

C-561/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. július 23.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2018. november 15.

Fellebbezők:

Conorzio Italian Management

Catania Multiservizi SpA

Ellenérdekű fél:

Rete Ferroviaria Italiana SpA

Az alapeljárás tárgya

Fellebbezés, amelyet a Conorzio Italian Management és a Catania Multiservizi SpA terjesztett elő a Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Szardínia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) 433/2014. sz. azon ítélete ellen, amellyel az elutasította azt a keresetet, amelyet a fellebbezők a Rete ferroviaria italiana s.p.a. 2012. február 22-i határozata ellen terjesztettek elő; e határozattal az utóbbi társaság megállapította, hogy indokolatlan és elfogadhatatlan a közbeszerzési szerződésben szereplő ár arra figyelemmel történő megemelésére irányuló kérelem, hogy a személyi költségek megnövekedése miatt emelkedtek a szerződésből eredő költségek

Az előzetes döntéshozatalra utalás tárgya és jogalapja

A kérdés az, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján kötelező-e előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé terjeszteni minden olyan esetben, amikor az eljárásban részt vevő egyik fél előzetes döntéshozatal céljából

– akár különböző időpontokban – a nemzeti jog uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kérdést terjeszt a végső fokon eljáró nemzeti bíróság elé;

– vagy a felek kérelmére kizárólag azokban a kérdésekben kötelező előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni, amelyeket a felek a perbe bocsátkozás első aktusával vagy legkésőbb az ügyben tartott tanácskozásokat megelőzően lehetséges legutolsó eljárási cselekményig, mindenesetre azonban azt megelőzően terjesztenek elő, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet első alkalommal a Bíróság elé terjesztik.

– az a kérdés, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a decreto legislativo n. 163/2006 (163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 115., 206. és 217. cikkének a közigazgatási ítélkezési gyakorlatban szereplő olyan értelmezése, amely kizárja az árak felülvizsgálatát az úgynevezett különös ágazatokra vonatkozó szerződések esetében, elsősorban azok tekintetében, amelyek tárgya eltér a 17/2004 irányelvben említettektől, de amely eszközként kapcsolódik az utóbbiakhoz.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

a) Köteles-e az olyan nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen nincs jogorvoslati lehetőség, az EUMSZ 267. cikk alapján az uniós jog értelmezésével kapcsolatos valamely kérdést előzetes döntéshozatal céljából főszabály szerint azokban az esetekben is előterjeszteni, amelyekben a szóban forgó kérdést az eljárásban részt vevő egyik fél az eljárás megindítását vagy a perbe bocsátkozását, illetve azt követően terjeszti elő, hogy a bíróság első alkalommal megkezdi az ügyben való tanácskozást, vagy azt követően is, hogy már egyszer terjesztettek előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Európai Unió Bírósága elé?

b) A fentiek alapján összeegyeztethető-e az uniós joggal (különösen az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésével, az EUMSZ 9. cikkel, az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének e) pontjával, az EUMSZ 106. cikkel, az EUMSZ 151. cikkel – és az abban említett, 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai szociális chartájával, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi közösségi chartával –, az EUMSZ 152. cikkel, az EUMSZ 153. cikkel, az EUMSZ 156. cikkel, az EUSZ 2. cikkel és az EUSZ 3. cikkel, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 28. cikkével) a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 163/2006 115., 206. és 217. cikkének a közigazgatási ítélkezési gyakorlatban szereplő olyan értelmezése, amely kizárja az árak felülvizsgálatát az úgynevezett különös ágazatokra vonatkozó szerződések esetében, elsősorban azok tekintetében, amelyek tárgya eltér a 17/2004 irányelvben említettektől, de amely eszközként kapcsolódik az utóbbiakhoz?

c) A fentiek alapján összeegyeztethető az uniós joggal (különösen az EU Alapjogi Chartájának 28. cikkével, az egyenlő bánásmód EUMSZ 26. cikkben és az EUMSZ 34. cikkben rögzített elvével, valamint a vállalkozás szabadságának az

Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikke által is elismert elvével) a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115., 206. és 217. cikkének a közigazgatási ítélezési gyakorlatban szereplő olyan értelmezése, amely kizárja az árak felülvizsgálatát az úgynevezett különös ágazatokra vonatkozó szerződések esetében, elsősorban azok tekintetében, amelyeknek tárgya eltér a 17/2004 irányelvben említettektől, de amely eszközként kapcsolódik az utóbbiakhoz?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

EUMSZ, különösen a 4. cikk (2) bekezdése, 9., 26. és 34. cikk, a 101. cikk (1) bekezdésének e) pontja, 106., 151., 152., 153. és 156. cikk, valamint a 267. cikk harmadik bekezdése

EUSZ, különösen annak 2. és 3. cikke

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen annak 16. és 28. cikke

17/2004/EK irányelv

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Decreto legislativo n. 163/2006 (a 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), különösen annak 115., 206., 210. és 217. cikke

A tényállás és az eljárás

- 1 A jelen fellebbezés tárgya a TAR per la Sardegna (Szardínia tartomány közigazgatási bírósága) 433/2014. sz. ítélete, amely korábban előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését eredményezte, és amely kérelmet a Bíróság a C-152/17. sz. ügyben 2018. április 19-én hozott ítéletével bírálta el. A fellebbezők mindazonáltal előzetes döntéshozatal céljából új kérdéseket terjesztenek a kérdést előterjesztő bíróság elé, ez utóbbi bíróság pedig úgy ítéli meg, hogy azokat részben a Bíróság elé kell terjesztenie. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság olyan előzetes kérdést vet fel, amely arra vonatkozik, hogy köteles-e a fellebbezők által újonnan előterjesztett valamely kérdés alapján új előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni.
- 2 A Consorzio Italian Management és a Catania Multiservizi s.p.a. társaság saját nevükben, valamint az előbbi társaság a két társaság által létrehozott a.t.i. vezetőjeként is megtámadja a 2014. június 11-én hozott 433. sz. ítéletet, amellyel a TAR per la Sardegna, sez. I (Szardínia tartomány közigazgatási bírósága,

I. tanács) elutasította a Rete ferroviaria italiana s.p.a. 2012. február 22-i határozatával szemben benyújtott keresetet.

3 E határozatában az utóbbi társaság indokolatlannak és elfogadhatatlannak ítélte a közbeszerzési szerződésben szereplő ár arra figyelemmel történő megemelésére irányuló kérelmet, hogy a személyi költségek megnövekedése miatt emelkedtek a szerződésből eredő költségek.

4 A szóban forgó közbeszerzési szerződés „a Direzione compartimentale movimento di Cagliari (cagliari körzeti operációs központ) fennhatósága alá tartozó állomásokon, létesítményekben, irodákban és üzemekben a helyiségek és a nyilvánosság számára nyitva álló egyéb területek takarítására és megfelelő karbantartására irányuló szolgáltatásoknak, valamint kiegészítő szolgáltatásoknak” az R. F. I. – Rete ferroviaria italiana s.p.a. által történő odaítélésére vonatkozik.

5 AZ ELSŐFOKÚ ÍTÉLET

6 A megtámadott ítéletben az elsőfokú bíróság többek között megállapította, hogy:

– a jelen ügyben nem alkalmazható a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115. cikke (és a korábbi hasonló rendelkezések: az I. n. 537/1993 [537/1993. sz. törvény] I. n. 724/1994 [724/1994. sz. törvény] 44. cikke által módosított 6. cikkének 4. bekezdése), mivel „úgy kell tekinteni, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező tevékenység a Codice degli appalti (közbeszerzési törvénykönyv) III. része szerinti »különös ágazatok« körébe tartozik, és fennállnak [eredeti 3. o.] az ahhoz szükséges alanyi és tárgyi feltételek, hogy a vasúti állomások takarítására irányuló szolgáltatási szerződés a törvénykönyv 217. cikkének hatálya alá tartozzon, amely rendelkezés szerint a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás nem alkalmazható olyan szerződésekre, amelyeket az ajánlatkérő a 208–213. cikkben leírt tevékenységei folytatásától eltérő célból ítél oda”;

– mindez azért van így, mert „a takarítás a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozik abban az esetben, ha az említett tevékenységhez kapcsolódik, ami abban az esetben áll fenn, ha a termelési-, elosztási és szállítási hálózat szerves részét képező épületet jelentő, a 2006. évi 163. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 208. és azt követő cikkeiben megjelölt ingatlan vagyontárgyokról van szó”; mindez fennáll „az állomások, létesítmények, irodák és üzemek [...] mint szolgáltatási létesítmények és ilyenként a vasúti szállítási hálózat elengedhetetlen elemei takarítására irányuló szolgáltatások esetében”;

– a c.c. (polgári törvénykönyv) 1664. cikke értelmében sem szükséges az árak felülvizsgálata, mivel „a szóban forgó rendelkezéstől egyébként eltérhetnek a felek, akik olyan feltételt építenek be a szerződésbe, amely korlátozza az árak felülvizsgálatát, ahogyan arra a jelen ügyben a felek által 2006. február 23-án kötött szerződés 6. cikkében foglalt előírások útján sor került”.

7 A FELLEBBEZÉS INDOKAI

8 A felperes az említett határozattal szemben a következő fellebbezési jogalapokat terjesztette elő:

a) téves ítélet a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115. cikkének és az 537/1993. sz. törvénynek a 724/1994. sz. törvény 44. cikkével módosított 6. cikke 4. bekezdésének megsértése és téves alkalmazása miatt; a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 206., 210. és 217. cikkének megsértése és téves alkalmazása; mindez, mivel „a szóban forgó közbeszerzési szerződés: a) nem tartozik a Codice degli appalti III. részének hatálya alá; b) ezzel szemben a Codice degli appalti II. része szerinti szabályozás hatálya alá tartozik, ami azt eredményezi, hogy a [eredeti 4. o.] 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115. cikkét kell alkalmazni”. Ahhoz ugyanis, hogy a szolgáltatás odaítélése a különös szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozzon, az alanyi feltételen túl a tárgyi feltételnek is teljesülnie kell, amely feltétel a szolgáltatás „instrumentális” jellegét jelenti, vagyis azt, hogy annak az egyértelműen a különös ágazatba tartozó tevékenységek célja eléréséhez szükséges eszköznek kell lennie. Mindazonáltal a takarítási szolgáltatás „fogalmilag semleges abban az értelemben, hogy mindig egységes önmagához viszonyítva, akkor is, ha azt az önkormányzati hivatalokban nyújtják vagy kórházakban vagy az RFI irodáiban”. Végezetül az RFI mint közintézmény által odaítélt szóban forgó közbeszerzési szerződés a Codice degli appalti II. részének hatálya alá tartozik, ami azt eredményezi, hogy alkalmazni kell a 115. cikket, amely kötelező erejű szabály, és az esetleges ellentétes megállapodások helyébe lép”;

b) téves jogalkalmazás a polgári törvénykönyv 1664. cikkének megsértése és téves alkalmazása miatt, mivel „a közbeszerzési szerződés nem írja elő kifejezetten az árak a munkaerőköltségek megnövekedéséből eredő nagyobb terhek miatti megemelésétől való lemondást”, mivel ezen egyedüli feltételek (amelyeket egyébként azok semmisségének megállapítását kérve megtámadtak, amennyiben azokat úgy kell értelmezni, hogy azok ellentétesek a szerződésben foglalt ár felülvizsgálatával”) „azon részükben, amelyek a díj mindent magában foglaló jellegére utalnak, nyilvánvalóan a szerződés megkötésének időpontjában fennálló körülményekre hivatkoznak, [...] de nem szabályozzák a bekövetkező változások esetét”. Mindenesetre a polgári törvénykönyv 1369. cikke értelmében azokat a szerződés természetének és tárgyának leginkább megfelelő módon kell értelmezni, és a jelen ügyben, amelyben folyamatosan és ismétlődően teljesítendő szerződésről van szó, „a szolgáltatás és ellenszolgáltatás viszonylatában esetlegesen bekövetkező egyensúlyhiány esetén az ármódosítás az általános szabály”. Másodlagosan a feltételeket semmisnek kell tekinteni a polgári törvénykönyv 1341. cikkének 2. bekezdése értelmében, mivel azokat írásban nem hagyták kifejezetten jóvá;

A fellebbező szerint a nemzeti szabályozás azon részében, amely kizárja az árak felülvizsgálatát a szállítási ágazatban, és így többek között a vonatkozó takarítási

szerződésekben, sérti a 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelvet. A nemzeti szabályozás „a közösségi szabályozáshoz viszonyítva túlzó és indokolatlan szabályozásnak minősül, indokolatlanul aránytalan, és a »kisegítő« vállalkozást (a takarításhoz hasonló tevékenység nyertes ajánlattevője) a közszolgáltatást nyújtó vállalkozással szemben alárendelt és gyengébb pozícióba helyezi”, ily módon „indokolatlan és aránytalan szerződéses egyensúlyhiány” jön létre az olasz törvényi szabályozás miatt, ami „a piac működésére vonatkozó szabályok megváltozását eredményezi”.

A fellebbező azt kéri tehát, hogy az eljáró bíróság az EUMSZ 267. cikk értelmében azzal a kérdéssel forduljon a Bírósághoz, hogy „összeegyeztethető-e az elsődleges uniós joggal és a 2004/17 irányelvvel a belső jog olyan értelmezése, amely kizárja az úgynevezett különös ágazatokhoz kapcsolódó szerződésekben szereplő ár felülvizsgálatát, különösen az irányelvben hivatkozottaktól eltérő tárgyú szerződések esetében”.

Emellett a 2004/17 irányelv érvényességének vizsgálatát is kéri (abban az esetben, ha az ár felülvizsgálatának az úgynevezett különös ágazatokban alkalmazott és megkötött valamennyi szerződés esetében történő kizárása közvetlenül abból ered), „az igazságtalanság, az aránytalanság, a szerződéses egyensúlynak és ebből eredően a hatékony piac szabályainak a megváltoztatása miatt.

Az ellenérdekű fél RFI s.p.a. a fellebbezés megalapozatlanságára hivatkozott, és különösen a jelen ügyben alkalmazandó nemzeti szabályozásnak az uniós szabályozással való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdés elutasítását kérte.

9 AZ ELŐZŐ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM

10 A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) 2017. március 22-én meghozta az 1297. sz. végzést, amellyel az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Unió Bírósága elé a következő értelmezési és érvényességi kérdésekben:

a) összeegyeztethető-e az uniós joggal (különösen az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésével, az EUMSZ 26. cikke, az EUMSZ 56–58. cikkel és az EUMSZ 101. cikkel, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkével) és a 2004/17 irányelvvel a nemzeti jog olyan értelmezése, amely kizárja az árak felülvizsgálatát az úgynevezett különös ágazatokra vonatkozó szerződések esetében, elsősorban azok tekintetében, amelyeknek tárgya eltér az irányelv által hivatkozottaktól, de amely eszközként kapcsolódik az utóbbiakhoz?

b) összeegyeztethető-e az uniós elvekkel (különösen az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésével, az EUMSZ 26. cikke, az EUMSZ 56–58. cikkel és az EUMSZ 101. cikkel, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkével) a 2004/17 irányelv (amennyiben úgy tekinthető, hogy az ár felülvizsgálatának az úgynevezett különös ágazatokban megkötött és alkalmazott valamennyi szerződés esetében történő kizárása közvetlenül abból következik) „az igazságtalanság, az aránytalanság, valamint a szerződéses egyensúlynak és – ebből eredően – a

hatékony piac szabályainak (a fellebbező által hivatkozott) megváltoztatása miatt”?

11 A FELLEBBEZÉSI JOGALAPOK MEGALAPOZATLANSÁGA

12 A benyújtott fellebbezés – amely a szállítási ágazatban végzett, takarítási szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésben foglalt ár megemelésének (a megtámadott ítéletben megállapított) alkalmazhatatlanságát vitatja – lényegében két megfontoláson alapul:

– a fellebbező először is úgy véli, hogy a takarítási szolgáltatás „fogalmilag semleges abban az értelemben, hogy mindig egységes önmagához viszonyítva”, bárhol is nyújtsák azt, és így az érintett „alapszolgáltatást” (a jelen ügyben szállítási szolgáltatás) kiszolgáló, elismert jellege hiányában arra nem vonatkozhat a „különös ágazatra” vonatkozó szabályozás (vagy az „kizárt”, ahogyan azt korábban meghatározták), azt eredményezve, hogy nem alkalmazható a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115. cikke (amely cikk ezzel szemben általánosan előírja, hogy „valamennyi szolgáltatásnyújtásra vagy árubeszerzésre vonatkozó, ismétlődően vagy folyamatosan teljesítendő szerződésnek tartalmaznia kell az ár időszakos felülvizsgálatára vonatkozó feltételt”);

– másodsor mindenképpen alkalmazni kell a polgári törvénykönyv 1664. cikkét, amely előírja, hogy kérhető (és elérhető) „a megállapodás szerinti teljes ár” felülvizsgálata (amely lehetőséget „az egytized részt meghaladó különbözet” esetén kell biztosítani) azokban az esetekben, amikor „az előre nem látható körülmények hatására az anyagok vagy a munkaerő költségében olyan csökkenés vagy növekedés következik be, amely a megállapodás szerinti teljes ár egytized részét meghaladó csökkenést vagy emelkedést eredményez”.

Márpedig az első megfontolás tekintetében a végzésben az eljáró bíróság úgy véli, hogy nem kell eltérnie a Consiglio di Stato (államtanács) ítélkezési gyakorlatában már megállapítottaktól.

Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az Adunanza Plenaria (az államtanács teljes ülése, Olaszország) a 2011. augusztus 1-jei 16. sz. ítéletével annak kiemelését követően, hogy:

– „a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet által átültetett 2004/17/EK irányelvet és az azt megelőző, különös ágazatokról szóló irányelvet (amelyet Olaszországban a d.lgs. n. 158/1995 [158/1995. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] ültetett át) elsődlegesen azzal a céllal hozták létre, hogy biztosítsák a verseny védelmét közbeszerzési szerződéseknek a múltban a verseny és az uniós közbeszerzési jog hatálya alól kivont, úgynevezett kizárt ágazatokban – a közösségi beavatkozást követően különös (korábban kizárt) ágazatokban – tevékenységet végző szervezetek általi odaítélése céljából indított eljárásokkal kapcsolatban”

– „a közösségi jogalkotó a beavatkozása során – amelynek célját az képezte, hogy a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályozás hatálya alá vonja azokat az ágazatokat, amelyeket korábban a magánjog által szabályozott ágazatoknak tekintettek – azonban úgy vélte, hogy fenn kell tartani az említett ágazatok általános ágazatokhoz képest sajátos jellemzőit olyan rugalmasabb szabályozás bevezetése révén, amely nagyobb szabadságot hagy az ajánlatkérő szervek részére, mindenekelőtt pedig korlátozza e szabályozás alkalmazásának tárgyi és személyi hatályát”;

– „következésképpen a közösségi jog a különös ágazatoknak nem csak a személyi hatályát (a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 207. cikke; a 2004/17/EK irányelv 2. és 8. cikke), hanem annak tárgyi hatályát is szigorúan körülhatárolta annak részletezésével, hogy mi tartozik az egyes különös ágazatokba” és „a közösségi ítélkezési gyakorlat is megerősíti, hogy a 2004/17/EK irányelv rendelkezéseit szigorúan kell értelmezni, következésképpen nem alkalmazható a Mannesman ítéletben (EK Bírósága, 1998. január 15., C-44/96) meghatározott úgynevezett fertőzés elmélete”.

A fentiek alapján az Adunanza Plenaria (az államtanács teljes ülése) megállapította, hogy:

„valamely szolgáltatásnak a különös ágazatokra vonatkozóan előírt szabályozás alá tartozása nem állapítható meg kizárólagosan az arra vonatkozó alanyi feltétel alapján, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésével megbízandó jogalany különös ágazatokban működő szerv, hanem egy tárgyi feltételt is alkalmazni kell, amelyet a szolgáltatásnak a különös tevékenységre való visszavezethetősége jelent”; mindez a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 217. cikke alapján áll fenn (amely hűen átveszi a 2004/17/EK irányelv 20. cikkét, „amelynek értelmében a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás nem alkalmazható olyan közbeszerzési szerződésekre, amelyeket az ajánlatkérők a 208–213. cikkben leírt tevékenységeik folytatásától eltérő célra, vagy ilyen tevékenységeknek valamely harmadik országban történő, a Közösségen belüli hálózat vagy földrajzi terület fizikai használatával nem járó körülmények között történő folytatására ítélnék oda)”.

Közelebbről a végzés szerint a Consiglio di Stato (államtanács) megállapította, hogy:

„mivel az épülettakarítási szolgáltatásokat és ingatlankezelési szolgáltatásokat mindkét irányelv melléklete tartalmazza (a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17 irányelv és az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18 irányelv), a takarítási szolgáltatásnak a különös ágazatokra vonatkozóan előírt szabályozás alá tartozása nem vezethető le kizárólag az arra vonatkozó alanyi feltétel alapján, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésével megbízandó jogalany különös ágazatokban működő szerv, hanem

egy tárgyi feltételt is alkalmazni kell, amelyet a szolgáltatásnak a különös tevékenységre való visszavezethetősége jelent.

Más szóval a takarítás csak akkor tartozik a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás hatálya alá, ha az az említett tevékenységet szolgálja, ami csak akkor áll fenn, ha olyan ingatlanokról vagy épületekről van szó, amelyek a 2006. évi 163. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 208. és azt követő cikkeiben megjelölt termelési, elosztási és szállítási ágazatok szerves részét képezik”.

Az elé terjesztett ügyben a Consiglio di Stato (államtanács) a végzésében megállapítja, hogy:

– egyrésztől nem kétséges, hogy teljesül az alanyi feltétel, mivel nem vitás, hogy az ajánlatkérő RFI a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 210. cikkében meghatározott ajánlatkérő szervek fogalmába tartozik (és ezt a fellebbező sem vitatja);

– másrésztől a megtámadott ítéletben az elsőfokú bíróság megállapítja, hogy „úgy kell tekinteni, hogy a Direzione compartimentale movimento di Cagliari fennhatósága alá tartozó állomások, létesítmények, irodák és üzemek – mint »szolgáltatási létesítmények« és ilyenként a vasúti hálózat elengedhetetlen elemei – takarítására irányuló szolgáltatások a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás hatálya alá tartoznak, mivel azok a vasúti szállítási tevékenységet kiszolgáló szolgáltatások”.

A végzésben az eljáró bíróság egyetért ezekkel a megállapításokkal és úgy ítéli meg, hogy azokat nem változtatják meg a fellebbező azon különböző érvei, amelyek szerint „a Direzione compartimentale movimento di Cagliari fennhatósága alá tartozó, nyilvánosság számára nyitva álló területek, állomások és üzemek pusztán takarítására irányuló szolgáltatásban semmilyen módon” nem „lelhető fel a szolgáltatásnak az RFT által követett cél elérésére irányuló jellege”.

Tehát – figyelemmel a közbeszerzési szerződés tárgyára – „nyilvánvalónak tűnik, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező takarítási szolgáltatás egyáltalán nem minősül a szállítási szolgáltatást megelőző, kísérő vagy kiegészítő szolgáltatásnak, hanem éppen e szolgáltatás megfelelő biztosításához kapcsolódik, a vasúti közlekedési hálózat szükséges elemeit képező ingatlanokat és építményeket érinti.

Az utas- és áruszállítási szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezet higiéniai-egészségügyi feltételei a szolgáltatás megfelelő biztosításának elengedhetetlen feltételeit képezik, ami azzal a következménnyel jár, hogy a takarítási szolgáltatás, amely a szolgáltatás e „kivitelezhetőségi” feltételeinek biztosítására irányul, elválaszthatatlan eszközként kapcsolódik a szállítási szolgáltatáshoz.

Végezetül, az 1297/2017. sz. végzés értelmében e megfontolások azt eredményezik, hogy a szóban forgó takarítási szolgáltatásra vonatkozó közbeszerzési szerződésre – az alanyi és tárgyi feltételek fennállásával, mivel az mindkettő alapján levezethető a különös ágazatokra vonatkozó szabályozásra – nem alkalmazható a Codice dei contratti (közbeszerzési törvénykönyv) 115. cikke. Következésképpen a konkrét esetben „az ár feltételezett időszakos felülvizsgálata” alapján nem módosítható a szerződésben meghatározott ár.

Ezenfelül a végzés értelmében a fellebbezés keretében a polgári törvénykönyv 1664. cikkének a jelen ügyre való alkalmazhatóságával kapcsolatban felhozott másik megállapítás sem fogadható el.

Ennek oka, hogy az „ár közbeszerzési szerződésekben történő időszakos felülvizsgálatának” intézményét ugyanis a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115. cikkében és – ami a különös ágazatokra vonatkozó alkalmazásának kizárását illeti – a 206–217. cikkében szabályozzák.

A közbeszerzési törvénykönyv tehát a vonatkozó tárgyban különös szabályozást tartalmaz, amely kötelező jelleggel bír, és mint ilyenre egyrészről (az általános értelmezési elvek alapján) az általános szabályozás vonatkozik, másrészről kifejezett jogszabályi rendelkezés alapján nem alkalmazhatók a polgári törvénykönyv rendelkezései, mivel a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 2. cikkének 4. bekezdése értelmében, ahogyan az ismert, a „polgári törvénykönyvben meghatározott rendelkezések csak kifejezett rendelkezés” hiányában alkalmazhatók.

Az előbbi meghatározó jellegű megállapításhoz éppen azt kell hozzáfűzni, hogy:

– először is a jelen ügyben a polgári törvénykönyv 1664. cikkének alkalmazását olyan kifejezett és elfogadható szerződési megállapodás (6. cikk) is kizárja, amely – a fellebbező előadásával ellentétben – az elsődleges szabályozáshoz képest eltérő, különös szabályozást ír elő a megállapodás szerinti ár felülvizsgálatának ütemezését és módszereit illetően;

– másodsor, a „megállapodás szerinti teljes ár” felülvizsgálatának feltétele, hogy a szerződéskötéskor „előre nem látható körülmények hatására” az anyagok vagy a munkaerő költségében olyan növekedés következzen be, amely nem következhet az ágazat munkaszerződéseinek rendes megújításából.

13 AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELÉ TERJESZTETT ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM

14 A végzés szerint tehát a fellebbező emellett a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115., 206., 210. és 217. cikkének, valamint az 537/1993. sz. törvény 6. cikke 4. bekezdésének a közösségi joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdés előterjesztését kérte az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésének, továbbá az EUMSZ 26. cikk, valamint az EUMSZ 101. cikk és következő cikkek megsértése miatt.

A fellebbező szerint a nemzeti szabályozás azon része, amely kizárja az árak felülvizsgálatát a szállítási ágazatban és így többek között a vonatkozó takarítási szerződésekben is, sérti a 2004. március 31-i 2004/17 irányelvet. A nemzeti szabályozás „túllépi a szükséges mértéket, és indokolatlan szabályozásnak minősül a közösségi szabályozás szempontjából, alaptalanul aránytalan, és a »kiszélesítő« vállalkozást» (a takarításhoz hasonló tevékenység nyertes ajánlattevője) a közszolgáltatást nyújtó vállalkozással szemben alárendelt és gyengébb pozícióba helyezi”, ily módon „indokolatlan és aránytalan szerződéses egyensúlyhiány” jön létre az olasz törvényi szabályozás miatt, ami „a piac működésére vonatkozó szabályok megváltozását eredményezi”.

Mivel az említett megállapítások alapján a benyújtott fellebbezésnek nem lehet helyt adni a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 115., 206. és 217. cikke fényében, valamint azoknak a nemzeti bíróság által adott és a jelen bírósági tanács által is követett értelmezése alapján, a végzés értelmében az abban szereplő kérdéseket előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé kellett terjeszteni.

15 A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE

16 A Consiglio di Stato (államtanács) hivatkozik a C-152/17. sz. ügyben 2018. április 19-én hozott ítélet 29., 30., 31., 36., 39. és 40. pontjára, valamint a rendelkező részre, amelyben a Bíróság a következőket állapítja meg:

„A 2011. november 30-i 1251/2011/EU bizottsági rendelettel módosított, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet és az annak alapjául szolgáló általános elveket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétesek az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti jogi szabályok, amelyek nem írják elő az áraknak az ezen irányelv hatálya alá tartozó ágazatokra vonatkozó szerződések megkötését követő időszakos felülvizsgálatát”.

A fellebbezők 2018. október 28-i beadványukkal azt kérik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal céljából terjesszen új kérdéseket a Bíróság elé; a kérdést előterjesztő bíróság átvesz néhányat ezekből kérdésekből.

A fellebbezők lényegében előadják, hogy a Bíróság ítéletében nem foglal állást abban a kérdésben, hogy a takarítási szolgáltatás instrumentális jellegű-e az uniós és a nemzeti jog értelmében is különösen minősített szállítási szolgáltatáshoz képest, és rámutatnak arra, hogy az ítélet feltételezi, hogy a szerződéses jogviszony a pályázati felhívásban meghatározott időszakban áll fenn és azt nem hosszabbítják meg, ez azonban nem ténytörvény Olaszországban, ahol a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket a közigazgatási szerv 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet hatálya alatt is gyakran lényegében határozatlan időre hosszabbítja meg. Ez számos szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében megbontotta a

szerződéses egyensúlyt: az árak felülvizsgálata olyan eszköz, amely a jogviszony méltányosságának helyreállítását szolgálja. A fellebbezők e tekintetben hivatkoznak a 2004/17 irányelv (9), (10) és (45) preambulumbekzdésére, valamint 57. cikkére.

A jelen előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 17 Meg kell vizsgálni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a 163/2006 felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 206. és 217. cikke abban a részében, amelyben kizárja a fenti 115. cikknek a különös ágazatok közbeszerzési szerződéseire, valamint az olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre történő alkalmazását is, amelyek – noha nem tartoznak a különös ágazatokba (a jelen ügyben takarítási szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződés) – eszközként kapcsolódnak azokhoz.

Ezenfelül az árak felülvizsgálatának kizárása – a felperesek előadása szerint – „olyan [...] intézkedés, amely egészen addig akadályozza, korlátozza és torzítja a versenyt, hogy a szerződést olyan kiegészítő szolgáltatásnak a szerződő fél általi elfogadásának rendeli alá, amely egyáltalán nem kapcsolódik a szerződéshez (az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének e) pontja), és a piaci értéktől is megfoszt (EUSZ 3. cikk (3) bekezdése)”.

A fellebbezők által újonnan előterjesztett kérdés következtében előzetes döntéshozatal céljából a következő tárgyban kell kérdést a Bíróság elé terjeszteni:

– kötelező-e előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé terjeszteni minden olyan esetben, amikor az eljárásban részt vevő egyik fél előzetes döntéshozatal céljából – akár különböző időpontokban – a nemzeti jog uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kérdést terjeszt a végső fokon eljáró nemzeti bíróság elé;

– vagy a felek kérelmére kizárólag azokban a kérdésekben kötelező előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjeszteni, amelyeket a felek a perbe bocsátkozás első aktusával vagy legkésőbb az ügyben tartott tanácskozásokat megelőzően lehetséges legutolsó eljárási cselekményig, mindenesetre azonban azt megelőzően terjesztenek elő, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet első alkalommal a Bíróság elé terjesztik.

A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis úgy ítéli meg, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem végső fokon eljáró bíróság általi előterjesztésének kötelezettségét össze kell kapcsolni az „eljárási korlátozások” olyan rendszerével, amely a feleket arra készíti, hogy „egyszer és mindenkorra” a nemzeti bíróság elé tárják az elbírálandó ügyre vonatkozó olyan belső jogi aspektusokat, amelyek álláspontjuk szerint ellentétesek lehetnek az uniós joggal.

Ettől eltérően a kérdések előzetes döntéshozatal céljából „láncolatban” történő előterjesztése – amellet, hogy olyan torz alkalmazásokat eredményezhet, amelyek

szükséges esetekben valójában „visszaélészerű eljárásnak” minősülhetnek – (az előterjesztés kötelezettsége miatt) azt eredményezné, hogy súlytalanná válna a bírói jogvédelemhez való jog és az ügy gyors és jogerős elbírálásának elve.

Ezenfelül az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeknek a fellebbezés előterjesztését követő előterjesztése az olasz eljárásjogi korlátozások rendszerébe ütközik.

MUNKADOKUMENTUM