



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2022. szeptember 15. \*

„Előzetes döntéshozatal – 2009/81/EK irányelv – Egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélési eljárásainak összehangolása – 38. és 49. cikk – Kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállásának ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség – Kirívóan alacsony összegű ajánlat tekintetében valamely nemzeti jogszabály által előírt értékelési szempont – Alkalmazhatatlanság – Legalább három ajánlat meglétének követelménye – Azon a követelményen alapuló szempont, hogy egy ajánlat több mint 20%-kal kedvezőbb legyen, mint a többi ajánlattevő ajánlatának átlagos értéke – Bírósági felülvizsgálat”

A C-669/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) a Bírósághoz 2020. december 8-án érkezett, 2020. november 10-i határozatával terjesztett elő

a **Veridos GmbH**

és

a **Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,**

a **Mühlbauer ID Services GmbH – S&T**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök, S. Rodin (előadó), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Veridos GmbH képviseletében T. P. Nenov advokat,

\* Az eljárás nyelve: bolgár.

- a Mühlbauer ID Services GmbH – S&T képviselőjében Y. Lambovski advokat,
- a bolgár kormány képviselőjében M. Georgieva és L. Zaharieva, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviselőjében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében R. Bénard, A.-L. Desjonquères és É. Toutain, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében J. Schmoll, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében P. Ondrůšek, G. Wils és I. Zalognin, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. február 24-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### **Ítéletet**

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.) 56. és 69. cikkének, valamint a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 216., 76. o.) 38. és 49. cikkének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Veridos GmbH és a Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria (Bolgár Köztársaság belügyminisztere, Bulgária), valamint a „Mühlbauer ID Services GmbH – S&T” konzorcium között egy közbeszerzés ajánlattevőinek rangsorolására és a nyertes ajánlattevő kiválasztására vonatkozó határozat tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

### **Jogi háttér**

#### ***Az uniós jog***

##### *A 2014/24 irányelv*

- 3 A 2014/24 irányelv „Általános elvek” című 56. cikkének (1) bekezdése értelmében szerződéseket a 67–69. cikkkel összhangban meghatározott kritériumok alapján kell odaítélni, feltéve, hogy az ajánlatkérő szerv az ezen irányelv 59–61. cikkében foglaltaknak megfelelően megbizonyosodott egyes feltételek teljesüléséről.

4 Az említett irányelv „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” című 69. cikke előírja:

„(1) Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.

(2) Az (1) bekezdésben említett magyarázat elsősorban az alábbiakra vonatkozhat:

- a) a gyártási folyamat, a nyújtott szolgáltatás vagy az építési módszer gazdaságossága;
- b) a választott műszaki megoldások, vagy az ajánlattevő számára a termékek szállításához, illetve a szolgáltatásnyújtáshoz vagy az építési beruházás kivitelezéséhez rendelkezésre álló kivételesen előnyös feltételek;
- c) az ajánlattevő által ajánlott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás eredetisége;
- d) a 18. cikk (2) bekezdésében említett kötelezettségeknek való megfelelés;
- e) a 71. cikkben említett kötelezettségeknek való megfelelés;
- f) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége.

(3) Az ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat. Az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét, figyelembe véve a (2) bekezdésben említett elemeket.

Az ajánlatkérő szervnek el kell utasítania az ajánlatot, ha megállapította, hogy az ajánlat azért tartalmaz kirívóan alacsony összeget, mert nem tesz eleget a 18. cikk (2) bekezdésében említett alkalmazandó kötelezettségeknek.

(4) Amennyiben az ajánlatkérő szerv megállapítja, hogy az ajánlatban szereplő összeg azért kirívóan alacsony, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott, az ajánlatot pusztán ezen alapon csak akkor utasíthatja el, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv által biztosított elegendő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatás az EUMSZ 107. cikkének értelmében összeegyeztethető a belső piaccal. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv köteles erről tájékoztatni a Bizottságot.

(5) A tagállamok kérésre, közigazgatási együttműködés formájában a többi tagállam rendelkezésére bocsátanak minden rendelkezésükre álló információt – például törvényeket, rendeleteket, egyetemesen alkalmazandó kollektív megállapodásokat vagy nemzeti műszaki szabványokat – a (2) bekezdésben felsorolt részletekre vonatkozóan átadott bizonyítékokkal és dokumentumokkal kapcsolatban.”

*A 2009/81 irányelv*

- 5 A 2009/81 irányelvnek „A részvételre jelentkezők és az ajánlattevők tájékoztatása” című 35. cikke értelmében:

„(1) Az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a lehető leghamarabb tájékoztatja a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket a keretmegállapodás megkötésével vagy a szerződés odaítélésével kapcsolatos döntésekről, beleértve az okokat, amelyekért nem került sor egy olyan keretmegállapodás megkötésére vagy szerződés odaítélésére, amely versenyeztetésen alapuló ajánlattételi eljárás tárgyát képezte, vagy az eljárás újraindítására vonatkozó indokokat; ezt a tájékoztatást az ajánlatkérő szervnek/ajánlatkérőnek – kérésre – írásban kell megadnia.

(2) Az érintett fél kérésére az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő – a (3) bekezdésre is figyelemmel – a lehető legrövidebb időn belül, legkésőbb az erre vonatkozó írásbeli kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül tájékoztatást ad:

- a) a sikertelen részvételre jelentkezőnek jelentkezése elutasításának indokairól;
- b) a sikertelen ajánlattevőnek ajánlata elutasításának indokairól, beleértve – különösen a 18. cikk (4) és (5) bekezdésében említett esetekben – az egyenértékűség hiányára vonatkozó döntésének, illetve arra vonatkozó döntésének indokait, hogy az építési beruházás, árubeszerezés vagy szolgáltatásnyújtás nem felel meg a teljesítménybeli vagy funkcionális követelményeknek, valamint a 22. és 23. cikkben említett esetekben az arra vonatkozó döntésének indokait, hogy az ajánlat nem felel meg az információk és az ellátás biztonságával kapcsolatos követelményeknek;
- c) minden olyan ajánlattevőnek, aki elfogadható, de elutasított ajánlatot tett, a kiválasztott ajánlat jellemzőiről és relatív előnyeiről, valamint a sikeres ajánlattevőnek vagy a keretmegállapodás részes feleinek nevééről.

(3) Az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő azonban dönthet úgy, hogy egyes, az (1) bekezdésben említett, szerződés odaítélésére vagy keretmegállapodás megkötésére vonatkozó információk közlését mellőzi, amennyiben ezen információk közlése akadályozná a jogérvényesítést vagy más módon ellentétes volna a közérdekkel (és különösen védelmi és/vagy biztonsági érdekekkel), vagy sértené – akár magán- vagy állami tulajdonú – gazdasági szereplők törvényes üzleti érdekeit, vagy sértené a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt.”

- 6 Ezen irányelvnek „A résztvevők alkalmasságának ellenőrzése, a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése” című 38. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) A szerződéseket a 47. és a 49. cikkben megállapított feltételek alapján – a 19. cikk figyelembevételével – kell odaítélni, miután az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a 39. vagy a 40. cikk alapján ki nem zárt gazdasági szereplők alkalmasságát a 41–46. cikkben említett, gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre vagy alkalmasságra vonatkozó szempontoknak, valamint adott esetben a (3) bekezdésben említett megkülönböztetés-mentességi szabályoknak és szempontoknak megfelelően megvizsgálta.

(2) Az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a 41. és a 42. cikkel összhangban megkövetelheti a részvételre jelentkezőktől egy minimális teljesítményszint elérését.

A 41. és a 42. cikkel említett adatok körének és az egy adott szerződés esetében megkövetelt minimális teljesítményszintnek a szerződés tárgyával összefüggőnek és azzal arányosnak kell lennie.

A minimális teljesítményszintet közölni kell a hirdetményben.

(3) A meghívásos eljárásban, a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárásban és a versenypárbeszédben az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő korlátozhatja azoknak az alkalmas jelentkezőknek a számát, amelyeket ajánlattételre, illetőleg párbeszédre hív fel. Ebben az esetben:

- az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a hirdetményben közli azokat az objektív és megkülönböztetés-mentes szempontokat, amelyeket alkalmazni kíván, a meghívni tervezett részvételre jelentkezők minimális létszámát és, adott esetben, ezek maximális létszámát. A meghívni tervezett jelentkezők száma nem lehet alacsonyabb háromnál,
- ezt követően az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő legalább annyi részvételre jelentkezőt hív meg, amennyi az általa előre megadott minimális létszám, feltéve, hogy kellő számú megfelelő jelentkező áll rendelkezésre.

Amennyiben a kiválasztási szempontoknak és a minimális képességi szintnek megfelelő jelentkezők száma a minimális létszámot nem éri el, az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő folytathatja az eljárást a szükséges jellemzőkkel rendelkező jelentkező vagy jelentkezők meghívásával.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő úgy véli, hogy az alkalmas jelentkezők száma túlságosan alacsony ahhoz, hogy biztosítható legyen a tényleges verseny, elrendelheti az eljárás felfüggesztését és az eredeti hirdetmény ismételt közzétételét a 30. cikk (2) bekezdésének és a 32. cikknek megfelelően, egyben új határidőt jelölve ki a részvételi jelentkezések benyújtására. Ebben az esetben a 34. cikk értelmében az első közzétételt követően kiválasztott jelentkezők és a második közzétételt követően kiválasztott jelentkezőket egyaránt fel kell kérni az ajánlattételre. Ez a lehetőség nem sértheti az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő jogát arra, hogy törölje a folyamatban lévő eljárást, és helyette új eljárást indítson.

(4) A szerződés-odaítélési eljárás keretében az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő nem vonhat be olyan gazdasági szereplőket, amelyek a részvételre nem jelentkeztek, és olyan jelentkezőket, amelyek nem rendelkeznek a megkívánt képességekkel.

(5) Ha az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő él a megtárgyalandó megoldások vagy ajánlatok számának a 26. cikk (3), illetve a 27. cikk (4) bekezdésében foglalt csökkentésének lehetőségével, ezt a csökkentést a hirdetményben, az ajánlattételhez szükséges dokumentációban vagy az ismertetőben megállapított bírálati szempontokat alkalmazva kell végrehajtania. Az utolsó szakaszban ennek a számnak lehetővé kell tennie a tényleges versenyt, vagyis elegendő számú megoldásnak vagy ajánlattevőnek kell maradnia.”

7 Ezen irányelv „Kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat” című 49. cikke előírja:

„(1) Ha egy adott szerződés esetében az ajánlatok a szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak, az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő – mielőtt elutasítja ezeket az ajánlatokat – írásban megkéri az ajánlat általa lényegesnek ítélt alkotóelemeinek jellemzőit.

Ezek a jellemzők különösen a következőkre vonatkozhatnak:

- a) az építési módszer, a gyártási folyamat vagy a nyújtott szolgáltatás gazdaságossága;
- b) a választott műszaki megoldások és/vagy az ajánlattevő számára az építési beruházás kivitelezéséhez, vagy az áruk leszállításához, illetve a szolgáltatásnyújtáshoz rendelkezésre álló kivételesen előnyös feltételek;
- c) az ajánlattevő által kínált építési beruházás, áru vagy szolgáltatás eredetisége;
- d) a szolgáltatás teljesítésének helyén hatályos munkavédelmi rendelkezéseknek és munkafeltételeknek való megfelelés;
- e) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége.

(2) Az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján és a benyújtott bizonyítékok figyelembevételével ellenőrzi ezeket az alkotóelemeket.

(3) Amennyiben az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő megállapítja, hogy az ajánlatban szereplő ellenszolgáltatás azért kirívóan alacsony, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott, az ajánlatot pusztán ezen az alapon csak akkor utasíthatja el, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő által megállapított kellő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatást törvényesen szerezte. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő erről a tényről köteles tájékoztatni a Bizottságot.”

- 8 Ugyanezen irányelvnek „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása” című 55. cikke (2) és (4) bekezdése kimondja:

„(2) A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy az ajánlatkérő szervek/ajánlatkérők határozataival szemben az 56–62. cikkben foglalt feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy e határozatok megsértették a beszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[...]

(4) A tagállamok biztosítják, hogy ne legyen megkülönböztetés a szerződés-odaítélési eljárás vonatkozásában az érdeksérelmet bejelentő vállalkozások között az e címben a közösségi jogot végrehajtó nemzeti jogszabályok és az egyéb nemzeti jogszabályok között tett különbségtétel eredményeként.”

### ***A bolgár jog***

- 9 A zakon za obshtestvenite porachki (a közbeszerzésekről szóló törvény) „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” című 72. cikkének (1) bekezdése ekképp rendelkezik:

„Amennyiben egy ajánlattevő értékelendő ajánlata az ár vagy a költségek vonatkozásában ugyanazon értékelési szempont tekintetében több mint 20%-kal kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatának átlagos értéke, az ajánlatkérő szerv a felszólítás kézhezvételétől számított öt napon belül benyújtandó részletes írásbeli igazolást kér az ajánlat elkészítésének módjáról.”

- 10 E törvény 212. cikke értelmében a Komisia za zashtita na konkurentsia ta (versenyvédelmi bizottság, Bulgária) az ajánlatkérő határozatával szemben benyújtott jogorvoslati kérelemről az eljárás megindításától számított egy hónapon vagy tizenöt napon belül dönt, és az indokolással ellátott határozatot legkésőbb az az e kérelemről történő határozathozatalt követő hét napon belül kell megfogalmazni és közzétenni.
- 11 Ezenfelül az említett törvény 216. cikke bizonyos eljárási cselekmények tekintetében rövidebb határidővel történő gyorsított eljárást ír elő. E 216. cikk (6) bekezdésének értelmében a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) a versenyvédelmi bizottság határozatával szembeni felülvizsgálat iránti kérelem beérkezésétől számított egy hónapon belül határoz, és határozata jogerős.

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 12 2018. augusztus 15-i határozatával a zamestnik-ministar na vatreshnite raboti (belügyminiszter-helyettes) a 2019-es generáció bolgár személyazonosító okmányai kiállításának rendszere tervezésére, kialakítására és irányítására irányuló „meghívásos” közbeszerzési eljárást indított. E tekintetben egy segítségnyújtási bizottságot hoztak létre a részvételre jelentkezők előzetes kiválasztása, az ajánlatok vizsgálata, értékelése és rangsorolása céljából.
- 13 Az előzetes kiválasztást követően a Veridost, valamint „Mühlbauer ID Services GmbH – S&T” hívtak fel ajánlattételre. A szerződést a belügyminiszter-helyettes 2020. április 29-i határozatával e konzorciumnak ítélte oda.
- 14 A Veridos jogorvoslati kérelmet nyújtott be e határozattal szemben a versenyhatósághoz, amely 2020. június 25-i határozatával elutasította e kérelmet. 2020. július 13-án, a Veridos felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Varhoven administrativen sadhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária).
- 15 E bíróság szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem annak megállapítására irányul, hogy az ajánlatkérő szerv az átláthatóság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód uniós jogban rögzített elvére tekintettel köteles-e kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállására vonatkozó értékelést végezni annak érdekében, hogy biztosítsa az ajánlatok objektív összehasonlítását, és hogy valós versenyfeltételek mellett megállapítsa, melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, anélkül azonban, hogy az a versenyt torzító módon kirívóan előnyös lenne.
- 16 Ezenfelül, az említett bíróság előadja, hogy a közbeszerzésről szóló törvény 72. cikke (1) bekezdése annak megkövetelésével szabályozza valamely kirívóan alacsony összegű ajánlat értékelésének szempontját, hogy az „ugyanazon értékelési szempont tekintetében több mint 20%-kal [legyen] kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatainak átlaga”. Ily módon a bolgár jogalkotó bennfoglalt módon legalább három ajánlat meglétét követeli meg, mivel az ajánlat értékelése a másik két ajánlat átlagos értéke alapján történik. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a versenyhatóság úgy ítélte meg, hogy ez a rendelkezés nem alkalmazható, mivel csak két ajánlatot nyújtottak be, következésképpen nem lehetett kiszámítani ezen átlagértéket.
- 17 E bíróság előadja továbbá, hogy az ajánlatkérő szervnek, tehát a belügyminiszter-helyettesnek semmiféle olyan kidolgozott és előzetesen ismert algoritmus nem állt rendelkezésére a kirívóan előnyös ajánlat fennállásának értékelése és vizsgálata céljából, amelyet az uniós jog fényében lehetne értékelni.

- 18 Ennek megfelelően az említett bíróság megállapítja, hogy egy, a törvény által előírt, de a gyakorlatban nem alkalmazható szempont fennállása, valamint a kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok azonosítását lehetővé tevő bármely más, előzetesen ismert szempont hiánya azokat a kérdéseket veti fel, hogy – egyrészt – az ajánlatkérő szerv mentesül-e az ilyen ajánlat fennállásának érdemi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól, amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kifejezetten jelezte, hogy az ajánlatkérő szervnek meg kell győződnie arról, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok komolyak, illetve – másrészt – hogy az ajánlatkérő szerv köteles-e minden esetben megindokolni annak megállapítását, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlat áll fenn, vagy megvédheti-e az ajánlattevők rangsorolására vonatkozó határozatát érdemi érvek kifejtésével egy bírósági felülvizsgálati eljárás keretében. Ezen összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy ez utóbbi kérdést a Bíróság ítélkezési gyakorlata szempontjából kell vizsgálni, amely szerint egy ilyen határozat indokolása első alkalommal csak kivételes esetekben terjeszthető elő.
- 19 E körülmények között a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni a [2014/24] irányelv ezen irányelv 69. cikkével összefüggésben értelmezett 56. cikkét, illetve a [2009/81] irányelv ezen irányelv 49. cikkével összefüggésben értelmezett 38. cikkét, hogy valamely, a kirívóan alacsony összegű ajánlatok értékelésére vonatkozó, törvényben meghatározott szempont objektív alkalmazhatatlansága esetén és az ajánlatkérő szerv által választott és előzetesen közzétett másik szempont hiányában az ajánlatkérő szerv nem köteles arra irányuló vizsgálatot lefolytatni, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatról van-e szó?
- 2) Úgy kell-e értelmezni a [2014/24] irányelv ezen irányelv 69. cikkével összefüggésben értelmezett 56. cikkét, illetve a [2009/81] irányelv ezen irányelv 49. cikkével összefüggésben értelmezett 38. cikkét, hogy az ajánlatkérő szerv csak akkor köteles arra irányuló vizsgálatot lefolytatni, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatokról van-e szó, ha valamely ajánlat tekintetében gyanú áll fenn, vagy éppen ellenkezőleg, az ajánlatkérő szerv minden esetben köteles meggyőződni a beérkezett ajánlatok komolyságáról, minek során e vonatkozásban megfelelő indokolást nyújt?
- 3) Alkalmazandó-e ez a követelmény az ajánlatkérő szervre, ha a közbeszerzési eljárás során csak két ajánlatot nyújtottak be?
- 4) Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 47. cikkét, hogy bírósági felülvizsgálat alá tartozik az ajánlatkérő szerv azon értékelése, hogy nem merül fel a kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállásával kapcsolatos gyanú, illetve az ajánlatkérő szerv azon meggyőződése, hogy az első helyre rangsorolt ajánlattevő tekintetében komoly ajánlatról van szó?
- 5) Az előző kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 47. cikkét, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vevő olyan ajánlatkérő szerv, amely nem vizsgálta, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatról van-e szó, köteles igazolni és indokolni, hogy miért nem merül fel gyanú a kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállását, azaz az első helyre rangsorolt ajánlat komolyságát illetően?”



## A gyorsított eljárás iránti kérelemről

- 20 A kérdést előterjesztő bíróság azt kérte, hogy a Bíróság a jelen ügyet az eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése szerinti gyorsított eljárásban bírálja el.
- 21 Kérelmének alátámasztására e bíróság egyrészt arra hivatkozik, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés a bolgár személyazonosító okmányok kiállítását és megújítását érinti, és mint ilyen, közvetlenül kapcsolódik a nemzetbiztonsághoz, valamint a bolgár állampolgárok törvényes jogállásához, másrészt a közbeszerzésekről szóló törvény 212. és 216. cikkében bizonyos eljárási cselekmények tekintetében előírt, rövidített határidőket tartalmazó gyorsított eljárásra.
- 22 Ezenfelül az említett bíróság előadja, hogy annak szükségessége, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az eljárási szabályzat 105. cikkében előírt gyorsított eljárásban bírálják el, nem az érintett közbeszerzés pénzügyi vetületéből, hanem végrehajtásának következményeiből és az alapügyben szóban forgó bírósági eljáráshoz kapcsolódó jogviszonyokból ered. Ez utóbbi ugyanis meghatározatlan számú bolgár állampolgár személyazonosító okmányaira, valamint olyan alapvető jogaik, mint például a mozgás szabadsága, a letelepedés szabadsága és a választójog gyakorlásával kapcsolatos lehetőségekre vonatkozik.
- 23 Az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérelmére vagy kivételesen hivatalból a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az előzetes döntéshozatal tekintetében a jelen eljárási szabályzat rendelkezéseitől eltérve gyorsított eljárást alkalmaz, ha az ügy jellege megköveteli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.
- 24 E tekintetben mindenekelőtt azon tényt illetően, hogy jelen ügyben feltett kérdések potenciálisan jelentős számú bolgár állampolgárt és jogviszonyt érintenek, emlékeztetni kell arra, hogy az e rendelkezésben említett gyorsított eljárás olyan eljárási eszköz, amelynek célja a rendkívüli szükséghelyzetre való reagálás (2022. április 28-i Caruter ítélet, C-642/20, EU:C:2022:308, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 25 Márpedig önmagában az a tény, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló bíróságnak a Bírósághoz fordulást követően meghozni szükséges határozata esetlegesen sok személyt vagy számos jogviszonyt érint, nem minősülhet a gyorsított eljárás alkalmazásának indoklására alkalmas rendkívüli körülménynek (2022. március 3-i Presidenza del Consiglio dei Ministri és társai [Szakorvosi képzésben részt vevő orvosok] ítélet, C-590/20, EU:C:2022:150, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 Továbbá, bár a kérdést előterjesztő bíróság jelzi az alapügyben szóban forgó, a bolgár személyazonosító okmányok kiállítására és megújítására vonatkozó közbeszerzési szerződés, valamint azon válaszok jelentőségét és érzékeny jellegét, amelyeket az uniós jog érintett területén a Bíróság az elé terjesztett kérdésekre adhat, e különböző körülmények önmagukban nem indokolhatják, hogy a jelen ügyet az említett gyorsított eljárásban bírálják el (lásd ebben az értelemben: a Bíróság elnökének 2021. február 25-i Sea Watch végzése, C-14/21 és C-15/21, EU:C:2021:149, 24. pont).
- 27 Mindenesetre a jelen ítélet 20. pontjában említett kérelemből nem tűnik ki, hogy a Bíróság előtti eljárás időtartama milyen módon érintené az ilyen dokumentumok elkészítését vagy kiállítását.

- 28 Ezenfelül a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy önmagában a jogalanyok azon érdeke – bármennyire jogos is –, hogy a lehető legrövidebb időn belül meghatározzák az uniós jogból eredő jogaik terjedelmét, nem alkalmas arra, hogy az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdése értelmében vett kivételes körülmény fennállását megalapozza (2022. április 28-i Phoenix Contact ítélet, C-44/21, EU:C:2022:309, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 Végül a rövid eljárási határidők fennállását illetően meg kell állapítani, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő jogvita rövid időn belül történő elbírálásának követelménye nem következhet abból a pusztán tényből, hogy a kérdést előterjesztő bíróság köteles biztosítani a jogvita gyors rendezését, sem pusztán abból a körülményből, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező munkálatok késedelme vagy felfüggesztése káros hatással lehet az érintett személyekre (2022. április 28-i Caruter ítélet, C-642/20, EU:C:2022:308, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 E körülmények között a Bíróság elnöke 2021. február 1-jén az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy elutasítja a jelen ítélet 20. pontjában említett kérelmet.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

- 31 Előljáróban meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mind a 2009/81 irányelv 38. és 49. cikkének, mind pedig a 2014/24 irányelv 56. és 69. cikkének értelmezését kéri a Bíróságtól. Erre tekintettel, mivel e bíróság kiemeli, hogy bár a szóban forgó közbeszerzési szerződés olyan elemeket tartalmaz, amelyek a 2014/24 irányelv hatálya alá tartoznak, az ajánlatkérő szerv úgy határozott, hogy egy egységes közbeszerzési szerződést ítél oda a 2009/81 irányelv eljárási szabályai szerint, ez utóbbi releváns rendelkezéseit kell értelmezni. E vonatkozásban hangsúlyozni kell, hogy ez az értelmezés átültethető a 2014/24 irányelv rendelkezéseire, mivel azok lényegében azonosak a 2009/81 irányelv rendelkezéseivel.

### ***Az első, második és harmadik kérdésről***

- 32 Első, második és harmadik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2009/81 irányelv 38. és 49. cikkét, hogy azok arra kötelezik az ajánlatkérő szervet, hogy megvizsgálja, kirívóan alacsony összegű ajánlat áll-e fenn még az ajánlattal kapcsolatos gyanú hiányában is, vagy ha a nemzeti jogszabályban e célból előírt szempont, amely bennfoglaltan legalább három ajánlat fennállását követeli meg, az ajánlatok nem elégséges száma okán nem alkalmazható.
- 33 Az uniós jog nem határozza meg a „kirívóan alacsony összegű ajánlat” fogalmát. Mindazonáltal, amint arra a főtanácsnok is emlékeztetett indítványának 30–32. pontjában, e fogalom körvonalait a Bíróság már meghatározta közbeszerzési szerződésekre vonatkozó, az előző pontban említettektől eltérő irányelvek értelmezése keretében.
- 34 Amint azt a Bíróság már többször megállapította, a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza egy „kirívóan alacsony összegű” ajánlatnak minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét (lásd többek között: 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 67. pont; 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet, C-568/13, EU:C:2014:2466, 49. pont), vagy rögzítse annak értékét azon

- feltétel mellett, hogy objektív és nem hátrányosan megkülönböztető módszert alkalmazzon. A Bíróság azt is megállapította, hogy az ajánlatkérő hatóság feladata a „gyanús ajánlatok azonosítása” (lásd ebben az értelemben: 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 55. pont).
- 35 Ezenfelül a Bíróság megállapította, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét az érintett szolgáltatáshoz képest kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében az összes, e szolgáltatás tekintetében releváns tényezőt is figyelembe veheti (lásd többek között: 2012. március 29-i SAG ELV Slovensko és társai ítélet, C-599/10, EU:C:2012:191, 29. és 30. pont; 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet, C-568/13, EU:C:2014:2466, 50. pont).
- 36 E tekintetben a 2009/81 irányelv 38. és 49. cikke az ajánlatkérő számára előírja azon kötelezettséget, hogy először is azonosítsa a gyanús ajánlatokat, másodsor tegye lehetővé az érintett ajánlattevők számára az ajánlat komolyságának bizonyítását, az által megfelelőnek ítélt pontosítások bekérésével, harmadszor értékelje az érdekeltek által adott magyarázatok relevanciáját, és negyedszer határozzon ezen ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról. Márpedig az említett rendelkezésből eredő kötelezettség csak akkor terheli az ajánlatkérő szervet, ha valamely ajánlat megbízhatósága a priori kétséges (lásd analógia útján: 2017. október 19-i AgriConsulting Europe kontra Bizottság ítélet, C-198/16 P, EU:C:2017:784, 51 és 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Amint azt a főtanácsnok is megállapította indítványának 38. pontjában, az ajánlatkérő szervnek az érintett ajánlati felhívás tárgyának valamennyi jellemzőjére tekintettel kell azonosítania a 2009/81 irányelv 49. cikkében előírt kontradiktórius vizsgálati eljárás alá vont nyilvánvalóan gyanús ajánlatokat. A többi benyújtott ajánlattal való összehasonlítás – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő szerv által alkalmazott egyetlen szempont.
- 38 Az ajánlati felhívásra és az ajánlattételhez szükséges dokumentációra vonatkozó valamennyi tényező vizsgálatának lehetővé kell tennie az ajánlatkérő szerv számára annak meghatározását, hogy a többi ajánlattevő által benyújtott ajánlathoz viszonyítva fennálló eltérés ellenére kellően komoly-e a gyanús ajánlat. E tekintetben az ajánlatkérő szerv a kirívóan alacsony összegű ajánlatok azonosítására valamely különös módszert meghatározó nemzeti szabályokra is támaszkodhat.
- 39 Mindazonáltal a fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a 2009/81 irányelv nem zárja ki, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony jellegét akkor is értékeljék, ha csak két ajánlatot nyújtottak be. Éppen ellenkezőleg, a nemzeti jogban az ajánlat kirívóan alacsony jellegének értékelése céljából előírt kritérium alkalmazhatatlansága nem mentesítheti a nyertes ajánlattevő hatóságot a jelen ítélet 36. pontjában említett azon kötelezettsége alól, hogy azonosítsa a gyanús ajánlatokat, és ilyen ajánlatok esetén kontradiktórius vizsgálatot folytasson le.
- 40 A fentiekből az következik, hogy a 2009/81 irányelv 38. és 49. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő szerv, amennyiben felmerül a gyanúja annak, hogy egy ajánlat összege kirívóan alacsony jellegű, az ajánlati felhívás és az ajánlattételhez szükséges dokumentáció valamennyi releváns elemét figyelembe véve köteles megvizsgálni, hogy valóban ez-e a helyzet, az e célból valamely nemzeti jogszabály által előírt szempontok alkalmazásának lehetetlenségétől és a benyújtott ajánlatok számától függetlenül.

### *A negyedik és ötödik kérdésről*

41. Negyedik és ötödik kérdésével, amelyeket célszerű együtt vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2009/81 irányelv 55. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (2) bekezdését, hogy az ajánlatkérő szerv azon megállapítása, hogy nem merül fel a kirívóan alacsony összegű ajánlat gyanúja, illetve az első helyre rangsorolt ajánlat komolyságáról való meggyőződése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi, és ez esetben az ajánlatkérő szerv köteles megindokolni következtetését a szerződést odaítélő határozatban.
42. Amint azt a főtanácsnok is megállapította indítványának 47. és 48. pontjában a kirívóan alacsony összegű ajánlatokkal kapcsolatban, a 2009/81 irányelv 49. cikke, amikor a kirívóan alacsony összegű ajánlatokra utal, nem írja elő az ajánlatkérő szerv számára azt a feltétlen kötelezettséget, hogy az érintett ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegéről kifejezetten nyilatkozzon. Épp ellenkezőleg, e 49. cikk értelmében e kötelezettség akkor áll fenn, ha „egy adott szerződés esetében” az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy „az ajánlatok” láthatóan „a szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak”.
43. E tekintetben a 2009/81 irányelv 35. cikkéből az következik, hogy az ajánlatkérő szervnek a lehető leghamarabb tájékoztatnia kell a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket a szerződés odaítélésével kapcsolatos döntésekről, és ezt a tájékoztatást – kérésre – írásban kell megadni. Közelebbről, ha az érintett fél írásban kéri, az ajánlatkérő szerv többek között az adott közbeszerzési eljárás során hozott lényegi döntéseket alátámasztó releváns elemeket közli vele. Következésképpen, amennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórius vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.
44. Ennek megfelelően, az ajánlatkérő szervnek kizárólag egy ajánlat kirívóan alacsony jellegének gyanúja esetén és a jelen ítélet 37. pontjában említett kontradiktórius vizsgálati eljárást követően kell alakszerűen indokolt határozatot hoznia a szóban forgó ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról.
45. Mindazonáltal a jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az tűnik ki, hogy az ajánlatkérő nem indította meg a 2009/81 irányelv 49. cikkében előírt kontradiktórius vizsgálati eljárást, és e tekintetben kifejezett határozatot sem fogadott el.
46. Ebben az esetben a 2009/81 irányelv 55. cikkének (2) bekezdéséből és a Charta 47. cikkéből eredő azon kötelezettség, miszerint a szóban forgó szerződés odaítéléséről szóló határozat hatékony jogorvoslat tárgyát kell, hogy képezhesse, megköveteli, hogy azok az ajánlattevők, akik úgy vélik, hogy sérelmet szenvedtek, keresetet nyújthassanak be e határozattal szemben arra hivatkozva, hogy a nyertes ajánlatot „kirívóan alacsony összegűnek” kellett volna minősíteni.
47. E tekintetben az a tény, hogy valamely ajánlat nem tekinthető „kirívóan alacsonynak” anélkül hogy azt egyedileg megindokolnák, mint ilyen nem vezethet a közbeszerzési eljárás megsemmisítéséhez, mivel az uniós jogalkotó nem kötelezte az ajánlatkérő szerveket arra, hogy az ajánlatok kirívóan alacsony jellegét megállapító, kifejezett és indokolt határozatot fogadjanak el.
48. A fentiekre tekintettel a negyedik és ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2009/81 irányelv 55. cikkének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben egy ajánlatkérő szerv azon okból nem indított egy ajánlat esetlegesen kirívóan

alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok egyike sem ilyen jellegű, e szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozattal szemben benyújtott kereset keretében.

## **A költségekről**

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 38. és 49. cikkét**

**a következőképpen kell értelmezni:**

**az ajánlatkérő szerv, amennyiben felmerül a gyanúja annak, hogy egy ajánlat összege kirívóan alacsony jellegű, az ajánlati felhívás és az ajánlattételhez szükséges dokumentáció valamennyi releváns elemét figyelembe véve köteles megvizsgálni, hogy valóban ez-e a helyzet, az e célból valamely nemzeti jogszabály által előírt szempontok alkalmazásának lehetetlenségétől és a benyújtott ajánlatok számától függetlenül.**

- 2) **A 2009/81 irányelv 55. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett (2) bekezdését**

**a következőképpen kell értelmezni:**

**amennyiben egy ajánlatkérő szerv azon okból nem indított egy ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegére vonatkozó vizsgálati eljárást, mivel úgy ítélte meg, hogy a hozzá benyújtott ajánlatok egyike sem ilyen jellegű, e szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozattal szemben benyújtott kereset keretében.**

Aláírások