



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2014. december 11.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — 89/665/EGK irányelv — A részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete — A szerződés ideiglenes odaítélése — A nyertes törvényes képviselője elleni nyomozás — Az ajánlatkérő szerv arra vonatkozó határozata, hogy a szerződést nem ítéli oda véglegesen, és az ajánlati felhívást visszavonja — Bírósági felülvizsgálat”

A C-440/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Olaszország) a Bírósághoz 2013. augusztus 2-án érkezett, 2013. július 10-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Croce Amica One Italia Srl**

és

az **Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU)**

között,

a **Consorzio Lombardia Sanità**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Vajda, A. Rosas, Juhász E. (előadó) és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. szeptember 4-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Croce Amica One Italia Srl képviseletében M. Sica és M. Protto avvocati,
- az Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU) képviseletében V. Avolio és V. Luciano avvocati,

* Az eljárás nyelve: olasz.

- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Colelli és L. D’Ascia avvocati dello Stato,
- a norvég kormány képviselőjében M. Emberland, H. Røstum és I. Jansen, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Conte és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) 41. cikkének (1) bekezdésében, 43. cikkében, valamint 45. cikkében foglalt rendelkezések értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Croce Amica One Italia Srl (a továbbiakban: Croce Amica One) és az Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU) (sürgősségi egészségügyi beavatkozást végző regionális szolgálat) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, melynek tárgya az utóbbi jogalany által ajánlatkérő szervként hozott arra vonatkozó határozat jogszerűsége, hogy a kérdéses szerződést nem ítéli oda véglegesen a Croce Amica One-nak, amelyet ideiglenesen nyertesnek nyilvánítottak, és az ajánlati felhívást visszavonja.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2004/18 irányelv 41. cikke, melynek címe „A részvételre jelentkezők és az ajánlattevők tájékoztatása”, (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Az ajánlatkérő szerv a lehető leghamarabb tájékoztatja a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket a [...] szerződés odaítélésével [...] kapcsolatos döntésekről, beleértve [...] a pályázat tárgyát képező szerződés odaítélésének mellőzésére [...] vonatkozó döntések indokát; ezt a tájékoztatást az ajánlatkérő szervnek – kérésre – írásban kell megadnia.”

- 4 Ezen irányelvnek „A jelentések tartalma [helyesen: A jegyzőkönyvek tartalma]” című 43. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szerv valamennyi szerződésről, [...] írásbeli jelentést [helyesen: jegyzőkönyvet] készít, amelynek legalább a következőket kell tartalmaznia:

[...]

- h) amennyiben szükséges, annak indokolása, hogy az ajánlatkérő szerv miért döntött úgy, hogy nem ítéli oda a szerződést [...].

[...]”

- 5 Az említett irányelv 45. cikke, amelynek címe „A részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete”, a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ki kell zárni a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a részvételre jelentkezőt és ajánlattevőt, akit, illetve amelyet a következőkben felsorolt egy vagy több okból jogerősen elítéltek, és erről a jogerős ítéletről az ajánlatkérő szervnek tudomása van:

- a) a 98/733/IB tanácsi együttes fellépés [(HL L 351., 1. o.)] 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott bünszervezetben való részvétel miatt;
- b) az 1997. május 26-i tanácsi jogi aktus [(HL C 195., 1. o.)] 3. cikkében meghatározott korrupció, illetőleg a 98/742/IB tanácsi együttes fellépés [(HL L 358., 2. o.)] 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott korrupció miatt;
- c) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény [(HL C 316., 48. o.)] 1. cikke szerinti csalás miatt;
- d) [a 2001. december 4-i 2001/97/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 344., 76. o.) módosított,] a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10-i 91/308/EGK tanácsi irányelv [(HL L 166., 77. o.)] 1. cikkében meghatározott pénzmosás miatt.

E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.

[...]

- (2) A közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely:

[...]

- c) az érintett ország jogi rendelkezései szerinti jogerős ítéletben szakmai magatartásával kapcsolatosan elkövetett bűncselekmény miatt elítélték;
- d) súlyos kötelességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható;

[...]

- g) az e szakaszban előírt adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése során hamis nyilatkozatot tett, vagy nem közölte a kért adatokat.

E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.

[...]”

- 6 A 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 335., 31. o.) módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv

(HL L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.; a továbbiakban: 89/665 irányelv) 1. cikke, melynek címe „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása”, (1) bekezdésének harmadik albekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

Az olasz jog

- 7 A 2004/18 irányelvet az olasz jogrendbe a közbeszerzési szabályokat egységes szerkezetbe foglaló, 2006. április 12-i 163/2006. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2006. május 2-i 100. számának rendes melléklete) ültette át.

- 8 E törvényerejű rendelet 38. cikke a következőket írja elő:

„(1) Az [...] építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételből kizárandók, és ilyen szerződést nem köthetnek az alábbi személyek:

[...]

- c) akiket, illetve amelyeket jogerősen elítéltek, vagy akikkel, illetve amelyekkel szemben tárgyalás mellőzésével jogerős határozatot hoztak, vagy [...] akik, illetve amelyek az állam vagy a Közösség sérelmére súlyos, a szakmai magatartásukat érintő bűncselekményt követtek el; [...]

[...]

- f) akik, illetve amelyek az ajánlatkérő szerv indokolással ellátott értékelése alapján súlyos hanyagságot vagy rosszhiszeműséget tanúsítottak azon szolgáltatások teljesítése során, amelyekkel a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt közzétevő ajánlatkérő szerv őket megbízta, vagy akik, illetve amelyek a szakmai tevékenységük gyakorlása során súlyos hibát követtek el, melyet az ajánlatkérő szerv bármely módon bizonyítani tud;

[...]”

- 9 Az említett törvényerejű rendelet 78. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szerv valamennyi szerződésről, [...] jegyzőkönyvet készít, amelynek legalább a következőket kell tartalmaznia:

[...]

- h) adott esetben azok az indokok, amelyek miatt a hatóság úgy határozott, hogy a szerződést nem ítéli oda [...]”

- 10 Ugyanezen törvényerejű rendelet 79. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Az ajánlatkérő szerv rövid időn belül tájékoztatja a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket a [...] szerződés odaítélésével [...] kapcsolatos döntésekről, beleértve [...] a pályázat tárgyát képező szerződés odaítélésének mellőzésére [...] vonatkozó döntések indokát [...]”

- 11 A 163/2006 törvényerejű rendelet 11. cikkének (9) bekezdése kifejezetten hivatkozik a hatóságot megillető, a saját aktusainak visszavonására, felfüggesztésére, vagy módosítására vonatkozó jogkörére, melynek feltételei a következők:

„A végleges odaítélés hatályossá válását követően, és a hatóság arra vonatkozó jogköre gyakorlásának a sérelme nélkül, hogy a saját aktusait a hatályos jogszabályi rendelkezések által engedélyezett esetekben visszavonhatja, felfüggesztheti, vagy módosíthatja, [...] a közbeszerzési [...] szerződést 60 napos határidőn belül kell megkötni.”

- 12 A hatóság arra vonatkozó jogkörét, hogy a saját aktusait visszavonhatja, valamennyi közigazgatási eljárásra irányadó általános szabályként írja elő a közigazgatási eljárásra és a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés jogára vonatkozó új rendelkezésekről szóló, 1990. augusztus 7-i 241. sz. törvény (legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) (a GURI 1990. augusztus 18-i 192. száma, 7. o.) 21d. cikke. E cikk a következőket írja elő:

„Közérdekű indok utólagos felmerülése, illetve a ténybeli helyzet megváltozása vagy az eredeti közérdek újbóli értékelése esetén a tartós joghatást kifejtő közigazgatási intézkedést az azt kibocsátó szerv, illetve a törvény által előírt más szerv visszavonhatja; a visszavonás következtében a visszavont intézkedés nem vált ki további joghatást.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 13 Az AREU a 2010. december 28-i határozatával nyílt eljárást indított „szervek, szövetek és biológiai minták gépjárművel történő szállítására, és sebészcsoporthoz, valamint betegek transzplantáció elvégzése céljából történő szállítására irányuló szolgáltatásra” vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése iránt. A szerződést kétéves időtartamra, tizenkét hónapos opcionális hosszabbítási lehetőséggel tervezték megkötni, és azt a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kritériuma szerint kellett odaítélni.
- 14 A bírálóbizottság a műszaki ajánlatok értékelése során az e szerződésre irányuló közbeszerzési eljárásban részt vevő négy társaság közül hármat kizárt. Az egyetlen társaságot, amely versenyben maradt, azaz a Croce Amica One-t, a 2011. május 10-i jegyzőkönyvbe foglalt határozattal ideiglenesen nyertesnek nyilvánították. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy „az ajánlat szabálytalanságának úgynevezett kötelező ellenőrzésére” vonatkozóan a nemzeti szabályozás által előírt feltételek a jelen ügyben teljesültek, mivel az ár, valamint az értékelés egyéb elemeire adott pontszám az ajánlati felhívásban előírt megfelelő maximális értékhatárok legalább négyötödét elérte, az ajánlatkérő szerv igazolásokat kért a Croce Amica One által benyújtott műszaki ajánlatra vonatkozóan. A bírálóbizottság ezen ellenőrzés elvégzését követően a 2011. június 23-i jegyzőkönyvbe foglalt határozatában megállapította az ajánlat szabálytalanságát.
- 15 Ezzel egyidejűleg az illetékes hatóságok a többek között a Croce Amica One törvényes képviselője ellen csalás és intellektuális közokirat-hamisítás bűncselekmények miatt megindított előzetes nyomozás keretében a bizonyítás érdekében lefoglalták az e társaságra vonatkozó dokumentumokat.

- 16 Az AREU a 2011. július 21-i értesítésben arról tájékoztatta a Croce Amica One-t, valamint egy az alapügy tárgyát képező közbeszerzési eljárásban részt vevő másik társaságot, hogy a hatóságot megillető, a saját aktusainak visszavonására, felfüggesztésére és módosítására vonatkozó hatáskör keretében az ajánlati felhívás visszavonása céljából eljárást indít.
- 17 Az AREU főigazgatója a 2011. szeptember 8-i aktus keretében úgy határozott, hogy a szerződést nem ítéli oda véglegesen a Croce Amica One-nak, és az egész közbeszerzési eljárást megszünteti. Ezzel az intézkedéssel az ajánlatkérő szerv „megállapította, hogy az ismertetett kontextusban, túl az ajánlat szabálytalan voltán, az AREU nyilvánvaló célszerűségi okokból, illetve a gondos ügyintézés elveihez kapcsolódó okokból egyébként sem ítélné oda a szolgáltatást a Croce Amica One nevű ajánlattevő számára [...], és a szolgáltatás nélkülözhetetlen jellege miatt az odaítéléssel nem várhatja meg a büntetőeljárás kimenetelét, vagy akár csak a folyamatban lévő nyomozás végét sem”.
- 18 Az ajánlatkérő szerv az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződés odaítélése céljából nem indított újabb eljárást, és a szerződés által érintett szolgáltatással két társaságot bízott meg azok szerződéseinek meghosszabbítása útján.
- 19 A Croce Amica One a 2011. november 2-án benyújtott keresetével a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadta az ajánlatkérő szervnek a jelen ítélet 17. pontjában említett, 2011. szeptember 8-i határozatát, annak megsemmisítését és ideiglenes felfüggesztését kérve. A Croce Amica One ezenfelül keresetet indított az álláspontja szerint e határozat eredményeképpen bekövetkező károk megtérítése iránt.
- 20 A Tribunale di Milano (milánói bíróság) a 2013. május 14-i határozatban vádat emelt a Croce Amica One törvényes képviselője, valamint egy másik gyanúsított személy ellen, többek között nyilvános közbeszerzési eljárás akadályozásának bűncselekménye miatt, mivel az érintett személy a szerződés elnyerése érdekében tizenöt hamis tanúsítványt nyújtott be betegszállító gépjármű biztonságos vezetését oktató tanfolyamon való részvétel igazolására vonatkozóan.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint – általánosságban, és a hatóságot megillető, a közbeszerzések vonatkozásában a saját aktusainak a visszavonására, felfüggesztésére vagy módosítására vonatkozó jogkör gyakorlásának sérelme nélkül – az érintett ajánlatkérő szerv, amely nyilvánvalóan az ideiglenesen nyertesnek nyilvánított társaság törvényes képviselője elleni nyomozás lefolytatásából eredő, közigazgatási célszerűségi indokokat követett, figyelmen kívül hagyta a 2004/18 irányelv 45. cikkét, különösen „a részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete” tekintetében, amelyre e rendelkezés hivatkozik.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróságnak az az álláspontja, hogy az említett rendelkezés értelmében az ajánlattevő csak jogerőssé vált ítéletben való elítélés esetén zárható ki.
- 23 A kérdést előterjesztő bíróságban továbbá az a kérdés merült fel, hogy e tekintetben az uniós jog alapján hogyan határozható meg a saját hatáskörének a terjedelme, és úgy véli, hogy e hatáskör nem korlátozódhat a hatósági jogkör gyakorlásához kapcsolódó külső szabálytalanságok ellenőrzésére. Álláspontja szerint teljes mértékben ellentmond a 2004/18 irányelv 45. cikke szó szerinti értelmének és *ratio legis*ének az, ha a közigazgatási bíróság számára nem ismernek el kiterjedt felülvizsgálati jogkört az olyan tények vagy jogi fogalmak tekintetében, mint amilyen a jelen ügyben az ideiglenesen nyertesnek nyilvánított társaság törvényes képviselőjét terhelő büntetőjogi felelősség jogerős megállapításának a hiánya.

24 E megfontolásokra tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia regionális közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Összeegyeztethető-e az a közösségi joggal, hogy az ajánlatkérő szerv – [az 1990. augusztus 7-i 241. sz.] törvény 21d. cikke alapján a közbeszerzések vonatkozásában fennálló visszavonási jogkörével élve – dönthet úgy, hogy nem ítéli oda véglegesen a szerződést, pusztán azon az alapon, hogy az ideiglenesen nyertes ajánlattevő társaság törvényes képviselőjével szemben büntetőügyben nyomozás van folyamatban?
- 2) Összeegyeztethető-e a közösségi joggal a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításának a [2004/18] irányelv 45. cikkében kifejezésre juttatott elvétől olyan közigazgatási célszerűségi okból történő eltérés, amely ok értékelése kizárólag a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik?
- 3) Összeegyeztethető-e a közösségi joggal a büntetőjogi felelősség jogerős megállapításának a [2004/18] irányelv 45. cikkében kifejezésre juttatott elvétől való eltérés abban az esetben, ha a folyamatban lévő nyomozás a hatóság saját aktusainak visszavonására, felfüggesztésére vagy módosítására vonatkozó hatáskörben eljárva hozott intézkedés tárgyát képező közbeszerzési eljárással kapcsolatos bűncselekmények elkövetésére vonatkozik?
- 4) Összeegyeztethető-e a közösségi joggal az, hogy az ajánlatkérő szerv által közbeszerzési tárgykörben hozott intézkedéseket a nemzeti közigazgatási bíróság a közbeszerzésekre vonatkozó, a bíróságoknak biztosított felülvizsgálati jogkör gyakorlása során teljes egészében, vagyis az ajánlat megbízhatósága és megfelelősége szempontjából, tehát a nyilvánvaló logikátlanság, ésszerűtlenség, nem kielégítő indokolás vagy ténybeli tévedés korlátozott eseteit meghaladóan megvizsgálhatja?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első, második és harmadik kérdésről

- 25 E kérdésekkel, melyeket együttesen célszerű vizsgálni, lényegében arra kell választ adni, hogy abban az esetben, ha a 2004/18 irányelv 45. cikkében előírt kizárási okok alkalmazására vonatkozó feltételek nem teljesülnek, e cikkel ellentétes-e az, ha valamely ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy a versenyeztetés tárgyát képező közbeszerzési szerződés odaítéléséről lemond, és e szerződést nem ítéli oda véglegesen annak az egyetlen ajánlattevőnek, amely versenyben maradt, és amelyet ideiglenesen nyertesnek nyilvánítottak.
- 26 E kérdések megfogalmazása és a 2004/18 irányelv 45. cikkére való hivatkozás abból ered, hogy az AREU főigazgatója 2011. szeptember 8-án úgy határozott, hogy egyrészt az alapügy tárgyát képező szerződést nem ítéli oda véglegesen a Croce Amica One-nak, és másrészt az erre vonatkozó közbeszerzési eljárást megszünteti.
- 27 Először is emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikkére való, és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt hivatkozástól függetlenül a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az tűnik ki, hogy az alapügyben vitatott aktus az ajánlatkérőnek az ajánlati felhívás visszavonására és a közbeszerzési eljárás megszüntetésére vonatkozó határozata. Ez a határozat elkülönül az ajánlattevőnek az ezen irányelv 45. cikke értelmében való kizárására vonatkozó határozattól.
- 28 Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy bár az alapügy tárgyát képező ajánlati felhívás visszavonásának a pontos okait nem hozták a Bíróság tudomására, úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a Croce Amica One törvényes képviselőjének a magatartását kizárólag azokkal a

kizárási okokkal hozza összefüggésbe, amelyek büntetőjogi vonatkozásúak, és amelyek a büntetőjogi felelősségnek a jogerőssé vált ítélet keretében történő megállapítását feltételezik, nevezetesen a 2004/18 irányelv 45. cikke (1) bekezdésében és (2) bekezdésének c) pontjában foglalt okokkal. E tekintetben célszerű pontosítani, hogy az ezen irányelv 45. cikke (2) bekezdésének d) és g) pontjában foglalt kizárási okok arra is feljogosítják az ajánlatkérőt, hogy kizárjon minden olyan gazdasági szereplőt, aki olyan súlyos kötelességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható, vagy aki az ajánlatok minőségi kiválasztásához szükséges adatszolgáltatási kötelezettsége megszegésével hamis nyilatkozatot tett, vagy nem közölte a kért adatokat, anélkül hogy követelmény lenne az, hogy a gazdasági szereplőt jogerős ítéletben elítéljék.

- 29 A közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati felhívás visszavonását érintő határozatot illetően meg kell állapítani, hogy annak tiszteletben kell tartania a 2004/18 irányelv 41. cikkének (1) bekezdését, valamint 43. cikkét.
- 30 A 2004/18 irányelv 41. cikkének (1) bekezdése előírja azt a kötelezettséget, hogy az ilyen döntésekről a lehető leghamarabb tájékoztatni kell a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket, és közölni kell azok indokát, ezen irányelv 43. cikke pedig kötelezettségként írja elő azt, hogy ezeket az indokokat fel kell tüntetni a valamennyi közbeszerzési szerződés vonatkozásában elkészítendő jegyzőkönyben. A 2004/18 irányelv azonban semmilyen rendelkezést nem tartalmaz az ilyen döntés anyagi vagy alaki jogi feltételeire vonatkozóan.
- 31 E tekintetben emlékeztetni kell a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely szerint az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv (HL L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.) 8. cikkének (2) bekezdése, amely a 2004/18 irányelv 41. cikkének (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz, nem rendelkezik úgy, hogy az ajánlatkérő szerv csak kivételes esetekben hozhat olyan döntést, hogy a közbeszerzési szerződést nem ítéli oda, és azt sem, hogy az ilyen döntést mindenképpen súlyos indokokra kell alapítani (Fracasso és Leitschutz ítélet, C-27/98, EU:C:1999:420, 23. és 25. pont).
- 32 Ugyanígy a Bíróság megállapította, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) 12. cikkének (2) bekezdése, amely szintén a 2004/18 irányelv 41. cikkének (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz, előírja ugyan az ajánlatkérő szerv számára, hogy a közbeszerzési szerződést érintő ajánlati felhívás visszavonására vonatkozó döntés esetén közölje a döntésének indokait a részvételre jelentkezőkkel és az ajánlattevőkkel, nem kötelezi azonban ezen ajánlatkérő szervet arra, hogy a közbeszerzési eljárást lefolytassa (lásd: HI-ítélet, C-92/00, EU:C:2002:379, 41. pont).
- 33 A Bíróság ugyanakkor fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy az ajánlati felhívás visszavonására vonatkozó döntést alátámasztó indokok közlésének követelményét az arra való törekvés teszi szükségessé, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárások tekintetében – amelyekre az uniós jog szabályai, és következésképpen az e szabályok alapját biztosító, az egyenlő bánásmódra vonatkozó elv is alkalmazandó – biztosítani lehessen az átláthatóság minimális szintjét (lásd ebben az értelemben: HI-ítélet, EU:C:2002:379, 45. és 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 34 A Bíróság azt is megállapította, hogy a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati felhívás visszavonását érintő döntése jogorvoslati eljárás tárgyát képezhesse, és azt adott esetben meg lehessen semmisíteni amiatt, hogy megsértette a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat. Ezenfelül a Bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy még ha az ajánlatkérő szervek az alkalmazandó nemzeti szabályozás alapján széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek is az ajánlati

felhívás visszavonása tekintetében, a nemzeti bíróságoknak a 89/665 irányelv értelmében lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a visszavonást érintő döntésnek a releváns uniós jogi szabályokkal való összeegyeztethetőségét ellenőrizhessék (lásd: HI-ítélet, EU:C:2002:379, 55. és 62. pont).

- 35 Az uniós joggal tehát nem ellentétes az, ha a tagállamok a jogszabályaikban előírják az ajánlati felhívás visszavonására vonatkozó döntés lehetőségét. Az ilyen, visszavonásra vonatkozó döntés így alapulhat olyan indokokon, amelyek többek között annak értékeléséhez kapcsolódnak, hogy a közérdek szempontjából célszerű-e lefolytatni valamely közbeszerzési eljárást, tekintettel többek között a gazdasági kontextusnak, a ténybeli körülményeknek vagy az érintett ajánlatkérő szerv szükségleteinek esetleges változásaira. Az ilyen döntést a verseny elégtelen szintje is indokolhatja, amennyiben az érintett közbeszerzési eljárás végén egyetlen ajánlattevő maradt alkalmas a szerződés teljesítésére.
- 36 Következésképpen – az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartásának a sérelme nélkül – az ajánlatkérő szerv nem kötelezhető arra, hogy a megkezdett közbeszerzési eljárást lefolytassa, és a kérdéses szerződést odaítélje még akkor is, ha egyetlen ajánlattevő maradt versenyben.
- 37 A fenti megfontolásokra tekintettel az első, második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 41. cikkének (1) bekezdését, valamint 43. és 45. cikkét úgy kell értelmezni, hogy abban az esetben, ha az ezen 45. cikkben előírt kizárási okok alkalmazására vonatkozó feltételek nem teljesülnek, ezen utóbbi cikkel nem ellentétes az, ha valamely ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy a versenyeztetés tárgyát képező közbeszerzési szerződés odaítéléséről lemond, és e szerződést nem ítéli oda véglegesen annak az egyetlen ajánlattevőnek, amely versenyben maradt, és amelyet ideiglenesen nyertesnek nyilvánítottak.

A negyedik kérdésről

- 38 A negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az uniós jog szerint a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság teljes körű felülvizsgálatot gyakorolhat-e az ajánlatkérő szerv döntése tekintetében, azaz olyan felülvizsgálatot, amely lehetővé teszi számára, hogy figyelembe vegye az ajánlattevők ajánlatainak megbízhatóságát és megfelelőségét, és a saját értékelésével helyettesítse az ajánlatkérő szervnek az ajánlati felhívás visszavonásának célszerűségére vonatkozó értékelését.
- 39 Hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati felhívást visszavonó határozat az „ajánlatkérő által hozott döntések” közé tartozik, amelyek tekintetében a tagállamoknak a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a nemzeti jogban jogorvoslati eljárásokat kell bevezetniük abból a célból, hogy a közbeszerzés területét érintő, lényeges és releváns uniós jogi szabályoknak, valamint az e szabályokat átültető nemzeti rendelkezéseknek a betartását biztosítsák (lásd ebben az értelemben: HI-ítélet, EU:C:2002:379, 53–55. pont, valamint Koppensteiner-ítélet, C-15/04, EU:C:2005:345, 29. pont).
- 40 A 89/665 irányelv, mivel a tagállamokban fennálló mechanizmusoknak a lényeges közbeszerzési szabályokat megállapító irányelvek teljes körű és hatékony alkalmazásának a biztosítása érdekében történő összehangolására szorítkozik, nem határozza meg kifejezetten azon jogorvoslati lehetőségek terjedelmét, amelyeket a tagállamoknak ehhez be kell vezetniük. Következésképpen a 89/665 irányelv által előírt jogorvoslati eljárások keretében gyakorolt bírósági felülvizsgálat terjedelmének a kérdését az irányelv céljára tekintettel kell vizsgálni, ügyelve arra, hogy az irányelv hatékonysága ne sérüljön (HI-ítélet, EU:C:2002:379, 58. és 59. pont).
- 41 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogorvoslati rendszer funkcióját a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szabályozza, amely szerint a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2004/18/EK irányelv hatálya alá tartozó szerződések

tekintetében az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

- 42 Következésképpen az e rendelkezésben előírt jogorvoslati eljárások az uniós jog, és különösen a 2004/18 irányelv releváns szabályainak, vagy az e szabályokat átültető nemzeti rendelkezéseknek a betartását biztosítják.
- 43 Fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogszerűségi felülvizsgálat nem korlátozható az ajánlatkérő szerv határozatai önkényes jellegének vizsgálatára (lásd ebben az értelemben: HI-ítélet, EU:C:2002:379, 63. pont).
- 44 E jogorvoslatok tehát jogszerűségi felülvizsgálat, és nem célszerűségi felülvizsgálat gyakorlására irányulnak.
- 45 Az e területen fennálló konkrét uniós szabályozás hiányában a bírósági felülvizsgálat részletes szabályait – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének sérelme nélkül – a nemzeti eljárásjogi szabályoknak kell meghatározniuk (lásd ebben az értelemben: HI-ítélet, EU:C:2002:379, 68. pont). A nemzeti jogalkotó tehát a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságoknak kiterjedtebb jogkört is biztosíthat annak érdekében, hogy célszerűségi felülvizsgálatot gyakorolhassanak.
- 46 Következésképpen a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot, és különösen a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezésben előírt felülvizsgálat az ajánlatkérő szerv által hozott döntések olyan jogszerűségi felülvizsgálatát foglalja magában, amelynek célja az uniós jog releváns szabályai vagy az e szabályokat átültető nemzeti rendelkezések betartásának a biztosítása, anélkül hogy e felülvizsgálat az ajánlatkérő szerv döntései önkényes jellegének a pusztá vizsgálatára lenne korlátozható. Ez azonban nem zárja ki a nemzeti jogalkotó azon lehetőségét, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok számára célszerűségi felülvizsgálat gyakorlására vonatkozó jogkört biztosítson.

A költségekről

- 47 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 (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 41. cikkének (1) bekezdését, valamint 43. és 45. cikkét úgy kell értelmezni, hogy abban az esetben, ha az ezen 45. cikkben előírt kizárási okok alkalmazására vonatkozó feltételek nem teljesülnek, ezen utóbbi cikkel nem ellentétes az, ha valamely ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy a versenyeztetés tárgyát képező közbeszerzési szerződés odaítéléséről lemond, és e szerződést nem ítéli oda véglegesen annak az egyetlen ajánlattevőnek, amely versenyben maradt, és amelyet ideiglenesen nyertesnek nyilvánítottak.
- 2) A közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot, és különösen a 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések

összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezésben előírt felülvizsgálat az ajánlatkérő szerv által hozott döntések olyan jogszerűségi felülvizsgálatát foglalja magában, amelynek célja az uniós jog releváns szabályai vagy az e szabályokat átültető nemzeti rendelkezések betartásának a biztosítása, anélkül hogy e felülvizsgálat az ajánlatkérő szerv döntései önkényes jellegének a pusztá vizsgálatára lenne korlátozható. Ez azonban nem zárja ki a nemzeti jogalkotó azon lehetőségét, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok számára célszerűségi felülvizsgálat gyakorlására vonatkozó jogkört biztosítson.

Aláírások