

Az Európai Unió Bíróságának a C-274/21. és C-275/21. számú EPIC Financial Consulting egyesített ügyekben hozott ítélete

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Joined Cases C 274/21 and C 275/21, EPIC Financial Consulting

Havas-Kovács Gabriella, főosztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2022.12.4

Címszavak: közbeszerzés, jogorvoslat, keretmegállapodás, ideiglenes intézkedés, egyenértékűség elve, hatékony jogorvoslathoz való jog

Absztrakt

A cikk az Európai Unió Bírósága C-274/21. és C-275/21. számú, EPIC Financial Consulting egyesített ügyekben hozott ítéletét mutatja be, mely fontos megállapításokat tartalmaz az egyenértékűség elvének értelmezése, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében.

Abstract

The article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union in Joined Cases C-274/21 and C-275/21, EPIC Financial Consulting, which contains important findings regarding the interpretation of the principle of equivalence and the enforcement of the right to an effective remedy contained in Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság vagy Bíróság) a C-274/21. és C-275/21. számú, EPIC Financial Consulting egyesített ügyben¹ 2022. július 14-én hirdetett ítéletet. A két előzetes döntéshozatali kérelmet – melynek kérdései lényegében meg egyeznek – az osztrák szövetségi közigazgatási bíróság terjesztette elő az EPIC Financial Consulting (a továbbiakban: EPIC) és az Osztrák Köztársaság, valamint az osztrák szövetségi közbeszerzési vállalat között Covid-19 antigén tesztek beszerzésére irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvitában. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elsősorban a 89/665/EGK tanácsi irányelv,² az Európai Unió Alapjogi Chartájának³ (a továbbiakban: Alapjogi Charta vagy Charta) 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egyenértékűség elvének értelmezésére vonatkoznak és az osztrák közbeszerzési jogorvoslati eljárási

szabályok illetékfizetéssel kapcsolatos egyes elemeinek az uniós joggal való összeegyeztethetőségére kérdeznek rá.

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló ügy tényállása

2020 végén az Osztrák Köztársaság és az osztrák szövetségi közbeszerzési vállalat (a továbbiakban együtt: ajánlatkérő) huszonegy, hárommillió euró értékű keretmegállapodást kötött a SARS-CoV-2 (Covid-19) vírus által előállított antigének kimutatására szolgáló tesztek (a továbbiakban: antigén tesztek) beszerzése céljából.

2020. december 1-jén az EPIC keresetet nyújtott be az osztrák szövetségi közigazgatási bírósághoz e keretmegállapodások megkötésének vitatására, azzal az indokkal, hogy az nem volt átlátható és sértette a közbeszerzési jogot. E keresethez egy ideiglenes intézkedés iránti kérelem is kapcsolódott, amely arra irányult, hogy

¹ Az Európai Bíróság C-274/21. és C-275. számú EPIC Financial Consulting egyesített ügyekben hozott 2022. július 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:565 (a továbbiakban: EPIC Financial Consulting ítélet).

² A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (HL L 395., 1989.12.30., 33.o.), a továbbiakban: 89/665/EGK tanácsi irányelv vagy 89/665 irányelv.

³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202., 2016.6.7., 389–405. o.).

ideiglenesen tiltsák meg az ajánlatkérő számára az anti-géntesztek beszerzésére irányuló, az EPIC által vitatott közbeszerzési eljárás folytatását.

A szövetségi közigazgatási bíróság hiánypótlásra hívta fel az EPIC-et azzal az indokkal, hogy keresetlevele nem teszi lehetővé sem az egyedileg megtámadható határozatok azonosítását, amelyek hatályon kívül helyezését kérte, sem pedig azon közbeszerzési eljárásokat, amelyek érvénytelenítését kérelmezte.

A bíróság felhívására az EPIC jelezte, hogy keresete kizárólag ajánlatkérő azon határozatára vonatkozik, amelyről a médián keresztül szerzett tudomást, miszerint szabadkézi vétel keretében szereznek be több millió további antigéntesztet annak érdekében, hogy Ausztriában tömeges vizsgálatokat végezzenek. Kifejtette továbbá, hogy az átláthatóság elvének megsértésével nem fért hozzá a kérdéses szerződéshez kapcsolódó egyetlen dokumentumhoz sem, így hatékony bírói jogvédelemhez való jogának sérelme nélkül nem kötelezhető arra, hogy konkrétan megjelölje az érintett közbeszerzési eljárást.

Az EPIC további beadványaiban pontosította, hogy nem magát a huszonegy keretmegállapodás megkötését kívánja vitatni, hanem annak a mintegy kétmillió további antigéntesztnak a beszerzését, amelyek meghaladják a keretmegállapodásokban előírt legfeljebb hárommillió eurós vételi értéket, továbbá jelezte, hogy ideiglenes intézkedés iránti kérelme is ezen új megrendelések megakadályozására korlátozódott.

Ausztriában a közbeszerzéssel kapcsolatos keresetet benyújtó jogalanyok valamennyi kérelmük után átalányilletéket kötelesek fizetni, melynek mértékét a konkrét közbeszerzési eljárás keretében megtámadott határozatok száma alapján számítják ki. A szövetségi közigazgatási bíróság megállapította, hogy az EPIC egymillió eurót meghaladó átalányilleték megfizetésére lenne köteles, ugyanakkor valószínűsíthetően az EPIC-nek sem volt tudomása az ajánlatkérő által lefolytatott közbeszerzési eljárások számáról és típusáról, így a keresete benyújtásakor nem feltétlenül számíthatott ilyen mértékű illetékre.

A szövetségi közigazgatási bíróság felfüggesztette eljárását és tíz kérdést intézett az Európai Bírósághoz, amelyek elsősorban az osztrák illetékrendszer uniós joggal való összeegyeztethetőségére, az egyenértékűség elvének értelmezésére, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülésére vonatkoztak.

Az Európai Bíróság megállapításai a keretmegállapodásra vonatkozó szerződéskötési moratórium és a keretmegállapodás felső határának túllépése tekintetében

A szövetségi közigazgatási bíróság egyik kérdésével arra várt választ, hogy a keretmegállapodás egyetlen gazdasági szereplővel történő megkötése az ajánlatkérő szempontjából szerződéskötésnek felel-e meg, azaz egyenértékű-e a szerződés odaítélésével és alkalmazandó-e a 89/665 irányelv szerződéskötési moratóriumra⁴ vonatkozó szabályai. Emellett a szövetségi közigazgatási bíróság azon keretmegállapodás alapján odaítélt közbeszerzési szerződések jogi minősítése tekintetében kérte az Európai Bíróság döntését, amelyek maximális mennyiségét, illetve értékét már elérték.

Ezen kérdésekre válaszolva az Európai Bíróság kifejtette, hogy a 89/665 irányelv 2a. cikke (2) bekezdésének első albekezdése alkalmazandó a keretmegállapodásokra, azaz az egyetlen gazdasági szereplővel kötött keretmegállapodás odaítéléséről szóló határozatot követő szerződéskötésre nem kerülhet sor az alkalmazott kommunikációs eszköztől függően legalább tíz vagy tizenöt naptári napos szerződéskötési tilalmi időszak lejárta előtt. Az Európai Bíróság rögzítette, hogy kizárólag ez az értelmezés alkalmas az irányelv hatékony érvényesülésének biztosítására, az érintett ajánlattevők hatékony jogvédelmére, figyelemmel arra, hogy a szerződés odaítéléséről szóló határozat és az említett szerződés megkötése közötti időszak hiánya arra indíthatja az ajánlatkérőket, hogy sietessék a szerződés aláírását.

A keretmegállapodás felső határának túllépése vonatkozásában az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából⁵ egyértelműen kitűnik, hogy a keretmegállapodás meg-

⁴ A Tanács 89/665/EGK irányelve 2a. cikk (2) bekezdés.

⁵ Az Európai Bíróság C-23/20. sz., Simonsen & Weel ügyben 2021. június 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2021:490, az ítélet 68. pontja.

kötésével az ajánlatkérő csak az érintett építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás maximális mennyiségének, illetve értékének határán belül vállalhat kötelezettséget. E felső határ elérését követően a keretmegállapodás már kifejtette joghatásait, így egyetlen szerződést sem lehet jogszerűen odaítélni olyan keretmegállapodás alapján, amelynek az említett felső határát túllépték, kivéve, ha ezen odaítélés nem jár e keretmegállapodás lényeges módosításával.

Az egyenértékűség elvének értelmezéséről szóló ítéleti megállapítások

Az egyenértékűség elvével összefüggésben a szövetségi közigazgatási bíróság kérdése arra irányult, hogy ellentétes-e az elvvel az olyan nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési eljárással kapcsolatos ideiglenes intézkedés iránti kérelmekre és keresetekre eltérő eljárási szabályokat ír elő, mint amelyek a polgári ügyekben lefolytatott eljárásokra alkalmazandók. E körben a kérdést előterjesztő bíróság három releváns nemzeti szabályra hivatkozott; egyrészt közbeszerzési területen az ideiglenes intézkedés iránti kérelem vagy a kereset elfogadásának és érdemi elbírálásának feltétele, hogy a jogalany megfizette-e előzetesen az átalányilletéket. Másrészt közbeszerzési eljárással összefüggésben előterjesztett érdemi keresettel egyidejűleg benyújtott ideiglenes intézkedés iránti kérelem esetén külön átalányilletéket kell fizetni, harmadrészt pedig a bírósági átalányköltségeket nem közigazgatási határozattal vetik ki, így e költségeket nem lehet korlátlan felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróság előtt vitatni.

Ennek vonatkozásában az Európai Bíróság rögzítette, hogy a 89/665 irányelv nem tartalmaz semmiféle rendelkezést, amely kimondottan a jogalanyok által fizetendő bírósági illetékre vonatkozna, amennyiben egy jogellenesnek vélt közbeszerzési eljárással kapcsolatos határozattal szemben hatályon kívül helyezés iránti keresetet indítanak. Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az „ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában az egyes tagállamok feladata a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján meghatározni a közigazgatási eljárás és a bírósági eljárás azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák

a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Ezen eljárási szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű, a belső jogrendből eredő jogok védelmére szolgáló keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).”⁶ Az a tény, hogy a jogalany által fizetendő átalányköltségek a közbeszerzési eljárások területén magasabbak, mint a polgári ügyekben folytatott eljárások keretében felmerülő költségek, önmagában nem bizonyíthatja az egyenértékűség elvének megsértését. Az egyenértékűség elve nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a legkedvezőbb belső jogi szabályozást terjesszék ki egy bizonyos jogterületre vonatkozó valamennyi keresetre, azaz „az egyenértékűség elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési eljárással kapcsolatos ideiglenes intézkedés iránti kérelmekre és keresetekre eltérő eljárási szabályokat ír elő, mint amelyek különösen a polgári ügyekben lefolytatott eljárásokra alkalmazandók.”⁷

A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülésével kapcsolatos ítéleti megállapítások

Az Alapjogi Charta 47. cikkében rögzített hatékony jogorvoslathoz való jog értelmezésével összefüggésben a Bíróság ítéletének rendelkező része három megállapítást is tartalmaz.

Az előterjesztő bíróság két kapcsolódó kérdésében arra várt választ, hogy ellentétes-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a jogalanyt, hogy ideiglenes intézkedés iránti kérelmében és keresetében akkor is azonosítsa a vitatott közbeszerzési eljárást és azt az egyedileg megtámadható határozatot, ha az ajánlatkérő szerv hirdetmény előzetes közzététele nélküli közbeszerzési eljárás lefolytatása mellett döntött.

E kérdésekhez kapcsolódóan a Bíróság rögzítette, hogy hirdetmény közzététele hiányában a jogalany nem képes meghatározni az érintett közbeszerzési eljárás típusát, valamint a megtámadható határozatok számát, így egy olyan nemzeti szabályozás, amely a jogalanyt az

⁶ Az Európai Bíróság C-61/14. sz., Orizzonte Salute ügyben 2015. október 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:655, az ítélet 46. pontja.

⁷ Az EPIC Financial Consulting ítélet 78. pontja.

ilyen típusú információk megjelölésére kötelezi, azt eredményezi, hogy gyakorlatilag lehetetlenné teszi az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását. Az ilyen nemzeti szabályozás sérti a 89/665 irányelv hatékony érvényesülését, amelynek célja annak biztosítása, hogy az ajánlatkérők jogellenesen hozott határozataival szemben hatékony és a lehető leggyorsabb jogorvoslat legyen igénybe vehető. A Bíróság rögzítette, hogy az ilyen szabályozás ellentétes a Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való joggal is, e „cikk pedig önmagában elegendő, és azt nem kell uniós vagy nemzeti jogi rendelkezésekkel pontosítani ahhoz, hogy önmagában hivatkozható jogot biztosítson a magánszemélyek számára”.⁸

A fentiekre tekintettel az Európai Bíróság kimondta, hogy az uniós joggal „ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely arra kötelezi a jogalanyt, hogy ideiglenes intézkedés iránti kérelmében és keresetében azonosítsa az érintett közbeszerzési eljárást és azt az egyedileg megtámadható határozatot, amelyet vitat, ha az ajánlatkérő szerv hirdetmény előzetes közzététele nélküli közbeszerzési eljárás lefolytatása mellett döntött, és a szerződés odaítéléséről szóló határozatot még nem tették közzé.”⁹

A Charta 47. cikkének vonatkozásában az osztrák szövetségi közigazgatási bíróság további két kérdése arra irányult, hogy az ideiglenes intézkedés iránti kérelem esetén kötelezően fizetendő átalányilleték összegének kiszámításával kapcsolatos osztrák nemzeti szabályozás – miszerint az ajánlatkérő hirdetmény közzététele nélküli eljárása esetén is a bíróság határozathozatal előtt köteles meghatározni az érintett közbeszerzési eljárás típusát, a közbeszerzés (becsült) értékét, valamint az érintett, egyedileg megtámadható döntések vagy részek számát – összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Ennek kapcsán a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 89/665 irányelv¹⁰ előírja, hogy a tagállamokban eredményes és főként a lehető leggyorsabb jogorvoslati lehetőségek megteremtése szükséges azon határozatok ellen, amelyek megsérthették az uniós jogot vagy e jogot végrehajtó nemzeti szabályokat. Az irányelv kötelezi

továbbá a tagállamokat „a lehető legrövidebb időn belül és közbenső határozat útján ideiglenes intézkedések megtételére az állítólagos jogsértések orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából”.¹¹

A Bíróság megállapította, hogy hirdetmény előzetes közzététele nélküli közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó kereset esetén nagy annak a kockázata, hogy az ideiglenes védelemhez való jog elenyészik, ha a bíróságnak az ideiglenes intézkedés meghozatala előtt – és kizárólag a fizetendő átalányköltség megállapítása érdekében – feltétlenül meg kell határoznia a közbeszerzési eljárás típusát, az érintett szerződés becsült értékét, valamint az ajánlatkérő által ezen eljárás keretében hozott határozatok összességét. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ez a kockázat jelentősebb, mintha az átláthatóság elvét megsértve folytatnák le az eljárást. Az ideiglenes intézkedésről döntő bíróságnak feltehetőleg hosszú és összetett vizsgálatba kellene bocsátkoznia, ez esetben a bíróságra nehezedő kényszer oly mértékben aránytalan, hogy sérti a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Emellett sérül a felperes teljes bírói jogvédelemhez való joga is, ha a szerződést már aláírták, mivel a bírósági felülvizsgálat utólagos jellege kizárja a kereset benyújtásának lehetőségét az eljárás azon szakaszában, ahol még a jogsértések orvosolhatók lennének.

A Bíróság a fentiek alapján rögzítette, hogy ellentétes a Charta 47. cikkével az olyan nemzeti szabályozás, amely hirdetmény előzetes közzététele nélküli közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó kereset esetén arra kötelezi az ideiglenes intézkedés iránti kérelem tárgyában eljáró bíróságot, hogy e kérelem elbírálása előtt a kötelezően fizetendő átalányilleték kiszámítása érdekében határozza meg a közbeszerzési eljárás típusát, (becsült) értékét, valamint az egyedileg megtámadható határozatok, és adott esetben az érintett közbeszerzési eljárásból eredő tételek teljes számát.

Ugyanakkor a Bíróság hangsúlyozta, hogy a „gyorsaság követelménye nem ugyanolyan erővel érvényesül abban az esetben, amelyben a jogalany egy ajánlatkérő szerv által hozott, egyedileg megtámadható határozat

⁸ Az Európai Bíróság C-414/16. sz., Egenberger ügyben 2018. április 17-én hozott ítélete, ECLI: EU:C:2018:257, az ítélet 78. pontja.

⁹ Az EPIC Financial Consulting ítélet 84. pontja.

¹⁰ 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikk (1) bekezdés.

¹¹ 89/665/EGK tanácsi irányelv 2. cikk (1) bekezdés a) pont.

hatályon kívül helyezésére irányuló keresetet nyújt be valamely nemzeti bírósághoz, mint amelyben a jogalany megelőző jelleggel ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjeszt elő”.¹² Erre tekintettel a Bíróság leszögezte, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely egyedileg meghatározható határozat hatályon kívül helyezésére irányuló kereset esetén arra kötelezi az eljáró bíróságot, hogy a kérelem elbírálása előtt kizárólag a bírósági átalányilleték összegének meghatározása céljából azonosítsa az érintett közbeszerzési eljárás típusát, (becsült) értékét, valamint az egyedileg megtámadható határozatok számát, nem ellentétes az uniós joggal.

A hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülésével kapcsolatban az osztrák szövetségi közigazgatási bíróság további kérdésben kérte az Európai Bíróság döntését. Kérdése arra irányult, hogy ellentétes-e a Charta 47. cikkével az a nemzeti szabályozás, amely hirdetmény közzététele nélküli közbeszerzési eljárás megtámadása esetén az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet benyújtó jogalanyt olyan összegű átalányilleték fizetésére kötelezi, amelyet nem lehet előre látni, figyelemmel arra, hogy a jogalany számára lehetetlennek bizonyulhat a szerződés becsült értékének, valamint az ajánlatkérő szerv által hozott, egyedileg megtámadható határozatok megismerése, amelyek alapján ezen illetéket megállapítják.

Ezen kérdésre válaszolva az Európai Bíróság tisztázta, hogy alapesetben a közbeszerzések területén az ideiglenes intézkedés iránti kérelem benyújtója vagy a kere-

set benyújtója által fizetendő átalányilleték számítási módja előre ismert lehet, mivel az egyértelműen következik az osztrák közbeszerzési jogi szabályokból.¹³

Ugyanakkor, ha az ajánlatkérő hirdetmény előzetes közzététele nélküli közbeszerzési eljárást folytat le, az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet vagy jogorvoslati kérelmet benyújtó jogalany nem ismeri sem az érintett szerződés becsült értékét, sem az ajánlatkérő szerv által már meghozott, azon egyedileg megtámadható határozatok számát, amelyek alapján az említett átalányilletéket megállapítják. Feltehetőleg ez történhetett az alapeljárásban is, az EPIC azért vitathatta először az ajánlatkérő szerv által kötött huszonegy keretmegállapodást, mert egyrészt nem tudta meghatározni a közbeszerzési eljárás típusát, valamint a megtámadható határozatok számát. Mivel az EPIC úgy döntött, hogy valamennyi határozattal szemben ideiglenes intézkedés iránti kérelmet, valamint érdemi keresetet nyújt be, így lett egymillió eurót meghaladó átalányilleték fizetésére köteles.

A fentiekre tekintettel az Európai Bíróság az uniós joggal ellentétesnek minősítette az olyan nemzeti szabályozást, amely a jogalanyt olyan összegű átalányilleték megfizetésére kötelezi, amelyet az ideiglenes intézkedés iránti kérelmének vagy keresetének benyújtása előtt nem lehet előre látni, mivel az gyakorlatilag lehetlenné vagy rendkívül nehezé teszi a hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlását, és következésképpen sérti a Charta 47. cikkét.

¹² Az EPIC Financial Consulting ítélet 96. pontja.

¹³ Az átalányilleték számítási módja tekintetében lásd az osztrák közbeszerzésekről szóló 2018. évi szövetségi törvény, BGB. I, 65/2018. sz. (Bundesvergabeegesetz 2018) az átalányállányilletékekről szóló 2018. évi rendelettel (BVwG-Pauschalgebührenverordnung Vergabe 2018) összefüggésben értelmezett 340. §-át.