MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. február 24.[1]

C-669/20. sz. ügy

Veridos GmbH
kontra
Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,
Mühlbauer ID Services GmbH – S&T

(a Varhoven administrativen sad [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélési eljárásai – 2014/24/EU irányelv – 2009/81/EK irányelv – A kirívóan alacsony összegű ajánlat értékelési szempontjának meghatározása – Legalább három ajánlat megléte”

1. Az uniós jog lehetővé teszi, hogy amennyiben bizonyos közbeszerzési szerződések odaítélésekor a gazdaságilag legelőnyösebb vagy legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot kell kiválasztani, az ajánlatkérő szerv elutasítsa azokat a „kirívóan alacsony összegű ajánlatokat”, amelyek nem tartalmaznak kielégítő indokolást.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben számos kérdés merül fel a bolgár személyazonosító okmányok kibocsátásával kapcsolatos rendszer tervezése, kialakítása és igazgatása céljából kötött közbeszerzési szerződéssel kapcsolatban. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy:

– milyen feltételek mellett és milyen mértékben köteles az ajánlatkérő szerv vizsgálni, hogy vannak-e a 2009/81/EK irányelv[2] és a 2014/24/EU irányelv[3] értelmében vett kirívóan alacsony összegű ajánlatok,

– mikor kell bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni az ajánlatkérő szerv azon értékelésével szemben, amely kizárja a kirívóan alacsony összegű ajánlat létezését szemben, és ezen értékelést kell-e indokolni.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 216., 76. o.)

[3] A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.).

A. Az uniós jog

1. A 2014/24 irányelv

3. A (90) preambulumbekezdés kimondja:

„A szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvének a betartását ezzel garantálva az ajánlatok értékének egymással való objektív összehasonlítását annak meghatározása céljából, hogy – valódi verseny feltételei mellett – melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat. […]

Annak elősegítése érdekében, hogy a közbeszerzés során fokozottan előtérbe kerüljön a minőség, a tagállamok számára engedélyezni kell, hogy – amennyiben ezt megfelelőnek tartják – a »gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat« kiválasztása céljából megtiltsák vagy korlátozzák a kizárólag az ár vagy a költség értékelésén alapuló elbírálást.

Annak érdekében, hogy a szerződések odaítélése során érvényesüljön az egyenlő bánásmód elve, az ajánlatkérő szerveket kötelezni kell arra, hogy biztosítsák az ahhoz szükséges átláthatóságot, hogy valamennyi ajánlattevő észszerűen tájékozódhasson a szerződés odaítélése során alkalmazott szempontokról és szabályokról. Az ajánlatkérő szerveket ezért kötelezni kell arra, hogy megadják az odaítélési szempontokat és az egyes szempontokhoz rendelt relatív súlyozást. […]”

4. A (92) preambulumbekezdés megállapítja:

„A legjobb ár-minőség arány értékelésekor az ajánlatkérő szerveknek meg kell határozniuk, hogy melyek azok a közbeszerzés tárgyához kapcsolódó gazdasági és minőségi kritériumok, amelyeket e célból alkalmazni fognak. E szempontoknak tehát lehetővé kell tenniük az egyes ajánlatok kínálta teljesítményszintek összehasonlítását a közbeszerzésnek a műszaki leírásban meghatározott tárgya figyelembevételével. A legjobb ár-minőség aránnyal összefüggésben ez az irányelv tartalmazza a lehetséges odaítélési szempontok nem teljes körű, de többek között környezetvédelmi és szociális szempontokat is tartalmazó felsorolását. Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell az olyan odaítélési szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.

A választott odaítélési szempontok nem ruházhatnak korlátlan választási szabadságot az ajánlatkérő szervre, továbbá biztosítaniuk kell a tényleges és tisztességes verseny lehetőségét, és olyan szabályoknak kell hozzájuk tartozniuk, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk hatékony ellenőrzését.

[…]”.

5. Az 56. cikk („Általános elvek”) előírja:

„(1) A szerződéseket a 67–69. cikkel összhangban meghatározott kritériumok alapján kell odaítélni, feltéve, hogy az ajánlatkérő szerv az 59–61. cikkben foglaltaknak megfelelően megbizonyosodott arról, hogy az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

[…]”.

6. A 69. cikk („Kirívóan alacsony összegű ajánlatok”) megállapítja:

„(1) Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.

[…]

(3) Az ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat. Az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét […]”.

2. A 2009/81 irányelv

7. A (15) preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„A tagállamokban a […] 2004/17/EK […] irányelv értelmében az ajánlatkérő szervek, valamint [a] […] 2004/18/EK […] irányelv értelmében az ajánlatkérő szervek által odaítélt szerződéseknek meg kell felelniük a Szerződés elveinek, nevezetesen az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elveknek, illetve az egyenlő elbánás, a megkülönböztetés-mentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság fentiekből következő elveinek.

[…]”.

8. A (69) preambulumbekezdés a következőket írja elő:

„A szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvének a betartását, és garantálják, hogy az ajánlatokat a valódi verseny feltételei mellett, átlátható és objektív módon bírálják el. Ennek eredményeképpen helyénvaló, hogy csupán két szerződés-odaítélési szempont, »a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás« és »a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat« alkalmazása legyen megengedett.

9. A 38. cikk („A résztvevők alkalmasságának ellenőrzése, a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése”) értelmében:

„(1) A szerződéseket a 47. és a 49. cikkben megállapított feltételek alapján – a 19. cikk figyelembevételével – kell odaítélni, miután az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a 39. vagy a 40. cikk alapján ki nem zárt gazdasági szereplők alkalmasságát a 41–46. cikkben említett, gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre vagy alkalmasságra vonatkozó

szempontoknak, valamint adott esetben a (3) bekezdésben említett megkülönböztetés-mentességi szabályoknak és szempontoknak megfelelően megvizsgálta.

[…]”.

10. A 49. cikk („Kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat”) megállapítja:

„(1) Ha egy adott szerződés esetében az ajánlatok a szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak, az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő – mielőtt elutasítja ezeket az ajánlatokat – írásban megkéri az ajánlat általa lényegesnek ítélt alkotóelemeinek jellemzőit.

[…]

(2) Az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján és a benyújtott bizonyítékok figyelembevételével ellenőrzi ezeket az alkotóelemeket.

[…]”.

11. Az 55. cikk („A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása”) (2) bekezdése előírja:

„A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy az ajánlatkérő szervek/ajánlatkérők határozataival szemben az 56–62. cikkben foglalt feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy e határozatok megsértették a beszerzésre vonatkozó [uniós] jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

B. A bolgár jog

12. A Zakon za obshtestvenite porachki (a közbeszerzésről szóló törvény) „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” című 72. cikke szerint:

„(1) Amennyiben egy ajánlattevő értékelendő ajánlata az ár vagy a költségek vonatkozásában ugyanazon értékelési szempont tekintetében több mint 20%-kal kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatának átlagos értéke, az ajánlatkérő szerv a felszólítás kézhezvételétől számított öt napon belül benyújtandó részletes írásbeli igazolást kér az ajánlat elkészítésének módjáról.”

II. A tényállás, a jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. A Bolgár Köztársaság belügyminisztere ajánlatkérő szervként közbeszerzési eljárást indított, amelynek tárgyát „a 2019-es generáció bolgár személyazonosító okmányainak kiállításával kapcsolatos rendszer tervezése, kialakítása és igazgatása” képezte. [4]

14. Az előzetes kiválasztást követően a Veridos GmbH-t (a továbbiakban: Veridos) és a Mühlbauer ID Services GmbH-S&T konzorciumot (a továbbiakban: Mühlbauer) hívták fel ajánlattételre.

[4] A hirdetményt a 2018. augusztus 15-i 5785 MPR-58. sz. határozattal tették közzé.

15. A szerződést végül a Mühlbauernek ítélték oda. [5]

16. A Veridos megtámadta az odaítélést a Komisia za zashtita na konkurentsiata (versenyhatóság, Bulgária) előtt, és arra hivatkozott, hogy a nyertes ajánlat kirívóan alacsony összegű volt. [6]

17. A versenyhatóság a 2020. június 25-i határozatával nem adott helyt a Veridos jogorvoslati kérelmének. Álláspontja szerint a közbeszerzési törvény 72. cikke nem alkalmazható, mivel – tekintettel arra, hogy csak két ajánlatot nyújtottak be –az e rendelkezésben előírt átlagos értéket nem lehetett kiszámítani annak megállapítása céljából, hogy az egyik ajánlat kirívóan alacsony összegű volt-e.

18. A Veridos a 2020. június 25-i határozatot megtámadta a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt, amely előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [2014/24] irányelv ezen irányelv 69. cikkével összefüggésben értelmezett 56. cikkét, illetve a [2009/81] irányelv ezen irányelv 49. cikkével összefüggésben értelmezett 38. cikkét, hogy valamely, a kirívóan alacsony összegű ajánlatok értékelésére vonatkozó, törvényben meghatározott szempont objektív alkalmazhatatlansága esetén és az ajánlatkérő szerv által választott és előzetesen közzétett másik szempont hiányában az ajánlatkérő szerv nem köteles arra irányuló vizsgálatot lefolytatni, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatról van-e szó?

2) Úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv ezen irányelv 69. cikkével összefüggésben értelmezett 56. cikkét, illetve a 2009/81 irányelv ezen irányelv 49. cikkével összefüggésben értelmezett 38. cikkét, hogy az ajánlatkérő szerv csak akkor köteles arra irányuló vizsgálatot lefolytatni, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatokról van-e szó, ha valamely ajánlat tekintetében gyanú áll fenn, vagy éppen ellenkezőleg, az ajánlatkérő szerv minden esetben köteles meggyőződni a beérkezett ajánlatok komolyságáról, minek során e vonatkozásban megfelelő indokolást nyújt?

3) Alkalmazandó-e ez a követelmény az ajánlatkérő szervre, ha a közbeszerzési eljárás során csak két ajánlatot nyújtottak be?

4) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája [a továbbiakban: Charta] 47. cikkét, hogy bírósági felülvizsgálat alá tartozik az ajánlatkérő szerv azon értékelése, hogy nem merül fel a kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállásával kapcsolatos gyanú, illetve az ajánlatkérő szerv azon meggyőződése, hogy az első helyre rangsorolt ajánlattevő tekintetében komoly ajánlatról van szó?

5) Az előző kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 47. cikkét, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vevő olyan ajánlatkérő szerv, amely nem vizsgálta, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatról van-e szó, köteles igazolni és indokolni, hogy miért nem merül fel gyanú a kirívóan alacsony összegű ajánlat fennállását, azaz az első helyre rangsorolt ajánlat komolyságát illetően?”

[5] 2020. április 29-i 5785 MPR-35. sz. határozat.

[6] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 41. pontjának vége.

III. A Bíróság előtti eljárás

19. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2020. december 8-án érkezett a Bírósághoz.

20. A Bíróság elnöke 2021. február 1-jén úgy határozott, hogy nem ad helyt a gyorsított eljárás alkalmazása iránti kérelemnek.

21. A Veridos, a Mühlbauer, az osztrák, a bolgár, a cseh és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő észrevételeket.

22. Úgy tekintették, hogy a nyilvános tárgyalás megtartása mellőzhető.

IV. Elemzés

A. Előzetes megállapítások

23. A jelen ügyben a 2009/81 irányelvet kell alkalmazni, mivel egy olyan, személyazonosító okmányok kiállítására irányuló közbeszerzési szerződésről van szó, amely „a honvédelem és biztonság területéhez" tartozik.[7] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint az ajánlatkérő szerv pontosan ezen irányelv alapján tette közzé az egyetlen szerződésre vonatkozó ajánlati felhívást.[8]

[7] A bolgár kormány azt állítja (az észrevételeinek 9. pontja), hogy a személyazonosító okmányokhoz használt technológia és anyagok minősített információkat követelnek meg vagy tartalmaznak, és ezért a 2009/81 irányelv 2. cikkének b) és c) pontjában említett „érzékeny felszerelések" körébe tartoznak.

[8] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat (22. pont) szerint „a határozatot […] az ajánlatkérő szerv hozta, és a 2009/81 irányelv [(24) preambulumbekezdése alapján az ezen irányelv] szerinti egyetlen szerződést tett közzé" ahelyett, hogy a 2014/24 irányelv (13) preambulumbekezdése alapján nyitva álló lehetőséggel élt volna. Ez utóbbi 16. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a vegyes szerződések eseteiben, „amennyiben az adott szerződés egy részére a 2009/81/EK irányelv alkalmazandó, a szerződés az említett irányelvnek megfelelően is odaítélhető, amennyiben a közbeszerzés egyben, egyetlen szerződés kötésével való megvalósítása objektív okokból indokolt".

24. A kérdést előterjesztő bíróság azonban a 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv releváns cikkeivel kapcsolatban terjesztette elő a kérdéseit. Ezt azzal indokolta, hogy „a két irányelv releváns rendelkezéseinek azonos [a] tartalma és hasonló [a] funkciója”.[9] Semmi nem szól ez ellen, mivel a jelen ügyben értelmezendő két irányelv rendelkezései lényegében azonosak, így a Bíróság válasza azok mindegyikére egyaránt vonatkozik.[10]

25. Hasonlóképpen, amint azt az alábbiakban kifejtem, a Bíróság e tárgykörre vonatkozó ítélkezési gyakorlata alkalmazható a jelen ügyre, még ha a fent említett két irányelvtől eltérő egyéb közbeszerzési irányelvek hasonló rendelkezéseire vonatkozik is.

26. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései tartalmuk alapján két csoportba sorolhatók:

– Az első három esetében a kérdés az, hogy az ajánlatkérő szerv köteles-e megvizsgálni, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatokról van-e szó, és ha igen, milyen feltételek mellett és milyen mértékben.

– A negyedik és az ötödik kérdés az ajánlatkérő szervnek a kirívóan alacsony összegű ajánlat hiányával kapcsolatos indokolására, valamint ezen értékelés bírósági felülvizsgálatára vonatkozik.

B. Az annak megvizsgálására vonatkozó kötelezettség, hogy kirívóan alacsony összegű ajánlatokról van-e szó (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés)

27. A kérdést előterjesztő bíróság szavaival élve a jogvita kizárólag azon hatáskörre korlátozódik, amelyet a nemzeti jogalkotó a kirívóan alacsony összegű ajánlat értékelési szempontjának a közbeszerzési törvény 72. cikkének (1) bekezdésében történő szabályozása során gyakorolt.[11]

[9] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 22. pontja.

[10] A kirívóan alacsony összegű ajánlatokra vonatkozó jogszabályi hivatkozások az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1971. július 26-i 71/305/EGK tanácsi irányelvtől (HL L 185., 1. o.), 29. cikk (5) bekezdés, kezdődően a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályok állandó elemei voltak és jelenleg is azok. E hivatkozások szerepeltek az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1976. december 21-i 77/62/EGK tanácsi irányelvben (HL 1977. L 13., 1. o.), 25. cikk (5) bekezdés; a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelvben (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.), 37. cikk; az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelvben (Hl 1993. L 199., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 110. o.), 27. cikk; az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelvben (HL 1993. L 199, 54. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.), 30. cikk (4) bekezdés; valamint a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/38/EGK tanácsi irányelvben (HL 1993. L 199., 84. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 194. o.), 34. cikk. E megfogalmazások ismétlődtek az említett szabályozás egymást követő generációinál, mint például 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.), 57. cikk; 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 irányelvben (HL 2004. L 134, 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.), 55. cikk; valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 94., 243. o.), 84. cikk.

[11] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 23. pontja. Az eljáró bíróság e rendelkezést idézve azt állítja, hogy az annak megállapítására szolgáló szempont, hogy a többi ajánlattevő ajánlatának átlagos értékénél több mint 20%-kal kedvezőbb ajánlat kirívónak minősül-e, „hallgatólagosan legalább három ajánlat meglétét követeli meg, mivel az ajánlat értékelése a másik két ajánlat átlagos értéke alapján történik”.

28. Ha jól értem a kérdést előterjesztő bíróság érvelését, úgy tűnik, hogy a nemzeti rendelkezés e bíróság által történő értelmezéséből az következik, hogy egy ajánlat „kirívóan alacsony összegűként" történő minősítésének az az *egyetlen* szempontja, hogy az 20%-kal kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatának átlagos értéke. Ha e szempont nem lenne alkalmazható azért, mert csak két ajánlat van, az ajánlatkérő szerv nem tudná értékelni egyik ajánlat kirívó jellegét sem. [12]

29. Mielőtt megvizsgálnám, hogy az így értelmezett nemzeti rendelkezés [13] megfelel-e a 2009/81 és a 2014/24 irányelvnek (különösen az előbbi 49. cikkének és az utóbbi 69. cikkének), a következőkre emlékeztetek:

– A 2009/81 irányelv 49. cikke az ajánlatkérő szervet kötelezi az ajánlatok komolyságának felügyeletére és ellenőrzésére. Ha az ajánlatkérő szerv megállapítja, hogy valamelyik ajánlat a szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz, írásban megkéri az ajánlat általa lényegesnek ítélt alkotóelemeinek jellemzőit.

– A 2014/24 irányelv 69. cikke értelmében „[a]z ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik".

30. E rendelkezéseket – ahogyan azt már kifejtettem – a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fényében kell értelmezni, mivel az uniós jogalkotó azokban nem határozta meg, mi számít kirívóan alacsony összegű ajánlatnak, továbbá nem határozott meg egyedi módszert az *anomália* küszöbértékének kiszámítására sem. [14] Ezért hangsúlyozom az ítélkezési gyakorlat alapján történő értelmezés jelentőségét, amely hosszú idő óta figyelemre méltó folytonosságot mutat ebben a kérdésben. [15]

31. A Bíróság a következőket állapította meg:

– A 92/50 irányelvvel kapcsolatban azt, hogy „a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza [a] […] »kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatnak« minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét". [16]

– A 93/37 irányelvvel kapcsolatban azt, hogy az ajánlatkérő szerv nem vonhatja ki magát a „gyanús ajánlatok azonosításának", valamint – azonosítás esetén – a vonatkozó (kontradiktórius) vizsgálati eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. [17]

[12] A bolgár kormány (észrevételeinek 34. pontja) ugyanezen a véleményen van: ha csak két ajánlat van, hiányzik az az objektív kritérium, amely alapján azokat kirívóan alacsony összegűnek lehetne minősíteni, így lehetetlen, hogy az ajánlatkérő szervben azzal kapcsolatos gyanú merüljön fel, hogy az egyik ajánlat kirívóan alacsony összegű.

[13] Bár a nemzeti jog értelmezése értelemszerűen a kérdést előterjesztő bíróság feladata, felmerülhet a kérdés, hogy a bolgár szabályozás az egyik ajánlat árának a többi ajánlat átlagos értékével való összehasonlítását valójában a kirívó jellegre utaló egyszerű, nem kizárólagos jelnek tekinti-e. Ebből a szempontból az ajánlatkérő szerv más olyan másodlagos szempontokat is alkalmazhat, amelyek – még ha nem is szerepelnek kifejezetten az említett szabályozásban – lehetővé teszik számára, hogy önmagában felismerje egy ajánlat kirívó jellegét.

[14] Ezt hangsúlyozza a Bizottság *a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről szóló iránymutatásában*, 2019. július 24-i közlemény, C(2019) 5494 final, 2.1. pont.

[15] E folytonosság különösen a következő ítéletekben figyelhető meg: 1989. június 22-i Fratelli Costanzo ítélet (103/88, EU:C:1989:256; a továbbiakban: Fratelli Costanzo ítélet); 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet (C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640; a továbbiakban: Lombardini és Mantovani ítélet); 2012. március 29-i SAG ELV Slovensko és társai ítélet (C-599/10, EU:C:2012:191); 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet (C-568/13, EU:C:2014:2466); 2017. október 19-i Agriconsulting Europe kontra Bizottság ítélet (C-198/16 P, EU:C:2017:784); 2020. szeptember 10-i Tax-Fin-Lex ítélet (C-367/19, EU:C:2020:685; a továbbiakban: Tax-Fin-Lex ítélet).

[16] 2014. december 18-i Data Medical Service ítélet (C-568/13, EU:C:2014:2466), 49. pont.

[17] Lombardini és Mantovani ítélet, 55. pont.

– A 2004/18 irányelvvel [18] kapcsolatban azt, hogy „[…] az uniós jogalkotó *elő* kívánta *írni az ajánlatkérők számára, hogy ellenőrizze* a kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok alkotóelemeit azáltal, hogy arra kötelezte, hogy a részvételre jelentkezőktől kérje az ajánlat komolyságának bizonyítását”. [19]

32. A 2014/24 irányelv 69. cikkével kapcsolatban a Bíróság megerősítette, hogy:

– [H]a egy ajánlat kirívóan alacsonynak tűnik, az ajánlatkérő szerv *köteles* magyarázatot *kérni* a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ezek a magyarázatok – többek között – az említett cikk (2) bekezdésében foglalt tényezőkre vonatkozhatnak. [20]

– [A]z ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat, és csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét. [21]

33. Végül az uniós jog minden esetben kötelezi az ajánlatkérő szerveket annak vizsgálatára, hogy a benyújtott ajánlatok közül *első látásra* nem tűnik-e bármelyik kirívóan alacsony összegűnek.

34. E tekintetben nem releváns, hogy „valamely, a kirívóan alacsony összegű ajánlatok értékelésére vonatkozó, törvényben meghatározott szempont […] alkalmazhatatlan[…]”, illetve az, hogy előzetesen nem tettek közzé az ajánlatkérő szerv által választott másik szempontot. Ez utóbbi, ismétlem, nem mellőzheti annak vizsgálata, hogy az ajánlat (minden ajánlat) a komolytalanság gyanúját keltheti-e.

35. Az sem releváns, hogy csak két részvételre jelentkező vett részt az odaítélési eljárásban: az ajánlatkérő szervnek mind a két ajánlatot meg kell vizsgálnia, és értékelnie kell azok esetleg gyanús jellegét.

36. Főszabály szerint, ahogyan azt már kifejtettem, a tagállamok és az ajánlatkérő szervek feladata, hogy meghatározzák a „kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatnak” minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét. Az uniós jog mindenesetre iránymutatást ad a gyanús ajánlatot benyújtó személytől kérhető jellemzők tárgyának meghatározására. [22]

37. A bolgár kormány azt állítja, hogy a kirívóan alacsony összegű ajánlatok felderítése csak olyan aritmetikai műveleteken alapulhat, mint amilyeneket a nemzeti szabályozás is tartalmaz. Véleménye szerint e megoldás garantálja az objektivitást, amely nem biztosítható, ha a gyanús ajánlatok azonosítása az ajánlatkérő szerv szubjektív értékelésén alapul. [23]

[18] Amelynek 55. cikke (1) bekezdése a 2009/81 irányelv 49. cikke (1) bekezdésének felel meg.

[19] 2012. március 29-i SAG ELV Slovensko és társai ítélet (C-599/10, EU:C:2012:191), 28. pont. Az eredeti változatban kiemelés nélkül.

[20] Tax-Fin-Lex ítélet, 32. pont.

[21] Uo., 33. pont.

[22] A 2009/81 irányelv 49. cikke értelmében az ilyen jellemzők a következőkre vonatkozhatnak: 1) az építési módszer, a gyártási folyamat vagy a nyújtott szolgáltatás gazdaságossága; 2) a választott műszaki megoldások és/vagy az ajánlattevő számára az építési beruházás kivitelezéséhez, vagy az áruk leszállításához, illetve a szolgáltatásnyújtáshoz rendelkezésre álló kivételesen előnyös feltételek; 3) a kínált építési beruházás, áru vagy szolgáltatás eredetisége; 4) a szolgáltatás teljesítésének helyén hatályos munkavédelmi rendelkezéseknek és munkafeltételeknek való megfelelés; 5) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége. A 2014/24 irányelv 69. cikkének szövege ezzel lényegében azonos.

[23] A bolgár kormány írásbeli észrevételeinek 18. pontja.

38. Nem értek egyet ezzel az érvvel. Az ajánlatkérő szervnek a nyilvánvalóan gyanús ajánlatokat (amelyek ezáltal kontradiktórius vizsgálati eljárás tárgyát képezik) a közbeszerzési eljárás tárgyának valamennyi jellemzője alapján kell azonosítania. A többi versenytárs ajánlatával való összehasonlítás – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő szerv által alkalmazott *egyetlen* szempont. A gyanús ajánlat összes elemének külön-külön történő vizsgálata lehetővé teszi az ajánlatkérő szerv számára annak megállapítását, hogy az a látszat és a többi részvételre jelentkező áraitól való eltérése ellenére [24] kellően komoly-e.

39. Ezenkívül a Bíróság már megállapította, hogy egy pusztán matematikai szempont alkalmazása ellentétes lehet a közbeszerzések terén a hatékony verseny kialakulásával. Ez volt a helyzet a Fratelli Costanzo, valamint a Lombardini és Mantovani ítéletekben elbírált ügyekben:

– Az első ügyben az olasz szabály kirívónak tekintette és kizárta a közbeszerzési eljárásból „azokat az ajánlatokat, amelyek az elfogadott ajánlatokban feltüntetett százalékos mértékeknek az ajánlattételi felhívásban feltüntetendő százalékkal növelt átlagos értékét meghaladó arányú árengedményt tartalmaznak”. Ebben az ügyben automatikusan ki kellett zárni azokat az ajánlatokat, amelyek a becsült összeget nem haladták meg legalább 9,48%-kal. [25]

– A második ügyben azt a százalékos mértéket, amelynek fennállása esetén az ajánlatkérő szerv köteles volt a szabálytalan ajánlatot vizsgálati eljárás alá vonni, „az összes elfogadott ajánlatban feltüntetett alacsony százalékos mértékek számtani átlagával megegyező átlagos értékben állapították meg, amelyet az azt meghaladó arányú árengedmények százalékai különbségeinek számtani átlagával kellett növelni”. [26]

40. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy „egy olyan matematikai szempont, amely szerint kirívóan alacsony összegűnek minősülnek az olyan ajánlatok, amelyek a projekt becsült összegéhez viszonyított átlagos növekedéssel összefüggésben 10%-kal kedvezőbbek, mint az összes elfogadott ajánlat – és ezért ki kell zárni őket az odaítélési eljárásból –, megfosztja a különösen alacsony összegű ajánlatot benyújtó ajánlattevőket a komolyságuk bizonyításának lehetőségétől, ezért az ilyen kritérium alkalmazása ellentétes a 71/305 irányelv céljával, amely a közbeszerzések terén a hatékony verseny kialakulásának elősegítésére irányul. [27]

41. Ezen előfeltevések alapján az a következtetés vonható le, hogy nem egyeztethető össze az uniós joggal az a nemzeti szabály, amely szerint az annak értékelésére szolgáló *egyetlen* szempont, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegű-e, az, hogy annak összege 20%-kal kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő által benyújtott ajánlatok átlagos értéke.

42. Az *összes* versengő ajánlat komolyságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettség célja az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve tiszteletben tartásának biztosítása, amely elvekkel összhangban kell odaítélni a közbeszerzési szerződéseket. [28]

[24] A Tax-Fin-Lex ítéletben a Bíróság nem zárta ki, hogy bizonyos körülmények között még a nulla áras (azaz a nem kirívóan alacsony összegű) ajánlat is elfogadható lehet, függetlenül attól, hogy az mennyire tér el a többi benyújtott ajánlattól.

[25] Fratelli Costanzo ítélet, 6–10. pont.

[26] Lombardini és Mantovani ítélet, 8. pont.

[27] Lombardini és Mantovani ítélet, 47. pont, a Fratelli Costanzo ítélet 18. pontjára történő hivatkozással. Ez utóbbi ítélet megállapítja, hogy a jelen ügyben szereplőhöz hasonló, közbeszerzésre vonatkozó uniós rendelkezések tartalmuknál, feltétlen jellegüknél és pontosságuknál fogva közvetlen hatállyal rendelkeznek.

[28] Ami a 2009/81/EK irányelvet illeti, ezt a (69) preambulumbekezdés tükrözi.

43. E célkitűzést veszélyeztetné, ha a nemzeti szabályok (a többi versengő ajánlattal összefüggésben) pusztán százalékos paraméterekre korlátoznák azokat az eseteket, amikor egy ajánlat „kirívóan alacsony összegűnek” minősíthető, ily módon mellőzve a 2009/81 irányelv 49. cikkében és a 2014/24 irányelv 69. cikkében foglaltak alkalmazását.

C. Az ajánlatkérő szervnek a kirívóan alacsony összegű ajánlatra vonatkozó értékelésével kapcsolatos indokolás és bírósági felülvizsgálat (az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdés)

44. A 2009/81 irányelv 55. cikkének (2) bekezdése kimondja az ajánlatkérő szerv által hozott határozatok elleni jogorvoslathoz való jogot.[29] E rendelkezés összhangban van a 89/665/EK irányelv rendszerével,[30] és – amint azt a Bizottság hangsúlyozza – biztosítja a Charta 47. cikkében meghatározott jogok tiszteletben tartását.[31]

45. Általánosságban, és a 2009/81 irányelv 55. cikkének (4) bekezdése szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy „legalább azon személyeknek legyen lehetőségük jogorvoslati eljárás igénybevételére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés kárt okozott vagy okozhat”.

46. A kirívóan alacsony összegű ajánlatok tekintetében az e második kérdéscsoportra adandó választ két szempontból kell vizsgálni:

– Először is, attól függően, hogy az ajánlatkérő szerv kifejezetten vagy hallgatólagosan határozott-e valamelyik versengő ajánlat komolyságáról.

– Másodsorban, az ajánlatkérő szerv értékelésének bírósági felülvizsgálatától függően.

1. Az ajánlatkérő szerv határozatának jellege (és esetleges indokolása)

47. A 2009/81 irányelv 49. cikke, amikor a kirívóan alacsony összegű ajánlatokra utal, során nem írja elő az ajánlatkérő szerv számára azt a feltétlen kötelezettséget, hogy az érintett ajánlat e minőségéről *kifejezetten határozzon*.

48. E kötelezettség ezzel szemben akkor állapítható meg, ha „[e]gy adott szerződés esetében” az ajánlatkérő szerv szerint úgy tűnik, hogy „az ajánlatok” „a szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak”.

[29] „A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy az ajánlatkérő szervek/ajánlatkérők határozataival szemben […] hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy e határozatok megsértették a beszerzésre vonatkozó [uniós] jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

[30] 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 tanácsi irányelv (HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.). A 2009/81 irányelv 55. cikkének (2) bekezdése a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésének szövegét veszi át, lehetővé téve a Bíróság utóbbival kapcsolatos ítéleteinek analógia útján történő alkalmazását.

[31] A Bizottság 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.) (36) preambulumbekezdésére hivatkozik. E preambulumbekezdés szerint „[e]zen irányelv célja különösen, hogy a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását”.

49. Ahogyan azt korábban megjegyeztem, „az ajánlatkérő szerv feladata először [is az], hogy azonosítsa a gyanús ajánlatokat”,[32] figyelembe véve a közbeszerzési eljárás tárgyának valamennyi jellemzőjét és adott esetben az egyes ajánlatoknak a többi ajánlathoz való viszonyát.

50. Ha az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy az így értékelt ajánlatok egyike sem kirívóan alacsony összegű, nem köteles e vonatkozásban *ad hoc* nyilatkozatot tenni. E tekintetben egyetértek a Mühlbauerrel és a francia kormánnyal: az ajánlatkérő szerv pusztán azzal, hogy elfogadja az ajánlatot, hallgatólagosan kinyilvánítja azt a meggyőződését, hogy az ajánlat nem kirívóan alacsony összegű.

51. Az *ad hoc* állásfoglalás csak akkor elengedhetetlen, ha az ajánlatkérő szerv – miután megállapította, hogy az ajánlat esetleg kirívóan alacsony összegű lehet – lehetőséget biztosított az ajánlattevőnek (a 2009/81 irányelv 49. cikkének (1) bekezdésével összhangban), hogy bizonyíthassa az ajánlat komolyságát, és az ajánlattevőtől megkövetelte az általa lényegesnek ítélt kiegészítéseket.

52. E kontradiktórius eljárás végén a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az ajánlatkérő szervnek tisztáznia kell „az érdekeltek által adott magyarázatok relevanciáját”, hogy „határoz[ni tudjon] az [eredetileg gyanús] ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról”.[33] E határozatnak természetesen megfelelő indokolást kell tartalmaznia.

53. Ha tehát felmerül annak gyanúja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegű, az ajánlatkérő szervnek egy kontradiktórius vizsgálati eljárást követően kell *határoznia* arról, hogy elfogadja vagy elutasítja az ajánlatot. Ennek során az érintett személy jogainak tiszteletben tartása érdekében a döntését indokolással ellátott határozatban kell megfogalmazni.[34]

54. Ez a 2009/81 irányelv 35. cikkéből következik, amely szerint az ajánlatkérő szerv köteles „a lehető leghamarabb tájékoztat[ni] a részvételre jelentkezőket és az ajánlattevőket a keretmegállapodás megkötésével […] kapcsolatos döntésekről”.

55. Ha azonban az ajánlatkérő szerv első ránézésre úgy ítéli meg, hogy egyik ajánlat sem kirívóan alacsony összegű, nem kerül sor a kontradiktórius vizsgálati eljárás lefolytatására, és nem születik kifejezett határozat e tekintetben.

56. Ebben az összefüggésben az odaítélési eljárást megszüntető határozat hallgatólagosan magában foglalja azt a határozatot is, miszerint a benyújtott ajánlatok közül egyik sem tekinthető kirívóan alacsony összegűnek. Ez utóbbi határozat indoka nem más, mint az olyan bizonyítékok hiánya, amelyek konkrétan szükségessé tették volna egy gyanús ajánlat vizsgálatát.

[32] Lombardini és Mantovani ítélet, 55. pont.

[33] Lombardini és Mantovani ítélet, 55. pont.

[34] Amint arra a Bíróság a 2019. február 14-i végzésében, Cooperativa Animazione Valdocco (C-54/18, EU:C:2019:118), 33. pont, emlékeztetett, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a Charta 47. cikkében biztosított bírósági jogorvoslat hatékonysága megköveteli, hogy az érintett – akár magának a határozatnak a szövege, akár ezen indokok kérésére történő közlése alapján – megismerhesse a rá vonatkozóan hozott határozat alapjául szolgáló indokokat, annak érdekében, hogy lehetővé tegye számára jogai lehető legjobb feltételek mellett történő védelmét, és az ügy teljes ismeretében annak eldöntését, hogy hasznos-e az illetékes bírósághoz fordulni, valamint ahhoz, hogy az utóbbinak teljes mértékben lehetővé tegye a szóban forgó nemzeti határozat jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat gyakorlását”.

2. Az ajánlat kirívóan alacsony összegű jellegéről szóló határozat bírósági felülvizsgálata

57. Annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlatkérő szerv határozatának megkerülhetetlen bírósági felülvizsgálata hogyan valósul meg, különbséget kell tenni a fentiekben ismertetett két eset között: az ajánlatkérő szerv vagy kifejezetten állást foglalt egy adott ajánlat tekintetében felmerült gyanúról, vagy pedig hallgatólagosan tette ezt a közbeszerzési eljárás anélkül történő lezárásával, hogy kétségeket fogalmazott volna meg az említett ajánlat vagy más ajánlatok komolyságát illetően.

58. Bár a 2009/81 irányelvet kell közvetlenül alkalmazni, a Bíróságnak a 89/665 irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára fogok hivatkozni,[35] mivel, mint már említettem, ezen irányelv a jogorvoslati kérelmek benyújtása tekintetében az előbbi irányelvhez hasonló szabályozást tartalmaz.

59. A felülvizsgálat, amelyre a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdése hivatkozik, az ajánlatkérő szerv minden olyan határozatára kiterjed, amely a vonatkozó uniós jogot hajtja végre.[36]

60. Az ajánlatkérő szerv felülvizsgálható határozatai közé tartoznak logikus módon azok a határozatok, amelyek az ajánlatok egyikének kiválasztása révén szerződés odaítéléséről határoznak, azonban az érintettek jogi helyzetét befolyásoló más jellegű határozatok is.[37]

61. A 89/665 irányelv „formálisan nem határozza meg azt az időpontot, amelytől kezdve az 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőség rendelkezésre áll”.[38] Amit a Bíróság megkövetel, az annak biztosítása, hogy az ajánlatkérő szerv döntéseivel szemben hatékonyan és a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető.[39]

62. Az uniós jogalkotó a tagállamokra bízta, hogy határozzák meg az ajánlatkérő szervek határozataival szembeni jogorvoslati eljárások „részletes szabályait” (a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése).[40]

63. A tagállamok tehát főszabály szerint szabályozhatják úgy az ajánlatkérő szerv határozataival szembeni jogorvoslati kérelmeket, hogy előírják azoknak akár (az ügy érdemében benyújtott jogorvoslati kérelemmel) együttesen, akár külön történő benyújtását. A 89/665 irányelv e két mechanizmus egyikét sem írja elő vagy zárja ki.

[35] A következő pontokban (59–64. pont) említett megfontolások magukban foglalják azon megfontolásokat is, amelyeket a Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:295) ügyre vonatkozó indítványban fejtettem ki.

[36] 2017. április 5-i Marina del Mediterráneo és társai ítélet (C-391/15, EU:C:2017:268; a továbbiakban: Marina de Mediterráneo ítélet), 26. pont: „az említett irányelv 1. cikkének (1) bekezdésének megfogalmazása – a »szerződések [odaítélésére irányuló eljárás] tekintetében« megfogalmazással – feltételezi, hogy az ajánlatkérők által hozott bármely olyan határozattal szemben, amely az uniós közbeszerzési jogból következő szabályok hatálya alá tartozik, és amely megsértheti azokat, ugyanezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt jogorvoslattal lehet élni”.

[37] Uo., 27. pont. A Bíróság így az „ajánlatkérő »döntése« fogalmának […] tág értelmezését [képviseli, amelyet] [alá]támaszt[…] az, hogy a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése semmiféle korlátozást nem ír elő az abban említett döntések jellegére és tartalmára vonatkozóan”.

[38] Uo., 31. pont.

[39] 2002. december 12-i Universale-Bau és társai ítélet (C-470/99, EU:C:2002:746), 74. pont.

[40] Marina del Mediterráneo ítélet, 32. pont: „Olyan uniós szabályozás hiányában, amely meghatározná, hogy mely időponttól kell lehetővé tenni a jogorvoslat lehetőségét, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti jognak kell megállapítania a bírósági eljárás azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsa a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét”, a hatékonyság és az egyenértékűség elvében rejlő korlátokra figyelemmel.

64. Amennyiben a tagállamok az eljárási autonómiájukkal élve az együttes jogorvoslati kérelmet választják, ezt oly módon kell tenniük, hogy ne sértsék a 89/665 irányelv célkitűzéseit a hatékonyság és a gyorsaság követelményét illetően. Ezenkívül figyelembe kell venniük:

– hogy az irányelv „nem teszi lehetővé a tagállamoknak, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlását azon feltételnek vessék alá, hogy az adott közbeszerzési eljárás formálisan egy meghatározott szakaszba érjen”; [41]

– hogy egy olyan nemzeti szabályozás, amely jellemzői alapján „minden esetben megköveteli, hogy a másik ajánlattevő részvételének megengedésével szembeni jogorvoslat kezdeményezése előtt az ajánlattevő megvárja a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozatot, sérti a 89/665 irányelv rendelkezéseit”. [42]

65. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy a jogbiztonság elvének védelmét „veszélyeztetné, ha a jelentkezők és ajánlattevők a közbeszerzési eljárás alatt bármikor hivatkozhatnának az eljárás szabályainak megsértésére, ami arra kötelezné az ajánlatkérő szerveket, hogy újra lefolytassák az egész eljárást e jogsértések orvoslása érdekében”. [43]

66. Az ez utóbbi ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlat összhangban van a Bíróságnak az EUMSZ 263. cikk szerinti megsemmisítés iránti keresettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával.

67. Amint arra a francia kormány emlékeztetett, csak azok az intézkedések képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát, amelyek olyan kötelező joghatásokat váltanak ki, amely joghatások a felperes érdekeit érinthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. [44]

68. Az olyan aktusokkal vagy határozatokkal kapcsolatban, amelyek kidolgozása több szakaszban történik, azon intézkedések minősülnek megtámadható jogi aktusnak, amelyek „a közigazgatási eljárás végén véglegesen meghatározzák a [döntéshozó szerv] álláspontját, valamint amelyek […] kötelező joghatások kiváltására irányulnak, kizárva az olyan közbenső intézkedéseket, amelyek a végleges határozat előkészítését szolgálják […]”. [45]

69. A Bíróság szerint a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésének alkalmazásában az „ajánlatkérő szervek által hozott határozatok” fogalmát tágan kell értelmezni, mivel e rendelkezés megfogalmazása, amely „általános jelleggel utal az ajánlatkérő szerv döntéseire, anélkül hogy azok között – a tartalmuk vagy meghozataluk időpontja alapján – különbséget tenne, továbbá nem ír elő semmiféle korlátozást az említett döntések jellegét és tartalmát illetően”, „azt vonja maga után, hogy […] bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhesse [helyesen: képezheti] az ajánlatkérő szervnek az uniós jog közbeszerzésekkel kapcsolatos szabályainak hatálya alá tartozó bármely olyan döntése, amely sértheti ezeket a szabályokat”. [46]

41 Uo., 31. pont.

42 Uo., 34. pont.

43 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166), 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A biztonság elve azonban nem választható el a közbeszerzési irányelvek hatékonyságának követelményétől.

44 Így például a 2010. január 26-i Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ítélet (C-362/08 P, EU:C:2010:40) 51. pont.

45 Többek között: 2008. július 17-i Athinaïki Techniki kontra Bizottság ítélet (C-521/06 P, EU:C:2008:422), 42. pont.

46 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet (C-927/19, EU:C:2021:700), 105. pont.

70. A „keresettel megtámadható döntések” fogalmának e tág értelmezése alapján a Bíróság megállapította, hogy ilyen döntést képez az a határozat, amely megengedi, hogy egy gazdasági szereplő részt vegyen a közbeszerzési eljárásban.[47]

71. Mindazonáltal ezen értelmezés *nagyvonalúsága*[48] minden esetben az ajánlatkérő szerv által *ténylegesen elfogadott*, pozitív döntést tartalmazó határozatokra korlátozódott. Tehát az olyan akaratnyilvánítást magukban foglaló határozatokra, amellyel az ajánlatkérő szerv állást foglal, amikor szabály kötelezi őt a döntés meghozatalára.

72. Ahogyan azt már kifejtettem, a következők között kell különbséget tenni:

– az olyan határozatok, amelyekben az ajánlatkérő szerv kifejezetten állást foglal egy adott ajánlat tekintetében esetlegesen felmerült gyanúról, és ezzel lezárja az annak megállapítására irányuló kontradiktórius vizsgálati eljárást, hogy az ajánlat kirívóan alacsony összegű-e vagy sem. Véleményem szerint e határozat a két lehetséges variáció bármelyikének esetében érinti az ajánlattevők érdekeit, különösen azon ajánlattevő érdekeit, akinek az ajánlatát annak kirívóan alacsony összegű jellege miatt utasították el. Az ajánlattevők versenybeli helyzetének megváltozása, valamint az ajánlatkérő szerv állásfoglalására irányuló eljárás autonómiája amellett szólnak, hogy ezt az állásfoglalást az elfogadásától kezdődően végleges és bírósági felülvizsgálat alá vonható határozatnak lehessen minősíteni.

– az ajánlatkérő szerv olyan hallgatólagos határozatai, amelyek – az ajánlatok komolyságával kapcsolatos kétségek hiányában – beépülnek a szerződés odaítéléséről szóló határozatba. E határozatok bíróság előtti megtámadását az említett végleges határozat elleni megfelelő jogorvoslati kérelem útján kell kezdeményezni.

73. Ami a jelen jogvitát illeti, a rendelkezésre álló információkból egyértelműen kitűnik, hogy az ajánlatkérő szervnek nem voltak olyan kétségei, amelyek alapján felmerült volna az a gyanú, hogy bármelyik ajánlat kirívóan alacsony összegű volt. Az ajánlatkérő ezért nem volt köteles a vonatkozó vizsgálati eljárást megindítani.

74. Ily módon az ajánlatkérő szerv nem hozott semmiféle olyan *határozatot*, amellyel szemben a 2009/81 irányelv különálló jogorvoslati lehetőséget biztosít az adott időpontban. Hangsúlyozom, hogy ezen irányelv 49. cikke nem kötelezi az ajánlatkérő szervet arra, hogy kifejezetten döntsön minden ajánlat kirívóan alacsony összegű jellegéről, hanem csak arra, hogy egy meghatározott eljárást kövessen, mielőtt elutasítja az általa kirívóan alacsony összegűnek „ítélt” ajánlatot.

[47] Uo., 106. pont, a Marina del Mediterráneo ítélet 28. pontjára történő hivatkozással. Megtámadhatónak minősül „az olyan határozat [is], amelyben az ajánlatkérő szerv megtagadja a részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők által benyújtott, bizalmasnak tekintett információk valamely gazdasági szereplővel való közlését”.

[48] Bár első pillantásra másként tűnhet, nem hiszem, hogy az ilyen nyitott értelmezés ellentétes lenne az ítélkezési gyakorlattal, amely a jogbiztonság érdekében kizárja, hogy az ajánlattevők bármikor hivatkozhassanak a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok megsértésére. A két ítélkezési gyakorlat egyrészt a jogbiztonság, másrészt a jogszerűség bírósági felülvizsgálata közötti egyensúly megteremtése során közeledik egymáshoz. A cél az egyensúly megteremtése az ajánlatkérő szerv egymást követő határozatainak viszonylagos tartalmi autonómiájára vonatkozó kritériummal. Így például a Bíróság kizárta a jogorvoslat lehetőségét „az olyan cselekmények ellen, amelyek az ügylet egyszerű előzetes vizsgálatát képezik, vagy kizárólag előkészítő jellegűek, és az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződés odaítélésével kapcsolatos belső elgondolásainak keretébe illeszkednek”, ahogyan azt a 2005. január 11-i Stadt Halle és RPL Lochau ítélet (C-26/03, EU:C:2005:5), 35. pont, megállapítja. Bár az eljárás valamennyi aktusa a végleges odaítélést *előkészítő* jellegű, azok tartalmi *tömörsége* nem egyforma, és a megtámadhatóság csak azok számára van fenntartva, amelyek kellő mértékű döntést tartalmaznak ahhoz, hogy bizonyos fokú autonóm jelleggel ruházzák fel azokat.

75. E cikk és ezzel párhuzamosan a 2014/24 irányelvnek a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 69. cikke – amint azt a francia kormány állítja – csak azt foglalja magában, hogy a szerződés odaítélésével szembeni jogorvoslat keretében a sikertelen ajánlattevő ezt az odaítélést a kiválasztott ajánlat kirívóan alacsony összegű jellegére hivatkozva támadhatja meg. [49]

V. Végkövetkeztetés

76. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint válaszoljon a Varhoven administrativen sad (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária) számára:

„1) A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 38. és 49. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő szerveknek minden esetben vizsgálniuk kell a kirívóan alacsony összegű ajánlatok esetleges fennállását. E tekintetben nem releváns a benyújtott ajánlatok száma vagy az, hogy nem alkalmazhatók a nemzeti jog által e tekintetben meghatározott szempontok, amely esetben az ajánlatkérő szerveknek meg kell felelniük a 2009/81/EK irányelv 49. cikkéhez kell igazodniuk, annak közvetlen hatálya okán.

2) A 2009/81/EK irányelv 55. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben értelmezett (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy amennyiben az ajánlatkérő szervnek nincs oka arra, hogy eljárást indítson az ajánlatok komolyságának vizsgálatára, az ajánlatkérő szerv értékelése bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti a szerződés végleges odaítéléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslat keretében.”

[49] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint ez volt a helyzet, mivel a Veridos jogorvoslati kérelmet nyújthatott be a szerződés odaítélésével szemben arra hivatkozva, hogy a Mühlbauer ajánlata kirívóan alacsony összegű volt.