

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.1.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertetett Európai Unió Bíróságának ítélete és a Döntőbizottság határozata az ajánlatkérő által hozott döntés elleni jogorvoslati kérelem benyújtási határidejének be nem tartása miatti jogorvoslati kérelem elkésztésével foglalkozik, mely esetekben a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának eljárásjogi akadálya áll fenn.

Az Európai Unió Bíróságának C-532/20. számú ítélete¹

Az ítélettel érintett tárgyak: Jogorvoslati kérelem benyújtásának határidejét az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben, amelyben érvényesnek nyilvánította egy vesztes ajánlattevő ajánlatát, és e határozat a nyertes ajánlattevő személyét megnevezi, ahhoz az időponthoz viszonyítva lehet számítani, amikor a nyertes megkapja e határozatot.

Tényállás

A romániai ajánlatkérő egy vasútvonal felújítását célzó építési beruházás megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárást indított. 2018. március 13-án a jelen ismertetés szerint AT ajánlattevő által benyújtott ajánlatot az ajánlatkérő elfogadhatónak nyilvánította, azonban 2018. július 5-én az ajánlatkérő az AT ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségéről döntött, az alkalmassági feltételeknek való nem megfelelés miatt. 2018. október 19-i ítéletével a Bukaresti Törvényszék elutasította az AT ajánlattevő keresetét, amelyet a saját ajánlata érvénytelensége és a nyertes ajánlattevőként kihirdetett a jelen ismertetés szerint BR ajánlattevő ajánlatának érvényességével kapcsolatban nyújtott be.

A 2018. december 20-án meghozott ítéletében a Bukaresti Fellebbviteli Bíróság helyt adott az AT ajánlattevő által a fenti ítélettel szemben benyújtott keresetnek, és megsemmisítette az elsőfokú bíróság határozatát. A fellebbviteli bíróság azt is megállapította, hogy az AT ajánlattevő ajánlata érvényes volt, és az ajánlatkérő köteleles a BR ajánlattevő ajánlatát újraértékelni, fi-

gyelembevételre az AT ajánlattevő által a BR ajánlatával szemben megfogalmazott kifogásokat. A Bukaresti Fellebbviteli Bíróság által elrendelt újraértékelést követően az ajánlatkérő az AT ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánította, és a 2019. június 19-i levelében az AT ajánlattevőt jelölte meg a szóban forgó közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjének.

2019. július 5-én az AT új keresetet nyújtott be a Bukaresti Törvényszékhez, amelyben többek között az ajánlatkérő azon döntését kifogásolta, amelyben a BR ajánlattevő ajánlatát érvényesnek és megfelelőnek fogadta el, valamint az odaítélési eljárásról szóló döntés és minden, az ezen ajánlat értékelésének módjára vonatkozó aktus megsemmisítését kérte. Ezenfelül az AT ajánlattevő azt kérte e bíróságtól, hogy kötelezze az ajánlatkérőt a BR ajánlatának érvénytelenné nyilvánítására, azzal az indokkal, hogy a BR többször is megpróbálta befolyásolni az ajánlatkérő értékelő bizottságának tagjait annak érdekében, hogy az AT ajánlattevő ajánlatát hátrányos helyzetbe hozza.

A Bukaresti Törvényszék 2019. augusztus 8-i ítéletével e keresetet késedelmes benyújtása miatt elutasította. E tekintetben a bíróság úgy ítélte meg, hogy a román közbeszerzési törvényben foglalt tíznapos határidőt nem attól az időponttól kell számítani, amikor az AT ajánlattevő a közbeszerzési iratokról tudomást szerzett, hanem attól az időponttól, amikor közölték vele az eljárás eredményét.

Az AT ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Bukaresti Fellebbviteli Bírósághoz. Fellebbezésének alátámasztására előadta, hogy a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló, 2019. június 19-i jelentésben kizárólag a saját ajánlatának értékeléséről tájékoztatták, és abból nem derült ki semmilyen, a BR által benyújtott ajánlat értékelésének módjára vonatkozó információ. Az AT ajánlattevő arra hivatkozott, hogy csak 2019. június 25-én szerzett tudomást a közbeszerzési eljárásról készült iratokról és – közvetetten – az értékelés módjáról, amely időpontban a 2019. június 20-i kérelmét

¹ Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2022:128. Az ítélet 2022. február 24-én kelt.

követően betekinthetett közbeszerzési eljárás irataiba. Következésképpen álláspontja szerint a kereset benyújtására a román közbeszerzési törvényben előírt tíznapos határidő 2019. június 25-től kezdődött.

E körülmények között a Bukaresti Fellebbviteli Bíróság úgy határozott, hogy a jogorvoslati eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az Európai Bíróság elé:

Úgy kell-e értelmezni a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló a Tanács 1992. február 25-i 92/13/EGK irányelvének (a továbbiakban: 92/13/EGK irányelv) 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését és (3) bekezdését, valamint 2c. cikkét, hogy a közbeszerzési eljárás keretében nyertesként megjelölt ajánlattevő által az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben előterjesztett kereset benyújtásának határidejét, amelyben az ajánlatkérő érvényesnek nyilvánította a közbeszerzési rangsorban alacsonyabb helyre sorolt ajánlattevő ajánlatát, azon naphoz viszonyítva kell-e számítani, amelyen felmerült a nyertesként megjelölt ajánlattevő érdeke azt követően, hogy a sikertelen ajánlattevő keresetet nyújtott be a közbeszerzési eljárás eredményével szemben?

Az Európai Unió Bírósága az ítéletét a következőkkel indokolta

Az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről előzetesen megállapította, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem a 92/13/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének, hanem ezen irányelv 1. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésének értelmezését kéri a Bíróságtól.

Ennek megfelelően úgy kell tekinteni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság egyetlen kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 92/13/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdését és (3) bekezdését, valamint 2c. cikkét, hogy azon határidőt, amelyen belül az odaítélési eljárás keretében nyertesként megjelölt ajánlattevő keresetet terjeszthet elő az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben, amely elfogadhatónak nyilvánítja egy vesztes ajánlattevő ajánlatát, lehet-e ahhoz az időponthoz viszonyítva számítani, amikor e nyertes megkapja e

határozatot, még akkor is, ha egyfelől ezen időpontban a vesztes ajánlattevő nem vagy még nem nyújtott be keresetet e közbeszerzési eljárás eredményét illetően, illetve másfelől, az eljárás nyertese nem kapta meg az említett ajánlattevő ajánlata értékelésének módjára vonatkozó releváns információkat.

Tekintettel arra, hogy a 2014/23/EU 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 negyedik albekezdése, (3) bekezdése, valamint 2c. cikke analógiát mutat a 92/13/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdésével, valamint 2c. cikkével, a 89/665/EGK irányelv ezen rendelkezéseire vonatkozó ítélkezési gyakorlat is releváns a 2014/23/EU irányelvvel módosított 92/13/EGK irányelv szóban forgó rendelkezéseinek értelmezése tekintetében. A 92/13/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése a 2014/25/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében annak biztosítására kötelezi a tagállamokat, hogy az ajánlatkérő szervek által hozott döntésekkel szemben hatékonyan és a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető. Márpedig a jogvesztő keresetindítási határidőknek az előírása lehetővé teszi az ezen irányelv által követett, gyorsaságra irányuló cél megvalósítását azáltal, hogy kötelezi a gazdasági szereplőket a gyors keresetindításra a közbeszerzési eljárás keretében hozott előkészítő intézkedésekkel, illetve közbenső határozatokkal szemben (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A jogvesztő jellegű, észszerű keresetindítási határidőknek a megállapítása főszabály szerint teljesíti a 92/13/EGK irányelvből következő hatékony érvényesülés követelményét, mivel a jogbiztonság alapelve alkalmazásának minősül, és összeegyeztethető a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető joggal (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

Következésképpen, amennyiben a tagállamok a 92/13/EGK irányelv 2c. cikke értelmében előírják, hogy a 2014/25/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv

hatálya alá tartozó eljárás keretében vagy azzal kapcsolatban az ajánlatkérő által hozott döntés elleni jogorvoslati kérelmeket meghatározott határidő lejárta előtt kell benyújtani, az említett határozattal szembeni jogorvoslati határidőket az ajánlatkérő szerv határozatának az ajánlattevőkkel való közlésére vonatkozó szabályok alapján kell meghatározni. Ennek megfelelően a határidő legalább tíz naptári nap kell, hogy legyen attól a naptól számítva, amikor e döntést az ajánlattevőnek vagy a részvételre jelentkezőnek faxon vagy elektronikus úton megküldik. Amennyiben más kommunikációs eszközöket használnak, e határidőt úgy kell számítani, hogy vagy e döntésnek az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező részére való megküldése időpontját követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap, vagy az ugyanezen döntés kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap. A 2. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett döntések elleni jogorvoslati kérelmek esetében, amely döntésekre nem vonatkozik külön értesítési szabály, a határidő az érintett döntések közzétételének időpontjától számított legalább tíz naptári nap.

A jelen ügyben a román jog előírja, hogy a tíznapos határidő számítása valamennyi ajánlattevő esetében – a nyertes ajánlattevőt is ideértve – az ajánlatkérő szerv aktusáról való tudomásszerzést követő napon kezdődik. Ennek megfelelően annak a nyertes ajánlattevőnek, akinek szándékában áll, hogy egy vesztes ajánlattevő ajánlatát érvényesnek nyilvánító határozatot vitasson, keresetét e határidőn belül kell benyújtania, egyrészt attól a kérdéstől függetlenül, hogy ezen ajánlattevő e határozattal szemben keresetet nyújtott-e be, másrészt pedig azon tényről függetlenül, hogy e nyertes ajánlattevő semmilyen információval nem rendelkezett az említett ajánlattevő ajánlatának értékelési módjáról.

Bár mind a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében, mind az alapeljárás felei és az Európai Bizottság foglalkoznak írásbeli észrevételeikben az eljáráshoz fűződő érdek feltételével, a kérdést előterjesztő bíróság kérdését kizárólag a keresetindítási határidő kezdőnapjával kapcsolatos problémára korlátozta.

E tekintetben megállapította az Európai Unió Bírósága, hogy a 92/13/EGK irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a

rendelkezésükre, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll. E rendelkezés célja, hogy többek között valamennyi olyan ajánlattevő helyzetében alkalmazják, amely ajánlattevő úgy véli, hogy valamely versenytársának a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban való részvételét megengedő határozat jogellenes, és azzal a veszéllyel jár, hogy neki kárt okoz, mivel e veszély elegendő az e határozattal szembeni kereset megindításához fűződő azonnali érdek megalapozásához, eltekintve egyébiránt a szerződés másik részvételre jelentkezőnek való odaítéléséből esetlegesen eredő kártól (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 36. pont).

Ily módon a 92/13/EGK irányelvvel főszabály szerint nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az ajánlatkérő által hozott határozat elleni jogorvoslati kérelmeket egy e célra meghatározott határidőn belül kell benyújtani, és hogy az e kérelmet megalapozó valamennyi, a közbeszerzési eljárásban elkövetett jogsértésre ugyanezen határidőn belül kell hivatkozni, a jogvesztés terhe mellett, oly módon, hogy e határidő elteltével e határozat ellen jogorvoslatot benyújtani és ilyen jogsértésekre hivatkozni a továbbiakban már nem lehet, feltéve, hogy e határidő észszerű (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ebből az következik, hogy a nyertes ajánlattevő még akkor is köteles lehet a vesztes ajánlattevő közbeszerzési eljárásban való részvételét megengedő határozattal szembeni jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidőt betartani, ha e határozat a nyertes ajánlattevő személyét nevezi meg, és még akkor is, ha ezen időpontban a vesztes ajánlattevő nem vagy még nem nyújtott be keresetet ezen utóbbi határozattal szemben.

Mindazonáltal nem zárható ki, hogy sajátos körülmények fennállása esetén vagy bizonyos részletszabályokra figyelemmel, a jogvesztést kimondó nemzeti szabályok alkalmazása sértheti az uniós jog által magánszemélyeknek biztosított jogokat, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében foglalt, hatékony jogorvoslathoz való jogot és a pártatlan bírósághoz való jogot (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 43. pont, valamint az ott hivat-

kozott ítélkezési gyakorlat). E tekintetben az Európai Unió Bírósága emlékeztetett arra, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélése területén alkalmazandó rendelkezések megsértése elleni hatékony jogorvoslatok csak akkor biztosíthatók, ha az e jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csupán abban az időpontban kezdődik, amikor a felperes tudomást szerzett, vagy tudomást kellett volna szereznie az említett rendelkezések állítólagos megsértéséről (lásd analógia útján: 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco végzés, C-54/18, EU:C:2019:118, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ennek érdekében az ajánlatkérő által az ajánlattevőkkel közölt döntésnek a 92/13/EGK irányelv 2c. cikke értelmében tartalmaznia kell a lényeges indokok összefoglalását. A lényeges indokok összefoglalását az ajánlatkérő határozatainak tartalmaznia kell, amely annak biztosítására irányul, hogy az érintett ajánlattevők tudomást szerezzenek vagy szerezhessenek a közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó szabályok esetleges megsértéséről. A jelen ügyben, a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat fenntartása mellett, az ajánlatkérő azon határozatának lényeges indokai, amely megengedte a BR ajánlattevő részvételét a szóban forgó közbeszerzési eljárásban, levezethetők az eljárás eredményére vonatkozó jelentésből, amelyet a román jog értelmében az érintett ajánlattevők részére hozzáférhetővé kellett tenni. Mindazonáltal olyan körülmények között, amikor az ajánlatkérő határozatának lényeges indokairól sem közzététel útján, sem pedig e határozat közzétekor nem tájékoztatják az ajánlattevőket, annak a határidőnek a számítása, amelyen belül

a nyertes ajánlattevő keresetet nyújthat be az ajánlatkérő azon határozata ellen, amellyel a vesztes ajánlattevő ajánlatát elfogadhatónak nyilvánította, nem e határozat kézhezvételének időpontjától kezdődik, hanem az említett határozat lényeges indokainak a nyertes ajánlattevővel történő közlése időpontjától, ami garantálja, hogy az említett nyertes ajánlattevő tudomást szerzett vagy szerezhette arról, hogy egy ilyen határozattal az ajánlatkérő esetlegesen megsértette-e az uniós jogot.

A fenti megfontolásokra figyelemmel az előterjesztett kérdésre az Európai Unió Bírósága azt a választ adta, hogy a 92/13/EGK irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdését és (3) bekezdését, valamint 2c. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azt a határidőt, amelyen belül a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás keretében nyertesként megjelölt ajánlattevő keresetet terjeszthet elő az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben, amely elfogadhatónak nyilvánítja egy vesztes ajánlattevő ajánlatát, lehet ahhoz az időponthoz viszonyítva számítani, amikor a nyertes megkapja e határozatot, még akkor is, ha ezen időpontban a vesztes ajánlattevő nem vagy még nem nyújtott be keresetet e határozattal szemben. Ezzel szemben, ha az említett határozat közzétekor vagy közzétételkor az olyan lényeges indokok összefoglalását, mint az említett ajánlat értékelésének módjára vonatkozó információkat, a 92/13/EGK irányelv 2c. cikkének megfelelően nem hozták az említett nyertes ajánlattevő tudomására, e határidőt az ilyen összefoglalásnak a nyertes ajánlattevővel történő közlése időpontjához viszonyítva kell számítani.