

# JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság  
DOI: 10.37371/KEP.2022.5.2

**A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett, az Európai Unió Bírósága és a Döntőbizottság által vizsgált jogesetek nyomán született ítélet, illetve határozat az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatással foglalkozik, az ajánlatban a tárgyi közbeszerzési eljárásban kötelezően kalkulálni rendelt költség-elemekkel összefüggésben.**

## Az Európai Unió Bírósága C-309/18. sz. ügyben hozott ítélete

**Az EUMSZ 267. cikke alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a következő tárgyak körében került benyújtásra: Közbeszerzési szerződések odaítélése – 2014/24/EU irányelv – Munkaerőköltségek – Az említett költségeket az ajánlatban elkülönítetten fel nem tüntető ajánlattevő automatikus kizárása – Az arányosság elve.**

### Tényállás

A 2017. szeptember 29-én közzétett hirdetményben Montelanico (Olaszország) önkormányzata (a továbbiakban: ajánlatkérő) nyílt közbeszerzési eljárást indított, amelynek keretében a szerződés értéke meghaladta a 2014/24 irányelv 4. cikkében előírt uniós értékhatárt. E hirdetmény nem hivatkozott kifejezetten a gazdasági szereplőknek az olasz közbeszerzési kódex 95. cikkének (10) bekezdésében előírt azon kötelezettségére, hogy az ajánlatukban fel kell tüntetniük a munkaerőköltségeket.

Az ajánlattételi határidőig hat ajánlattevő nyújtott be ajánlatot.

Az ajánlatok bírálata során a bírálóbizottság az olasz közbeszerzési kódex 83. cikkének (9) bekezdése szerinti hiánypótlási eljárás útján felhívott egyes ajánlattevőket – többek között a jelen ismertetés szerint G ajánlattevőt – a munkaerőköltségek feltüntetésére.

A 2017. december 22-i határozattal az ajánlatkérő a G ajánlattevőnek ítélte oda a közbeszerzési szerződést.

Az értékelési sorrendben második helyre rangsorolt, jelen ismertetés szerint L ajánlattevő keresetet nyújtott be az előzetes döntéshozatal iránti kérdést előterjesztő

olasz bírósághoz, melyben többek között e határozat megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy a G ajánlattevőt ki kellett volna zárni a közbeszerzési eljárásból amiatt, hogy ajánlatában nem tüntette fel a munkaerőköltségeket, és nem lett volna szabad felhívni hiánypótlásra.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (a továbbiakban: Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) nyújtotta be. E bíróság emlékeztetett arra, hogy a 2016. június 2-i Pizzo ítéletben (C-27/15, EU:C:2016:404) és a 2016. november 10-i Edra Costruzioni és Edilfac végzésben (C-140/16, nem tették közzé, EU:C:2016:868) az Európai Bíróság arról a kérdéstről határozott, hogy kizárhatók-e a versenytársak a közbeszerzési eljárásból amiatt, hogy nem tüntették fel pontosan a munkaerőköltségeket, és hogy az ilyen mulasztást *a posteriori* ki lehet-e küszöbölni. Ez alkalommal az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság) hangsúlyozta, hogy abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás valamely részvételi feltétele – amelynek be nem tartása az ajánlattevő eljárásból való kizárását vonja maga után – nincs egyértelműen előírva a közbeszerzési dokumentációban, és azt csak a nemzeti jog ítélkezési gyakorlatának értelmezése útján lehet azonosítani, az ajánlatkérő szerv elegendő határidőt engedélyezhet a kizárt ajánlattevőnek a hiány rendezésére.

A kérdést előterjesztő bíróság pontosította, hogy a nemzeti jogalkotó, amikor az olasz közbeszerzési kódexet a 2014/24 irányelv olasz jogrendbe való átültetése érdekében elfogadta, kifejezetten előírta az ajánlattevők azon kötelezettségét, hogy az ajánlatukban tüntessék fel a munkaerőköltségüket, és kizárta azon lehetőséget, hogy az ajánlatkérő szerv hiánypótlási eljárás útján felhívja az e kötelezettséget nem teljesítő ajánlattevőket a hiány pótlására.

Lazio tartomány közigazgatási bírósága felvetette azt a kérdést is, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a bizalomvédelem, a jogbiztonság és az arányosság elvével, különösen abban

az esetben, ha – mint a jelen elbírálendő ügyben – a munkaerőköltségeket fel nem tüntető ajánlatot olyan vállalkozás készítette, amely az ajánlatkérő szerv által e célból előzetesen elkészített dokumentációnak megfelelően nyújtotta be az ajánlatát.

A kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy e nemzeti szabályozás alkalmazása hátrányos megkülönböztetéshez vezethet olyan, más tagállamban letelepedett vállalkozások esetében, amelyek az olasz közigazgatási szerv által indított közbeszerzési eljárásban kívánnak részt venni.

E körülményekre tekintettel Lazio tartomány közigazgatási bírósága úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő előzetes döntéshozatal iránti kérdést terjeszti az Európai Bíróság elé:

Ellentétes-e a bizalomvédelem és jogbiztonság közösségi elveivel az áruk szabad mozgásának, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az alapelveivel, valamint az ezekből származó elvekkel, mint például az egyenlő bánásmódnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a kölcsönös elismerésnek, az arányosságnak és az átláthatóságnak a 2014/24 irányelvben rögzített elveivel az olasz közbeszerzési kódex szabályozásának alkalmazása, amely szerint valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban az ajánlatban a munkaerőköltségek elkülönített megjelölésének elmulasztása minden esetben az ajánlattevő társaság – hiánypótlás lehetősége nélküli – kizárását eredményezi, abban az esetben is, ha a munkaerőköltségek elkülönített feltüntetését az ajánlattételhez szükséges dokumentáció nem írta elő, valamint azon körülménytől függetlenül, hogy tartalma alapján az ajánlat tiszteletben tartja a vállalkozás minimális munkaerőköltségeit, összhangban az ajánlattevő által e célból tett nyilatkozattal?

#### *Az Európai Bíróság döntése*

Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egyrészt az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az ajánlattevők azonos esélyekkel induljanak az ajánlataik összeállításakor, és ez azt a követelményt is magában foglalja, hogy valamennyi ajánlattevő tekintetében ugyanazon feltételek vonatkozzanak az ajánla-

tokra. Másrészt az átláthatóság elvének célja az ajánlatkérő szerv részéről a részrehajlás és az önkényesség kockázata hiányának biztosítása.

Ez a kötelezettség magában foglalja, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben vagy a dokumentációban a közbeszerzési eljárás minden feltételét és részletes szabályait világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, elsősorban annak érdekében, hogy minden, észszerű mértékben tájékozott, általános gondossággal eljáró ajánlattevő megérthesse annak pontos tartalmát, és azt ugyanúgy értelmezhesse, másodsorban pedig azért, hogy az ajánlatkérő szerv ténylegesen ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak (2016. június 2-i Pizzo ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

E megfontolásokra figyelemmel az Európai Bíróság megállapította, hogy az egyenlő bánásmód elvét és az átláthatósági követelményt úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes valamely gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból történő kizárása egy olyan kötelezettség be nem tartása miatt, amely az ezen eljárásra vonatkozó dokumentumokból vagy a hatályos nemzeti jogszabályból kifejezetten nem következik. (2016. június 2-i Pizzo ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404, 51. pont; lásd ebben az értelemben: 2016. november 10-i Spinosa Costruzioni Generali és Melfi végzés, C-162/16, nem tették közzé, EU:C:2016:870, 32. pont).

Ezzel szemben főszabály szerint nem ellentétes valamely gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból történő kizárása egy olyan kötelezettség be nem tartása miatt, amely az ezen eljárásra vonatkozó dokumentumokból vagy a hatályos nemzeti jogszabályi rendelkezésekből a kizárás terhe mellett kifejezetten következik.

Az ilyen megállapítás annál is inkább érvényes, mivel az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében abban az esetben, ha az adott kötelezettséget a közbeszerzési dokumentumok kizárás terhe mellett, egyértelműen előírták, az ajánlatkérő szerv nem engedheti meg ilyen kötelezettségek elmulasztásának bármiféle orvoslását (lásd analógia útján: 2014. november 6-i Cartiera dell'Adda ítélet, C-42/13, EU:C:2014:2345, 46.

és 48. pont; 2016. június 2-i Pizzo ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404, 49. pont; 2016. november 10-i Ciclat ítélet, C-199/15, EU:C:2016:853, 30. pont).

E vonatkozásban a 2014/24 irányelv 56. cikkének (3) bekezdése feljogosítja a tagállamokat azon esetek korlátozására, amelyekben az ajánlatkérő szervek hiánypótlást, illetve felvilágosításkérést alkalmazhatnak, és felkérhetik az érintett gazdasági szereplőket, hogy megfelelő határidőn belül nyújtsák be, egészítsék ki vagy pontosítsák a nem teljes körű, hiányos vagy hibás információkat vagy dokumentumokat az ajánlatukban.

Az uniós jog általános elvét képező arányosság elvének megfelelően a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítására irányuló nemzeti szabályozás nem haladhatja meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben: 2018. február 8-i Lloyd's of London ítélet, C-144/17, EU:C:2018:78, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkból kitűnik, hogy a kizárás terhe mellett előírt azon kötelezettség, hogy a munkaerőköltségeket elkülönítetten fel kell tüntetni, egyértelműen következik az alapügy tárgyát képező, közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény közzétételkor hatályos olasz közbeszerzési kódex 95. cikke (10) bekezdése és 83. cikke (9) bekezdése rendelkezéseinek együttes értelmezéséből. A 2014/24 irányelv 56. cikkének (3) bekezdése alapján az olasz jogalkotó az olasz közbeszerzési kódex 83. cikkének (9) bekezdésében úgy döntött, hogy kizárja a hiánypótlási eljárást többek között abban az esetben, amikor a hiányzó információk a munkaerőköltségekkel kapcsolatosak.

Következésképpen valamennyi, elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevő főszabály szerint tudomást szerezhetett az alapeljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárásra alkalmazandó releváns szabályokról, beleértve azon kötelezettséget, hogy az ajánlatban fel kell tüntetni a munkaerőköltségeket.

Ilyen körülmények között a fentiekből az következik, hogy az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint

amely az alapeljárás tárgyát képezi, és amely szerint a munkaerőköltségek feltüntetésének elmulasztása az érintett ajánlattevő kizárását vonja maga után, anélkül hogy hiánypótlási eljárást lehetne lefolytatni, mégpedig abban az esetben is, ha a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény nem hivatkozott kifejezetten a munkaerőköltségek feltüntetésére vonatkozó jogszabályi kötelezettségre.

Mindazonáltal a G ajánlattevő által az Európai Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételből kitűnik, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárásban előre kiadott nyomtatvány nem tette lehetővé az ajánlattevők számára a munkaerőköltségek elkülönített feltüntetését.

A kérdést előterjesztő bíróságnak kell egyfelől megvizsgálnia azt, hogy a gyakorlatban ténylegesen lehetetlen volt-e az ajánlattevők számára a munkaerőköltségek feltüntetése az olasz közbeszerzési kódex 95. cikke (10) bekezdésének megfelelően, másfelől mérlegelnie kell azt, hogy emiatt a dokumentáció megtévesztette-e az ajánlattevőket.

Abban az esetben, ha e bíróság arra a következtetésre jutna, hogy ténylegesen ez a helyzet, hozzá kell tenni, hogy ilyen esetben – tekintettel a jogbiztonság, az átláthatóság és az arányosság elvére – az ajánlatkérő szerv biztosíthatja az ilyen ajánlattevő számára azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérő szerv által meghatározott határidőn belül tegyen eleget a nemzeti jogszabályokban előírt kötelezettségének (lásd ebben az értelemben: 2016. június 2-i Pizzo ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404, 51. pont; 2016. november 10-i Spinosa Costruzioni Generali és Melfi végzés, C-162/16, nem tették közzé, EU:C:2016:870, 32. pont).

A fenti megfontolások összességére tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre az Európai Bíróság a következő választ adta:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben említett jogbiztonság, egyenlő bánásmód és átláthatóság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, és amely szerint a munkaerőköltségek közbeszerzési eljárásban benyújtott gazdasági ajánlatban való elkülönített feltüntetésének elmulasztása ezen

ajánlat – hiánypótlás lehetősége nélküli – kizárását vonja maga után abban az esetben is, ha az e költségek elkülönített feltüntetésére vonatkozó kötelezettséget az ajánlattételhez szükséges dokumentáció nem írta elő, amennyiben e feltételt és kizárási lehetőséget egyértelműen tartalmazza a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó nemzeti szabályozás, amelyre a dokumentáció kifejezetten hivatkozott. Mindazonáltal, ha az ajánlati

felhívás rendelkezései nem teszik lehetővé az ajánlattevőknek e költségeknek a gazdasági ajánlataikban való feltüntetését, az átláthatóság és az arányosság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes annak lehetővé tétele, hogy az ajánlattevők rendezzék a helyzetüket, és az ajánlatkérő szerv által meghatározott határidőn belül tegyenek eleget a nemzeti jogszabályokban előírt kötelezettségüknek.