PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. június 1.[1]

I – Bevezetés

1. A ciprusi Anotato Dikastirio (legfelsőbb bíróság) elsőfokú bíróságként eljárva[2] azzal a kérdéssel fordult a Bírósághoz, hogy a 89/665/EGK tanácsi irányelv[3] 2. cikkének (8) bekezdése feljogosítja-e a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét arra, hogy bíróság előtt keresetet indítson az általa hozott határozatot megsemmisítő, jogorvoslati eljárások felügyeletéért felelős közigazgatási szerv határozatával szemben.

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – Ítéletei ellen fellebbezésnek van helye, amelyet teljes ülése bírál el.

3 – 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 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 1. kötet 246. o.).

II – Jogi háttér

A – *A 89/665 irányelv*

2. Az 1. cikk (1) bekezdése szerint „[a] tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy – a 71/305/EGK, a 77/62/EGK és a 92/50/EGK irányelv hatálya alá tartozó szerződés-odaítélési eljárást illetően – az ajánlatkérő által hozott határozatot eredményesen és főként a lehető leggyorsabban felül lehessen vizsgálni a következő cikkekben, és különösen a 2. cikk (7) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelően, valamint azon az alapon, hogy e határozat a közbeszerzések területén megsértette a Közösség jogszabályait vagy az e szabályokat végrehajtó nemzeti szabályokat”.[4]

4 – A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 1. kötet 322. o.) 41. cikkével összhangban kidolgozott rendelkezés. Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelv (HL 1993. L 199., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 2. kötet 110. o.) 33. cikkével és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv (HL 1993. L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 2. kötet 163. o.) 36. cikkével, valamint 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.) 82. cikkének második bekezdésével összhangban, továbbá a hivatkozott irányelvek mellékleteiben található táblázatok alapján a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésében található, a 71/305/EGK, a 77/62/EGK és a 92/50/EGK irányelvekre vonatkozó utalást a 18/2004 irányelvre való utalásként kell érteni.

3. Az 1. cikk (3) bekezdése így szól:

„A tagállamok biztosítják, hogy a tagállamok által megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek legyen lehetőségük jogorvoslati eljárás igénybevételére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott árubeszerzésre vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés elnyerése, és állítólagos jogsértést szenvedtek, vagy fennáll ennek a kockázata. A tagállamok előírhatják különösen, hogy a jogorvoslatot kérő személy előzetesen értesítse az ajánlatkérőt az általa elszenvedett jogsértésről és jogorvoslatot kérő szándékáról."

4. A 2. cikk (8) bekezdése értelmében:

„Amennyiben a jogorvoslati eljárásokért felelős testületek jellegüket tekintve nem bírói testületek, határozataikat mindig írásban kell indokolniuk. Továbbá erre az esetre rendelkezéseket kell hozni olyan eljárások biztosítására, amelyek révén a jogorvoslati testület által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy a testületre átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát igazságszolgáltatási jogorvoslat vagy egy olyan más testület által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely a Szerződés 177. cikke értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati testülettől független.

[...]"[5]

B – *A ciprusi jog*

5. A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya 146. cikkének (2) bekezdése alapján a közigazgatási szervek jogi aktusaival, illetve mulasztásaival szemben bíróság előtt keresetet „bárki előterjeszthet, akinek valamely olyan jogos érdekét, amely őt személyesen vagy valamely közösség tagjaként illet meg, a határozat, a jogi aktus vagy a mulasztás közvetlenül sérti".

6. A 181(1)/2004 törvénnyel módosított, közbeszerzési szerződések (árubeszerzés, építési beruházások és szolgáltatásnyújtás) odaítéléséről szóló 101(1)/2003 törvény a ciprusi szabályozás uniós joggal – így többek között

5 – A jelen ügyre – annak időbeli hatályára tekintettel – nem alkalmazható, a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2007. L 335., 31. o.) alapján a 2. cikk (8) bekezdésének rendelkezése átkerült ugyanannak a cikknek a (9) bekezdésébe, továbbá a spanyol változat a 2. cikk (8) bekezdése által alkalmazott „organismo de base" (alapügyben eljárt hatóság) megjelölést az egyértelműbb „órgano de recurso" megjelöléssel helyettesíti (a magyar változatban változatlanul a „jogorvoslati testület" megjelölés szerepel).

a 89/665/EGK irányelvvel – való harmonizációját célozza, erre tekintettel 55. cikke felállította az Anatheoritiki Archi Prosforon-t (az ajánlattételeket felülvizsgáló hatóságot, a továbbiakban: felülvizsgáló hatóság), amelyet 56. cikkében felhatalmazott az ajánlatkérők határozataival szemben benyújtásra kerülő „panaszbeadványok" elbírálására. E törvénynek a 181(1)/2004 törvénnyel módosított 60. cikke így rendelkezik: „Amennyiben az érdekelt sérelmesnek találja magára nézve a [felülvizsgáló hatóság] határozatát, az alkotmány 146. cikke értelmében keresetet nyújthat be az Anotato Dikastirióhoz. Az alkotmány 146. cikke szerinti keresetet nyújthat be az Anotato Dikastirióhoz az ajánlatkérő szerv is, amennyiben a [felülvizsgáló hatóság] határozatát, okirati bizonyítékokkal megfelelően alátámasztva, jogellenesnek tartja."

7. Amint azt a későbbiekben láthatjuk, az Anotato Dikastirio e rendelkezéssel kapcsolatban már tett egy, a jelen eljárás szempontjából különös jelentőséggel bíró megállapítást.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

8. 2003 júniusában a Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (a nicosiai csatornázási művek tanácsa, a továbbiakban: Symvoulio)[6] mint ajánlatkérő felhívást tett közzé Anthoupolis körzetének szennyvízkezelő telepe tekintetében megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, a szennyvízkezelő telep felépítése, valamint tíz éven keresztül történő működtetése és karbantartása tárgyában.

9. Az előzetesen kiválasztott jelöltek között volt a Degremont SA & Atlas Pantou Co. Ltd. konzorcium (a továbbiakban: Degremont) és a WTE BAMAG konzorcium is.

10. Az ajánlatok benyújtását követően a Symvoulio azt közölte a Degremont-tal, hogy a szerződést a WTE BAMAG konzorciumnak ítélte.

11. A Degremont az említett döntéssel szemben 2005. október 7-én jogorvoslati kérelemmel fordult a felülvizsgáló hatósághoz, és biztosítási intézkedésként kérte a Symvoulio határozata végrehajtásának felfüggesztését, tekintettel arra, hogy az a szerződés visszafordíthatatlan odaítélését jelentené. A biztosítási intézkedés alkalmazásának kérdésével kapcsolatban az eljáró hatóság 2005. október 13-ára tárgyalást tűzött ki, azonban – mivel a biztosítási intézkedés elrendelésére irányuló kérelem benyújtása önmagában (benyújtásának időpontjában) nem eredményezte a végrehajtás felfüggesztését –, a Symvoulio ténylegesen a WTE BAMAG konzorciumnak ítélte a szerződést, már azelőtt, hogy a

6 – A tárgyaláson kiderült, hogy a Symvoulio illetékessége kiterjed Nicosia teljes körzetére, elnöke pedig a város polgármestere.

felülvizsgáló hatóság határozhatott volna a biztosítási intézkedésről.

12. 2006. február 14-én a felülvizsgáló hatóság az (alap)ügyet lezáró határozatával megsemmisítette a Symvoulio határozatát[7].

13. A WTW BAMAG nem kérte keresettel a határozat vizsgálatát az Anotato Dikastiriótól. A Symvoulio azonban 2006. március 31-én kérte ezt[8], kereshetőségi jogának alátámasztására pedig az Alkotmány 146. cikkének (2) bekezdésére és a szerződések odaítéléséről szóló 101 (1)/2003 törvény 60. cikkére hivatkozott.

14. A jelen eljárás alapjául szolgáló fellebbezési eljárás tartama alatt az Anotato Dikastirio teljes ülése 2007. december 10-én egy ugyanezen felek között folyamatban lévő másik keresettel indult ügy elbírálása keretében ítéletet hozott[9]. Ebben az ítéletében az Anotato Dikastirio úgy rendelkezett, hogy a Symvoulio mint ajánlatkérő nem rendelkezik kereshetőségi joggal a felülvizsgáló hatóság megsemmisítő határozatával szemben, röviden azért, mert (1) e határozat az összetett [szerződés-]odaítélési eljárás része, (2) a felülvizsgáló hatóság a Symvoulióhoz képest másodfokú közigazgatási fórumként (fellebbviteli fórumként) jár el, erre tekintettel pedig nem elképzelhető, hogy a közigazgatás valamely szervének jogos érdeke merülhetne fel a közigazgatás egy másik szervével szemben, (3) az ajánlatkérők a közérdek érvényesítésére törekednek, ugyanakkor nem képviselhetnek egyéni érdekeket, továbbá (4) a 101 (1)/2003 törvény nem biztosíthat jogorvoslati jogot az ajánlatkérőnek, ha azt az Alkotmány 146. cikkének (2) bekezdése nem biztosítja számára.

15. Az elsőfokú bíróságként eljáró Anotato Dikastirio (a 629/2006 fellebbezési eljárásban) a teljes ülésén meghozott ítélettel – megalapozott ítélkezési gyakorlatára és arra való tekintettel, hogy ennek kialakítása során a ciprusi szabályozást nem vizsgálta meg a 89/665 irányelv rendelkezésire is figyelemmel – felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében az alábbi kérdéssel fordult a Bírósághoz:

„A 89/665/EK irányelv 2. cikkének (8) bekezdése biztosítja-e az ajánlatkérő szerveknek a bíróság előtti keresetindítás jogát a jogorvoslati eljárásokért felelős testületek megsemmisítő határozataival szemben, amennyiben e testületek jellegüket tekintve nem bírósági szervek?”

7 – A jelen előzetes döntéshozatali eljárás valamennyi résztvevője hallgat arról, hogy mely különös indokok alapján vonta vissza a felülvizsgálati szerv a Symvoulio döntését.

8 – Ennek nyomán indult a 629/2006. számú fellebbezési eljárás.

9 – 106/2006. szám alatt nyilvántartásba véve.

IV – A Bíróság előtti eljárás

16. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Bíróság Hivatalához 2008. december 22-én érkezett.

17. A Symvoulio, a Cseh Köztársaság kormánya és a Bizottság igenlő választ vár a Bíróságtól az Anotato Dikastirio kérdésére, vagyis kérik annak megállapítását, hogy a 89/665 irányelv 2. cikkének (8) bekezdése biztosítja az ajánlatkérőknek a bíróság előtti keresetindítás jogát a jogorvoslati eljárásokért felelős testületek határozataival szemben.

18. A felülvizsgáló hatóság szerint a 89/665 irányelv a vállalkozások számára biztosít védelmet, nem pedig az ajánlatkérők számára, ez utóbbiak ugyanis nem rendelkezhetnek olyan egyéni érdekekkel, amelyek alapján bírósági úton megtámadhatnák a döntéseik felülvizsgálatára jogosult szervekkel.

19. A 2010. március 25-i tárgyalás alkalmával a Symvoulio, a felülvizsgáló hatóság, valamint a Bizottság képviselői szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

V – Az ügy érdemi vizsgálata

20. Az Anotato Dikastirio előzetes döntéshozatal iránti kérelme azt a – Bíróság ítélkezési gyakorlata által még nem rendezett – kérdést veti fel, hogy a 89/665 irányelv alapján elismerhető-e valamely ajánlatkérő szerv számára a határozatainak felülvizsgálatát ellátó közigazgatási szerv határozatainak megtámadásához való jog, amikor – közjogi jellegük sérelme nélkül – e két szerv eltérő jogállással rendelkezik, ezenfelül pedig eltérő irányítás alá tartozik, és funkcionális szempontból is eltérő feladataik vannak.

21. E kérdés megválaszolásához, a hivatkozott 2. cikk (8) bekezdése hatályának elemzését megelőzően, meg kell vizsgálni a 89/665 irányelv által megállapított jogorvoslati eljárások felépítését.

22. Már az irányelv harmadik preambulumbekezdése kiemeli, hogy „mivel a közbeszerzésnek a közösségi verseny előtti megnyitása szükségessé teszi az átláthatóság és a megkülönböztetéstől mentesség garanciáinak jelentős növelését; […] annak érdekében, hogy ez kézzelfogható eredménnyel járjon, hatékony és gyors jogorvoslatoknak kell rendelkezésre állniuk a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog vagy az e jogot végrehajtó nemzeti szabályok megszegése esetében”, e rendelkezés

pedig egybecseng a szerződés-odaítélési eljárások közösségi koordinációját célzó „tartalmi" szabályozással[10].

23. A tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek az irányelvben lefektetett jogorvoslati rendszer átültetése során, tekintve, hogy az irányelv „mindössze azokat a minimális feltételeket határozza meg, melyeknek a nemzeti jogrend szerinti jogorvoslati eljárásoknak meg kell felelniük a közbeszerzésekre vonatkozó közösségi jogi előírások tiszteletben tartása érdekében"[11] .

24. Így – csak hogy egy példát említsünk – az irányelv nem tartalmaz semmiféle rendelkezést az általa bevezetni kívánt jogorvoslatokkal kapcsolatos határidőket illetően[12].

25. Az irányelv ugyanakkor – és a jelen ügyben ez számunkra a legfontosabb – az általam felvázolt állásponttal összhangban kizárólag azt garantálja, hogy az irányelvben előírt jogorvoslati eljárások igénybevételére „legalább" azon személyeknek legyen lehetőségük, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott közbeszerzési szerződés elnyerése, és a közbeszerzésekre vonatkozó közösségi jog vagy az e jogot átültető nemzeti szabályok állítólagos megsértését szenvedték el, vagy fennáll ennek a kockázata[13].

26. Mindenesetre az uniós jogalkotó azt kívánta elérni, hogy a közbeszerzések terén a törvényesség megőrzésének utolsó bástyája valamely bíróság legyen[14], akár közvetlenül, amikor a jogorvoslati fórum eleve maga a bíróság, akár pedig közvetetten, azáltal, hogy a bíróságok folytathatják le az esetlegesen létrehozott közigazgatási felülvizsgálati szerv határozatával szemben kezdeményezett jogorvoslati eljárást. Ciprus ez utóbbi megoldást alkalmazza, az említett közigazgatási szerv (a felülvizsgáló hatóság) határozataival szemben előterjesztett keresetek elbírálására pedig az Anotato Dikastirio (legfelsőbb bíróság) rendelkezik hatáskörrel.

10 – Amely jelenleg alapvetően a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 7. kötet 19. o.) és a 2004/18 irányelvben található.

11 – A Bíróság C-315/01. sz. GAT-ügyben 2003. június 19-én hozott ítéletének (EBHT 2003., I-6351. o.) 45. pontja és a Bíróság C-492/06. sz. Consorzio Elisoccorso San Raffaele ügyben 2007. október 4-én hozott végzésének (EBHT 2007., I-8189. o.) 21. pontja.

12 – A Bíróság C-470/99. sz., Universale-Bau és társai ügyben 2002. december 12-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-11617. o.) 71. pontja és a C-406/08. sz. Uniplex (UK) Ltd. ügyben 2010. január 28-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-817. o.) 26. pontja alapján „[e]zért az egyes tagállamok belső jogrendjére hárul az a feladat, hogy az e határidőkre vonatkozó szabályokat megállapítsa".

13 – A Bíróság már hivatkozott, 2007. október 4-én hozott végzésének 20. pontja.

14 – E fogalom jelen esetben nem csak az egyes tagállamokban szervezeti szempontból bíróságnak minősülő azon szerveket takarja, amelyek védelméért „bírósági jogorvoslat" útján lehet folyamodni, hanem „olyan más testület[et is] [...], amely a Szerződés 177. cikke értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati testülettől független", tekintve, hogy a 89/665 irányelv 2. cikkének (8) bekezdése feljogosítja mind az ajánlatkérők, mind pedig a jogorvoslati eljárások lefolytatásával megbízott közigazgatási testület döntéseinek vizsgálatára.

27. Ugyanakkor azáltal, hogy az irányelv lehetővé teszi egy olyan köztes fórum létrehozását, amelynek feladata az ajánlatkérő szervek határozataival szemben előterjesztett panaszbeadványok elbírálása, nyilvánvaló, hogy ezzel kinyílik annak az eshetősége is, hogy az ezen eljárást szükségszerűen követő bírósági eljárás értelme bizonyos mértékben módosul. A bírósági eljárás során ugyanis a bíróság a közigazgatási szerv határozatának helyességét ellenőrzi, megerősítve vagy hatályon kívül helyezve a konkrét esetben erre törvényileg felhatalmazott szerv hatáskörébe tartozó odaítélést.

28. E megállapítás nyilvánvalóvá teszi, hogy a vizsgált előzetes döntéshozatal iránti kérelemben felvetett probléma lényegénél fogva nem merül fel azokban a nemzeti jogrendszerekben, amelyek a jogorvoslat közigazgatási szervekhez történő telepítése helyett a bírósági út kizárólagos és közvetlen alkalmazása mellett döntöttek. Ilyen esetben az ajánlatkérők kizárólag alperesi pozícióban szerepelhetnek. Ezzel ellentétben a felülvizsgálatot ellátó közigazgatási szerv megsemmisítő határozatának bírósági megtámadása során lehetőség nyílik arra, hogy a megsemmisítéssel érintett vállalkozások mellett az ajánlatkérők is felperesként léphessenek fel.

29. Épp ezért a jelen ügyben a Symvoulio – feltehetően a vele szembeni esetleges kártérítési eljárás megelőzése érdekében – ragaszkodik a felülvizsgáló hatóságnak a szerződés meghatározott résztvevő javára általa történt odaítélését megsemmisítő határozata bíróság előtti megtámadásához.

30. Erre tekintettel, e megállapításból kiindulva azt kell megvizsgálni, hogy a Symvoulio rendelkezik-e az általa hivatkozott kereshetőségi joggal.

31. Álláspontom szerint a 89/665 irányelv nem biztosít bíróság előtti aktív perbeli legitimációt az ajánlatkérőnek a határozatát megsemmisítő közigazgatási felülvizsgálati szerv határozatának megtámadására, és ez egyébként sem vezethető le az irányelvből.

32. Először is, már az irányelv hetedik és nyolcadik preambulumbekezdésének együttes értelmezése sem érvel – mint irányelvben foglalt követelmény – kifejezetten az ajánlatkérők bírósági keresetindításhoz való joga mellett. Az említett preambulumbekezdések szerint ez a keresetindítási jog csak a vállalkozásokat illeti meg, azzal, hogy ha azok nem élnek vele, akkor „egyes jogsértések nem orvosolhatók".

33. Másodsorban, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése, azáltal, hogy kimondja az ajánlatkérők által hozott határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslat szükségességét, elismeri ez utóbbiak passzív perbeli

legitimációját, azonban nincs olyan rendelkezése, amelyből levezethető lenne aktív perbeli legitimációjuk.

34. Végül ezt az inkább megszorító értelmezést támasztja alá az irányelv 1. cikkének (3) bekezdése is, amely szerint a kapcsolódó jogorvoslati kérelmek előterjesztésére „legalább" azon személyeknek lehetőségük kell, hogy legyen, „akiknek érdekében áll vagy állt egy adott árubeszerzésre vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés elnyerése, és állítólagos jogsértést szenvedtek, vagy fennáll ennek a kockázata", ez pedig úgy tűnik, legalábbis lehetőséget ad az ajánlatkérők figyelmen kívül hagyására. Sőt, úgy tűnik, ez a rendelkezés nem elégszik meg ennyivel, hiszen feljogosítja a tagállamokat arra, hogy előírják a jogorvoslatot kérő személynek, hogy előzetesen értesítse az ajánlatkérőt „az általa elszenvedett jogsértésről és jogorvoslatot kérő szándékáról".

35. Ugyanakkor bizonyos, hogy az irányelv 2. cikkének (8) bekezdését vizsgálva sokkal rugalmasabb megfogalmazással találkozunk, amelyben az irányelv más rendelkezéseitől eltérően nincs kifejezett utalás az ajánlattevőkre (vagyis olyan személyre, akinek érdekében áll a szerződés elnyerése), és úgy tűnik, ajánlatkérőként erre támaszkodik a Symvoulio is keresetindítási jogának alátámasztása érdekében.

36. A Symvoulio képviselője az irányelv 1. cikke (3) bekezdésének és 2. cikke (8) bekezdésének összevetésére hivatkozással azt nyilatkozta a tárgyaláson, hogy e két rendelkezés nem ellentétes egymással. Véleménye szerint, míg az utóbbi rendelkezés kizárólag a bíróságok (vagy más, az EUMSZ 276. cikke értelmében ilyen jellemzőkkel rendelkező szervek) előtti keresetindításra vonatkozik, addig az előbbi magában foglalja a bíróságnak nem minősülő szervek előtti eljárás megindításának lehetőségét is, amely azonban kizárólag az ajánlatkérő határozatának vizsgálatát célozhatja. Ennek magyarázatául pedig az szolgál, hogy így fogalmilag kizárt annak a lehetősége, hogy az ajánlatkérő – a 2. cikk (8) bekezdésének rendelkezésével ellentétesen – a saját határozatával szemben indítson keresetet.

37. Álláspontom szerint azonban az irányelv 2. cikke (8) bekezdésének említett kettőssége nem szolgál kellő indokkal a fenti megállapítások módosításához. A 2. cikk (8) bekezdése nem tesz mást, mint biztosítja annak lehetőségét, hogy először egy közigazgatási szerv bírálja el a jogorvoslati kérelmet, és a már ismert feltételek mellett lehetővé teszi, hogy minden esetben lehetővé teszi azt, hogy – szigorúan bírósági úton – meg lehessen támadni a döntését, mégpedig az EUMSZ 276. cikk szerint bíróságnak minősülő szerv előtt, anélkül, hogy újból meghatározná a kereset előterjesztésére jogosult személyek körét.

38. Végül el kell utasítani a Symvoulio – a Bizottság által részben osztott – azon érvelését, hogy amennyiben nem biztosítanak számára kereshetőségi jogot, az Unió jogrendjének közvetlen és egységes alkalmazása kerülne veszélybe, mivel ez kizárná az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét – a jelen ügyhöz hasonlóan – azokban az esetekben, amikor egyik vállalkozás sem fordul bírósághoz a határozatával szemben.

39. Egyrészt ugyanis az Unió jogának egységességét célzó kiegészítő jellegű jogintézmény igénybevételének lehetősége nem határozhatja meg közvetlenül a kereshetőségi jog szabályozásának módját, mivel az a tagállamok eljárási autonómiájába tartozik. Másrészt elvárható, hogy általános esetben, amennyiben úgy ítélik meg, hogy a határozatot megsemmisítő határozat jogilag nem megalapozott, maguk az ajánlattevők támadják meg azt, azzal, hogy így lehetőség nyílik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére is.

40. Mindenesetre, mintegy garanciális klauzulaként, maga az irányelv biztosít 3. cikkében a Bizottság számára egy „sajátos mechanizmust", arra az esetre, ha az megállapítja, hogy valamely szerződés-odaítélési eljárás során egyértelmű és nyilvánvaló jogsértést követtek el. E célból a jogszabály jogosultságot biztosít arra, hogy a tagállamok az állítólagos jogsértés gyors orvoslására megfelelő lépéseket tegyenek.

41. A fenti megállapításokból az következik, hogy a 89/665 irányelv sem közvetlen, sem pedig közvetett módon nem rendelkezik az ajánlatkérők által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről. Ez pedig álláspontom szerint elegendő ahhoz, hogy a Bíróság nemleges választ adjon az Anotato Dikastirio által feltett kérdésre. Úgy vélem azonban, hogy ezt a következtetést további megállapításokkal is alá kell támasztani.

42. A Symvoulio észrevételeinek 18. pontjában azzal érvelt, hogy az említett korlátozás súlyos sérelmet okoz számára egyrészt azzal, hogy nem az általa legmegfelelőbbnek tekintett ajánlattevőnek, hanem egy attól eltérő jogi személynek kerül odaítélésre a szerződés, másrészt pedig azért, mert nem zárható ki, hogy felelőssé kívánják majd tenni a felülvizsgáló hatóság által utóbb megsemmisített odaítélő döntésből eredő károkért. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a Symvoulio közjogi jogi személy, amelyre egészen konkrétan a vízgazdálkodás területén önálló közigazgatási jogkörök gyakorlását bízták[15], e

15 – A Symvoulio valójában emellett a közösség megfelelő vízgazdálkodáshoz fűződő érdekeit is megtestesíti, amelyért – mint az a tárgyaláson kiderült – teljes mértékben és önállóan viseli a felelősséget, ez pedig magában foglalja Nicosia körzetének vízellátását és a körzeti vízkezelési feladatok ellátását, amely átlépi a város határait is.

körben ajánlatkérőnek minősül, e pozíciója pedig minden esetben elkülönül a felülvizsgáló szervétől[16].

43. Ilyen körülmények között, valamint arra tekintettel, hogy a Bíróság nem tehet megállapítást a Symvoulio ciprusi szervezetrendszerben elfoglalt helyéről, sem a felülvizsgáló hatósághoz való viszonyáról[17], a tárgyalás kellő információkkal szolgált ahhoz, hogy ne győzzön meg bennünket a felülvizsgáló hatóság azon érvelése, miszerint mindkét szerv egy egységes odaítélési eljárás része, figyelemmel arra, hogy valójában nem is függetlenek egymástól.

44. A fenti érvelésnek másrészt ellentmond a jogorvoslatnak az irányelv 2. cikkének (8) bekezdésében lefektetett logikája is, amely szerint hiába kérnék az ajánlattevők az odaítélés visszavonását, ha az ajánlatkérő és a felülvizsgáló szerv nem lenne bizonyos mértékben független egymástól. Ezt az értelmezést támasztja alá a 2007/66 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése is, amely a szerződés-odaítélési eljárás első fokon történő felülvizsgálatánál „az ajánlatkérőtől független szerv[re]” utal.

45. A fent kifejtettektől függetlenül ugyanakkor figyelemmel kell lenni az alábbiakra. Amennyiben bizonyítottá válik, hogy a 89/665 irányelvben nincs semmilyen utalás arra, hogy az ajánlatkérők – akár az esetlegesen felállított közigazgatási felülvizsgáló szerv megsemmisítő döntéseivel szemben – jogorvoslattal élhetnek, nyilvánvalóvá válik, hogy a Symvoulio által hivatkozott kifogások, még ha igazolást is nyernek, főszabály szerint kizárólag a tagállamok eljárási autonómiája keretében értelmezhetőek, és így az érintett nemzeti jogrendekben kell megtalálni rájuk a megoldást.

46. Mindazonáltal még egy végső megállapítást kell tennünk, amely azon alapul, hogy a tagállamok eljárási autonómiája nem tekinthető egyértelműen kizárólagosnak. Valójában, ha ezt az autonómiát az Unió jogának keretein belül kívánják érvényesíteni, annak végső határait e jogrend alapelvei határozzák

16 – A jelen előzetes döntéshozatali eljárás valamennyi résztvevőjének érvelése alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Symvoulio „ajánlatkérőnek” minősül, a felülvizsgáló hatóság pedig „a jogorvoslati eljárásért felelős nem bírói jellegű testületnek”, erre figyelemmel pedig elegendő a 89/665 irányelvre hivatkozni ahhoz, hogy arra a következtetésre juthassunk, e két közigazgatási testület – legalábbis funkcionális szempontból nézve – eltérő célokat szolgál.

17 – A Bíróságnak nem feladata vizsgálni a nemzeti jogot, tekintve, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusának alapja a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti egyértelmű feladatmegosztás, utóbbi kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján ítélheti meg az Unió valamely szabályozási eszközének értelmezését és – esetenként – érvényességét. Lásd a Bíróság C-30/93. sz. AC-ATEL Electronics Vertriebs ügyben 1994. június 2-án hozott ítéletének (EBHT 1994., I-2305. o.) 16. pontját, a C-352/95. sz. Phytheron International ügyben 1997. március 20-án hozott ítéletének (EBHT 1997., I-1729. o.) 11. pontját és a C-235/95. sz., Dumon és Froment ügyben 1998. július 16-án hozott ítéletének (EBHT 1998., I-4531. o.) 25–27. pontját.

meg, vagyis az általunk vizsgált ügyben különösen a „jogállamiság” értéke[18], az alapvető jogok közül pedig különösen a Charta 47. cikkében biztosított jogorvoslathoz való jog[19].

47. A jelen üggyel kapcsolatban azonban elegendő megemlíteni, hogy az ajánlatkérők közjogi jogállása kifejezetten megnehezíti számukra, hogy esetleg a Charta 47. cikkére[20] hivatkozzanak, amelyre egyébként a felek a jelen eljárásban nem is hivatkoztak kifejezetten.

48. Végül, a jelen ügy körülményei között még ennél is nagyobb nehézségekbe ütközik annak megkísérlése, hogy a jogállamiság értékéből vezessük le az ajánlatkérő kereshetőségi jogát. Mindazonáltal nem kétséges, hogy az eljárások egyensúlyára való törekvés része a jogállamiságról alkotott képnek, és ebből a szempontból figyelemfelkeltő lehet, ha az ajánlatkérőt megfosztják a bírósági jogorvoslat lehetőségétől annak a közigazgatási szervnek a döntésével szemben, amely megsemmisítette az odaítélésről szóló határozatát.

49. Ugyanakkor, először is e tekintetben tagadhatatlan, hogy – ha lehet így fogalmazni – természetüknél fogva mindenekelőtt az ajánlattevő vállalkozások jogosultak bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni a javukra szóló szerződés-odaítélési döntést utóbb megsemmisítő határozattal szemben, élve a sohasem vitatott kereshetőségi jogukkal.

50. Másrészt nem tűnik feleslegesnek emlékeztetni arra, hogy a 89/665 irányelv 2. cikkének (7) bekezdése szerint a tagállamok „biztosítják, hogy a jogorvoslati eljárásokért felelős szervek által hozott határozatokat hatékonyan lehessen végrehajtani”. E rendelkezés nem tesz különbséget a bíróságok és más, nem bírósági szervek között, ám a végrehajtás optimalizálására vonatkozó kötelezettség nem haladhatja meg a szigorúan szükséges mértéket, és nem járhat a pereskedésnek és a jogbizonytalanságnak az irányelv által meghatározott mértéket meghaladó elhúzódásával.

18 – Az EUSZ 2. cikk a „jogállamiság[ot]” a tagállamok közös értékeként határozza meg. Ugyanakkor az Európai Unió 2000. december 7-i Alapjogi Chartájának (HL 2000. C 364., 1. o.) Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított változata (HL 2007. C 303., 1. o.; a továbbiakban: Charta) a jogállamiságra „elvként” utal. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

19 – Az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.) 18. pontja és a C-20/00. és C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood egyesített ügyekben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7411. o.) 65. és azt követő pontjai.

20 – A Római Egyezmény 34. cikke kizárja, hogy az állami szervezetek az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt érvényesíthessék az Egyezményben biztosított jogokat, ugyanakkor a Strasbourgi Bíróság meghatározott körülmények között bizonyos közjogi jogi személyekre nézve kiterjesztően értelmezi az EJEE (Emberi Jogok Európai Egyezménye) 6. cikkének (1) bekezdését, például a Les Saints Monastéres kontra Görögország ügyben 1994. december 9-én hozott ítéletének (A sorozat 301 A sz.) 34. és 35., valamint 49. pontjában; azonban megköveteli, hogy ezek ne gyakoroljanak közhatalmi jogosítványokat, e követelménynek pedig a Symvoulio is megfelel.

51. Úgy vélem, a fentiek kellően alátámasztják, hogy a jelen ügy körülményei között – egy olyan átfogó megközelítést alkalmazva, mint amilyen kétségkívül a jogállamiság értéke – miért tekinthető arányosnak az ajánlatkérők kereshetőségi jogának korlátozása. Erre figyelemmel, végezetül, azonban ez a megállapítás sem sugallhatja azt, hogy a tagállam 89/665 irányelv összefüggésében érvényesített eljárási autonómiája az uniós jog általános elvei, illetve az általa biztosított értékek vagy alapvető jogok ismeretének hiányán alapulna.

VI – Végkövetkeztetések

52. A fenti megállapításokra figyelemmel azt indítványozom, hogy a Bíróság az alábbi módon válaszoljon az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre:

„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 tanácsi irányelv 2. cikkének (8) bekezdésével nem ellentétes az az értelmezés, amely szerint az ajánlatkérő számára nem biztosított a bíróság előtti keresetindítás joga a határozatát megsemmisítő, jogorvoslati eljárásokért felelős közigazgatási szerv által hozott határozattal szemben."