka 27).
- 60 V zvezi s spoštovanjem načela enakovrednosti je na podlagi podatkov, navedenih v predložitveni odločbi in na obravnavi pred Sodiščem, očitno, da člen 111, osmi odstavek, ustave, kot se razlaga v sodbi št. 6/2018, pristojnost Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) za odločanje o pritožbah zoper sodbe Consiglio di Stato (državni svet) omejuje enako ne glede na to, ali temeljijo na določbah nacionalnega prava ali določbah prava Unije.
- 61 V teh okoliščinah je treba šteti, da tako pravilo nacionalnega prava ne krši načela enakovrednosti.
- 62 V zvezi z načelom učinkovitosti je treba opozoriti, da pravo Unije ne učinkuje tako, da bi državam članicam nalagalo, da uvedejo druga pravna sredstva, ki niso tista, ki jih določa nacionalno pravo, razen če je iz sistematike zadevnega nacionalnega pravnega reda razvidno, da ni nobenega sodnega varstva, ki bi lahko, čeprav le posredno, zagotovilo spoštovanje pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, ali pa če bi pravni subjekti lahko dostopali do sodišča le, če bi morali kršiti pravo (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 143 in navedena sodna praksa).
- 63 V obravnavanem primeru mora predložitveno sodišče sicer preveriti, ali v italijanskem pravnem redu načeloma obstaja tako pravno sredstvo na področju oddaje javnih naročil, vendar na podlagi nobenega elementa, navedenega v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ali v stališčih, predloženih Sodišču, ni mogoče *a priori* sklepati, da italijansko procesno pravo na tem področju upravnega prava onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanje pravic, ki jih priznava pravo Unije.
- 64 V položaju, za katerega je značilen obstoj takega pravnega sredstva, s katerim je mogoče zagotoviti spoštovanje pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, lahko zadevna država članica – kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 62 te sodbe – z vidika prava Unije svojemu vrhovnemu upravnemu sodišču povsem prosto podeli pristojnost, da po preučitvi

dejanskih in pravnih okoliščin na zadnji stopnji odloči o zadevnem sporu in posledično prepreči, da bi se ta spor ponovno vsebinsko preučil v okviru kasacijske pritožbe pred njenim vrhovnim sodiščem.

- 65 Iz tega sledi, da – če se dokaže obstoj sodnega varstva, kot je opisano v prejšnji točki – pravilo nacionalnega prava, kot je člen 111, osmi odstavek, ustave v razlagi, ki izhaja iz sodbe št. 6/2018, ne ogroža niti načela učinkovitosti in iz njega ni razviden noben element, iz katerega bi izhajalo, da bi bil kršen člen 19(1), drugi pododstavek, PEU.
- 66 Te ugotovitve ni mogoče omajati z vidika člena 4(3) PEU, ki državam članicam nalaga, naj sprejemajo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije. Glede sistema pravnih sredstev, potrebnih za zagotovitev učinkovitega sodnega nadzora na področjih, ki jih ureja pravo Unije, namreč člena 4(3) PEU ni mogoče razlagati tako, da se z njim od držav članic zahteva vzpostavitev novih pravnih sredstev, ki jim vendarle ni naložena na podlagi člena 19(1), drugi pododstavek, PEU.
- 67 Na posebnem področju oddaje javnih naročil navedeni ugotovitvi ne nasprotuje niti člen 1 Direktive 89/665 v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine.
- 68 Iz člena 1(1) Direktive 89/665 izhaja, da mora biti skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, zagotovljeno, da je lahko odločitev, ki jo je sprejel naročnik v postopku oddaje javnega naročila s področja uporabe Direktive 2014/24 ali Direktive 2014/23, predmet učinkovite, zlasti pa čim hitrejše revizije, s katero se izpodbija skladnost te odločitve s pravom Unije na področju javnih naročil ali nacionalnih predpisov o prenosu tega prava. Navedeni člen 1 poleg tega v odstavku 3 določa, da morajo biti te revizije na voljo vsaj osebam, ki imajo oziroma so imele interes za dodelitev določenega javnega naročila in ki jim je z domnevno kršitvijo nastala škoda ali bi jim lahko nastala škoda.
- 69 Ker imajo pravni subjekti na zadevnem področju dostop do neodvisnega, nepristranskega in z zakonom predhodno ustanovljenega sodišča v smislu člena 47, drugi odstavek, Listine, kar se zdi, da velja – kar mora preveriti predložitveno sodišče – v italijanskem pravnem redu, pravila nacionalnega prava, ki preprečuje, da bi vsebinske presoje, ki jih je opravilo vrhovno upravno sodišče, lahko preučilo še vrhovno sodišče, ni mogoče šteti za omejevanje pravice do nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine v smislu člena 52(1) te listine.
- 70 Ob tem je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso Sodišča dopustnost zahtevkov za revizijo iz člena 1 Direktive 89/665 ne more biti pogojena s tem, da tožeča stranka predloži dokaz, da bo naročnik, če bo zahtevku za revizijo ugodeno, ponovil postopek oddaje javnega naročila. Obstoj take možnosti je treba v zvezi s tem šteti za zadosten (glej v tem smislu sodbo z dne 5. septembra 2019, Lombardi, C-333/18, EU:C:2019:675, točka 29).
- 71 Iz tega izhaja, da je treba v primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem je družba Randstad kot ponudnik, izključen iz postopka oddaje javnega naročila, pri prvostopenjskem upravnem sodišču vložila tožbo, ki je temeljila na razlogih, s katerimi je nameravala dokazati nezakonitost tega postopka, to tožbo vsebinsko preučiti.
- 72 Glede ponudnikov, ki so bili izključeni iz postopka oddaje javnega naročila, člen 2a Direktive 89/665 določa, da se ti ne štejejo več za zadevne ponudnike in jih torej ni treba obvestiti o odločitvi o oddaji naročila, če je njihova izključitev postala dokončna. Če pa ti ponudniki še niso bili dokončno izključeni, jim je treba sporočiti odločitev o oddaji naročila skupaj

s povzetkom ustreznih razlogov in navedbo obdobja mirovanja sklenitve pogodbe, ki tej odločitvi sledi. Iz odstavka 1 v povezavi z odstavkom 2 tega člena izhaja, da je namen spoštovanja teh minimalnih pogojev tem ponudnikom omogočiti, da zoper navedeno odločitev vložijo učinkovito pravno sredstvo.

- 73 V skladu s členom 2a(2) Direktive 89/665 je izključitev ponudnika dokončna, če je bil ta o njej obveščen in jo „neodvisni revizijski organ“ „šteje za zakonito“ ali pa izključitev ne more več biti predmet revizijskega postopka. To direktivo, ki želi zlasti zagotoviti polno upoštevanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva in poštene obravnave pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, *Star Storage in drugi*, C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 45), je treba razlagati v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine. V teh okoliščinah je treba izraz „neodvisni revizijski organ“ v smislu tega člena 2a za ugotovitev, ali je izključitev ponudnika postala dokončna, razumeti tako, da se nanaša na neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče v smislu člena 47 Listine.
- 74 To, da odločitev o izključitvi še ni dokončna, tako za te ponudnike določa procesno upravičenje za izpodbijanje odločitve o oddaji naročila, saj tega upravičenja ni mogoče oslabiti z drugimi – neupoštevnicami – dejavniki, kot je razvrstitev ponudbe izključenega ponudnika ali število sodelujočih v postopku oddaje naročila (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 11. maja 2017, *Archus in Gama*, C-131/16, EU:C:2017:358, točki 57 in 58, ter z dne 5. septembra 2019, *Lombardi*, C-333/18, EU:C:2019:675, točke od 29 do 32).
- 75 V obravnavanem primeru je Consiglio di Stato (državni svet) s tem, da je odločil, da bi moral neodvisni revizijski organ, ki je odločal na prvi stopnji, in sicer Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste), tožbene razloge, s katerimi se je izpodbijala odločitev o oddaji naročila, razglasiti za nedopustne, ker je bila družba Randstad izključena iz postopka, kršil navedeno pravilo – ki ga je določil zakonodajalec Unije in na katerega je opozorjeno v sodni praksi Sodišča – v skladu s katerim lahko samo dokončna izključitev v smislu člena 2a(2) Direktive 89/665 povzroči, da ponudnik izgubi procesno upravičenje zoper odločitev o oddaji naročila.
- 76 Glede tega je treba v zvezi z dejanskim stanjem iz postopka v glavni stvari poudariti, da je iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, razvidno, da Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste) ali kateri koli drug neodvisni revizijski organ ne v trenutku, ko je družba Randstad vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste), ne v trenutku, ko je to sodišče odločilo, še ni razsodil, da je odločitev odbora za javna naročila o izključitvi navedene družbe iz postopka v glavni stvari zakonita.
- 77 Zato je očitno, da sprememba sodbe Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta (deželno upravno sodišče za Dolino Aoste), ki jo je izvedel Consiglio di Stato (državni svet) in s katero je bil za nedopusten razglašen del tožbe družbe Randstad, s katero je ta izpodbijala oddajo naročila združenju Synergie-Umana, ni združljiva s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljeno s členom 1(1) in (3) Direktive 89/665 v povezavi s členom 2a(2) te direktive. Sodba državnega sveta zato ni v skladu niti s členom 47, prvi odstavek, Listine.
- 78 Vendar v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem – kar mora preveriti predložitveno sodišče – nacionalno procesno pravo zadevnim osebam omogoča, da vložijo pravno sredstvo pri neodvisnem in nepristranskem sodišču ter pred njim učinkovito uveljavljajo tako kršitev prava Unije kot določb nacionalnega prava, s katerimi je to pravo preneseno

v notranji pravni red, obenem pa vrhovno upravno sodišče zadevne države članice, ki odloča na zadnji stopnji, dopustnost tega pravnega sredstva neupravičeno veže na pogoje, ki učinkujejo tako, da se tem pravnim subjektom odvzame pravica do učinkovitega pravnega sredstva, pravo Unije ne zahteva, da ta država članica za odpravo kršitve te pravice do učinkovitega pravnega sredstva določi možnost vložitve pritožbe zoper take odločbe vrhovnega upravnega sodišča o nedopustnosti pri vrhovnem sodišču, če tako pravno sredstvo ni določeno v njenem nacionalnem pravu.

- 79 V takem položaju se kršitev Direktive 89/665 in člena 47, prvi odstavek, Listine, ki izhaja iz sodne prakse vrhovnega upravnega sodišča, odpravi z obveznostjo, da vsa upravna sodišča zadevne države članice, vključno z vrhovnim upravnim sodiščem, to sodno prakso, ki ni v skladu s pravom Unije, izključijo, in če taka obveznost ni spoštovana, z možnostjo, da Evropska komisija zoper to državo članico vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 80 Poleg tega lahko pravni subjekti, ki so bili oškodovani zaradi kršitve svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva zaradi odločbe sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, po potrebi uveljavljajo odgovornost navedene države članice, če so izpolnjeni pogoji glede zadostne resnosti kršitve in obstoja neposredne vzročne zveze med to kršitvijo in škodo, ki je nastala oškodovancu (glej v tem smislu zlasti sode z dne 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, točka 59; z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 58, in z dne 4. marca 2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, točke od 67 do 69).
- 81 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(3) in člen 19(1) PEU ter člen 1(1) in (3) Direktive 89/665 v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da ne nasprotujejo določbi nacionalnega prava države članice, ki v skladu z nacionalno sodno prakso učinkuje tako, da pravni subjekti, kot so ponudniki, ki so sodelovali v postopku oddaje javnega naročila, v okviru pritožbe pred vrhovnim sodiščem te države članice ne morejo izpodbijati skladnosti sode vrhovnega upravnega sodišča navedene države članice s pravom Unije.

Drugo vprašanje

- 82 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(3) in člen 19(1) PEU ter člen 267 PDEU v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotujejo določbi nacionalnega prava, ki v skladu z nacionalno sodno prakso učinkuje tako, da pravni subjekti v okviru kasacijske pritožbe, vložene pri vrhovnem sodišču te države članice zoper sodo vrhovnega upravnega sodišča te države članice, ne morejo izpodbijati tega, da zadnjenavedeno sodišče, ki je odločalo na zadnji stopnji, pri Sodišču brez obrazložitve ni vložilo predloga za sprejetje predhodne odločbe, čeprav so obstajale negotovosti glede pravilne razlage prava Unije.
- 83 Iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, pa je razvidno, da družba Randstad v okviru kasacijske pritožbe ne navaja razlogov, ki bi se nanašali na to, da Consiglio di Stato (državni svet) v nasprotju s členom 267, tretji odstavek, PDEU pri Sodišču ni vložil predloga za sprejetje predhodne odločbe, kar je družba Randstad, ki ji je bilo v zvezi s tem postavljeno vprašanje na obravnavi pred Sodiščem, potrdila.

- 84 Iz tega izhaja, da predložitvenemu sodišču v okviru spora, o katerem odloča, ni treba odgovoriti na vprašanje, ali morajo države članice glede na zahteve, ki izhajajo iz prava Unije, v svojem pravnem redu določiti možnost vložitve pritožbe pri vrhovnem sodišču, kadar vrhovno upravno sodišče Sodišču ni postavilo vprašanja za predhodno odločanje, tako da odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje ni upošteven za rešitev tega spora.
- 85 Ker torej drugo vprašanje nima nobene zveze s predmetom spora o glavni stvari, v skladu z ustaljeno sodno prakso ni dopustno (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, točka 30 in navedena sodna praksa).

Tretje vprašanje

- 86 Glede na odgovor na prvo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 87 Ker je ta postopek za stranke iz postopka v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 4(3) in člen 19(1) PEU ter člen 1(1) in (3) Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo določbi nacionalnega prava države članice, ki v skladu z nacionalno sodno prakso učinkuje tako, da pravni subjekti, kot so ponudniki, ki so sodelovali v postopku oddaje javnega naročila, v okviru pritožbe pred vrhovnim sodiščem te države članice ne morejo izpodbijati skladnosti sodbe vrhovnega upravnega sodišča navedene države članice s pravom Unije.

Podpisi