MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 7.[1]

C-303/22. sz. ügy

CROSS Zlín a.s.
kontra
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže;
a Statutární město Brno
részvételével

(a Krajský soud v Brně [brnói regionális bíróság, Cseh Köztársaság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos jogorvoslat – 89/665/EGK irányelv – A tagállamok azon kötelezettsége, hogy jogorvoslati mechanizmusokról rendelkezzenek – A jogorvoslatokhoz való hozzáférés – Szerződés megkötése a bírósági jogorvoslatot megelőzően – Az ítélet érvényesülése – A szerződés joghatásait felfüggesztő ideiglenes intézkedés”

1. A Cseh Köztársaság egyik bírósága a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó nemzeti jogorvoslati rendszernek a 89/665/EGK irányelvvel[2] és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkével való összeegyeztethetőségéről kérdezi a Bíróságot.

2. E bíróságnak konkrétan azzal kapcsolatban vannak kétségei, hogy összeegyeztethető-e a 89/665/EGK irányelvvel és a Charta 47. cikkével az olyan nemzeti szabályozás, amely az ajánlattevő által benyújtott, az ő eljárásból való kizárását és a szerződés valamely versenytársának történő odaítélését megtámadó kereset bíróság általi elbírálását megelőzően lehetővé teszi közbeszerzési szerződések megkötését.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] 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.).

I. Jogi keret

A. Az uniós jog. A 89/665/EGK irányelv[3]

3. Az 1. cikk („Hatály és felülvizsgálati eljárások”) előírja:

„(1) Ez az irányelv a [közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i] 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben [(HL L 94., 2014.3.28., 65. o.)] említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. és 37. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

[…]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a [2014/24] irányelv […] hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[…]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”

4. A 2. cikk („A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások”) kimondja:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az 1. cikkben meghatározott jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan hozott intézkedések hatáskört biztosítanak a következőkre:

a) a lehető legrövidebb időn belül és közbenső döntés útján ideiglenes intézkedések megtétele az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának vagy az ajánlatkérő által hozott bármely döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását;

b) a jogellenesen meghozott döntések semmissé nyilvánítása vagy semmissé nyilváníttatása, beleértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses szerződés-odaítélési eljárással kapcsolatos dokumentumból;

c) a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek részére kártérítés megítélése.

(2) Az (1) bekezdésben, valamint a 2d. és a 2e. cikkben meghatározott hatáskörök átruházhatók a jogorvoslati eljárás különböző vonatkozásaiért felelős különálló szervekre.

[3] 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.) szövegének megfelelően.

(3) Amennyiben első fokon valamely, az ajánlatkérőtől független szerv vizsgálja felül a szerződés-odaítélési eljárást, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérő ne köthesse meg a szerződést azt megelőzően, hogy a jogorvoslati szerv meghozta volna az ideiglenes intézkedések alkalmazására vagy a jogorvoslatra vonatkozó döntését. A felfüggesztési időszak legkorábban a 2a. cikk (2) bekezdésében és a 2d. cikk (4) és (5) bekezdésében említett szerződéskötési tilalmi időszak lejártakor szűnik meg.

(4) A (3) bekezdésben és az 1. cikk (5) bekezdésében előírtak kivételével, a jogorvoslati eljárások nem szükségszerűen függesztik fel automatikusan a kapcsolódó szerződés-odaítélési eljárásokat.

(5) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a jogorvoslati eljárások lefolytatásáéért felelős szerv figyelembe veheti az ideiglenes intézkedések valószínű következményeit valamennyi várhatóan veszélyeztetett érdekre, valamint a közérdekre nézve, és határozhat úgy, hogy nem hoz ilyen intézkedéseket olyan esetben, amikor azok hátrányai meghaladhatják azok előnyeit.

[…]

(6) A tagállamok előírhatják, hogy ha a kártérítés követelésének jogalapja az, hogy egy döntést jogellenesen hoztak meg, a vitatott döntést először a szükséges hatáskörrel rendelkező szervnek semmissé kell nyilvánítania.

(7) A 2d–2f. cikkben említett esetek kivételével az e cikk (1) bekezdésben említett hatáskörök gyakorlásának a szerződés odaítélése után megkötött szerződésre kifejtett joghatásait a nemzeti jog határozza meg.

Továbbá az olyan esetek kivételével, amelyekben egy döntést a kártérítés megítélését megelőzően semmissé kell nyilvánítani, a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az 1. cikk (5) bekezdésének, e cikk (3) bekezdésének vagy a 2a–2f. cikknek megfelelő szerződéskötés után a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv hatásköre csak a kártérítésnek a jogosult részére történő megítélésére korlátozódik.

[…]

(9) Amennyiben a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervek jellegüket tekintve nem bírói testületek, döntéseiket minden esetben írásban kell indokolniuk. Továbbá erre az esetre rendelkezéseket kell hozni olyan eljárások biztosítására, amelyek révén a jogorvoslati szerv által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy az azokra átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát bírósági felülvizsgálat vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely a Szerződés 234. cikke értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati szervtől független.

[…]”

5. A 2a. cikk („Szerződéskötési tilalmi időszak”) a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok az e cikk (2) bekezdésében, valamint a 2c. cikkben említett minimumfeltételeket tiszteletben tartó, szükséges rendelkezések elfogadásával biztosítják, hogy az 1. cikk (3) bekezdésében említett személyek számára az ajánlatkérők szerződés odaítéléséről szóló döntéseivel szembeni hatékony jogorvoslatra elegendő idő álljon rendelkezésre.

(2) A 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződésnek az eljárás eredménye megszületését követő odaítélésére nem kerülhet sor a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére faxon vagy elektronikus úton való megküldését követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejárta előtt, illetve egyéb kommunikációs eszköz felhasználása esetén a szerződés odaítéléséről szóló döntésnek az érintett ajánlattevők és részvételre jelentkezők részére való megküldését követő naptól számított legalább tizenöt naptári nap lejárta előtt, illetve a szerződés odaítéléséről szóló döntés kézhezvételét követő naptól számított legalább tíz naptári nap lejárta előtt.

Az ajánlattevők akkor tekintendők érintettnek, ha még véglegesen nem lettek kizárva. A kizárás akkor végleges, ha arról az érintett ajánlattevőket értesítették, és ha a kizárást egy független jogorvoslati szerv jogszerűnek ítélte, vagy ha a kizárás ellen jogorvoslatnak többé nincs helye.

A részvételre jelentkezők akkor tekintendők érintettnek, ha a jelentkezésük elutasítására vonatkozó tájékoztatást az ajánlatkérő nem tette hozzáférhetővé az érintett ajánlattevőknek a szerződés odaítéléséről szóló döntésről való értesítését megelőzően.

[…]”

B. A Cseh Köztársaság joga

1. A Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (a közbeszerzésekről szóló 134/2016. sz. törvény, a továbbiakban: 134/2016. sz. törvény)

6. A 246. cikk (1) bekezdése szerint:

„Az ajánlatkérő nem köthet szerződést az ajánlattevővel: […]

d) az ajánlatkérő aktusa elleni jogorvoslati eljárás megindításától számított 60 napon belül; feltéve, hogy a jogorvoslati kérelmet időben benyújtották, az ajánlatkérő azonban ezen időszak lejárta előtt is megkötheti a szerződést, ha az [Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (versenyhatóság, a továbbiakban: ÚOHS)] a fellebbezést elutasította, vagy a fellebbezésre vonatkozó közigazgatási eljárás megszűnt, és az ebben az ügyben hozott határozat jogerőre emelkedett.”

7. A 257. cikk j) pontja alapján:

„Az ÚOHS a megindított eljárást végzéssel megszünteti

[…]

j) ha a közigazgatási eljárás során az ajánlatkérő a szóban forgó közbeszerzés tárgyának teljesítésére vonatkozóan szerződést kötött.

[…]”

2. A Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (a közigazgatási eljárásról szóló 500/2004. sz. törvény, a továbbiakban: 500/2004. sz. törvény)

8. A 61. cikk úgy rendelkezik:

„(1) A közigazgatási hatóság az eljárás során hivatalból vagy valamelyik fél kérelmére az eljárás lezárása előtt határozattal ideiglenes intézkedést rendelhet el, ha ez az eljárás felei helyzetének ideiglenes rendezéséhez szükséges […]. Az ideiglenes intézkedés tárgya lehet a fél vagy más személy kötelezése arra, hogy valamit tegyen, valamitől tartózkodjon vagy valamit eltűrjön, valamint olyan dolog lefoglalása, amely bizonyítékul szolgálhat vagy végrehajtás alá vonható.

[…]

(3) A közigazgatási hatóság az ideiglenes intézkedést határozattal haladéktalanul hatályon kívül helyezi, ha elrendelésének oka már nem áll fenn. Ha ezt elmulasztja, az ideiglenes intézkedés azon a napon hatályát veszti, amikor az adott ügyben hozott határozat végrehajthatóvá vált vagy más joghatásokat kezdett kifejteni.

[…]”

3. A Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (a közigazgatási perrendtartásról szóló, 150/2002. sz. törvény, a továbbiakban: 150/2002. sz. törvény)

9. A 38. cikk előírja:

„(1) Ha fellebbezést nyújtottak be, és a súlyos hátrány veszélye miatt a felek helyzetének ideiglenes rendezése szükséges, a bíróság kérelemre végzéssel ideiglenes intézkedést rendelhet el, amellyel a feleket valaminek a megtételére, valamitől való tartózkodásra vagy valaminek az eltűrésére kötelezi. Ugyanezen okokból a bíróság ilyen kötelezettséget egy harmadik fél számára is előírhat, ha ez jogosan követelhető tőle.

[…]”

10. A 72. cikk (1) bekezdése szerint:

„A kereset attól az időponttól számított két hónapon belül indítható, hogy a határozatot a határozat kiadmányának kézbesítésével vagy a törvényben meghatározott bármely egyéb módon közölték a felperessel, kivéve, ha külön törvény ettől eltérő határidőt ír elő.”

11. A 78. cikk értelmében:

„(1) Ha a kereset megalapozott, a bíróság a megtámadott határozatot annak jogellenessége vagy eljárási szabálysértések miatt megsemmisíti. A bíróság a megtámadott határozatot annak jogellenessége miatt abban az esetben is megsemmisíti, ha megállapítja, hogy a közigazgatási hatóság törvény szerinti mérlegelési jogkörét túllépte vagy azzal visszaélt.

[…]

(4) A bíróság a határozat megsemmisítésével egyidejűleg megállapítja, hogy az ügyet további eljárásra visszautalja az alperes elé.”

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

12. 2019. szeptember 27-én a Statutární město Brno (Brno törvényhatósági jogú városa, Cseh Köztársaság) közbeszerzési eljárást írt ki a fényjelző készülékrendszer forgalomirányító központjának funkcióbővítésére. [4]

13. Az eljárásban a CROSS Zlín, a.s. (a továbbiakban: CROSS) és a Siemens Mobility, s.r.o. társaságok vettek részt, amelyek saját ajánlatot nyújtottak be.

14. Az ajánlatkérő 2020. április 6-án kizárta a CROSS-t az eljárásból, mivel az nem teljesítette a közbeszerzési eljárás feltételeit.

15. Az ajánlatkérő 2020. április 7-én szerződő félként a Siemens Mobility-t választotta ki.

16. A CROSS a 2020. április 6-i határozat ellen panaszt nyújtott be az ajánlatkérőnél, amely 2020. május 4-én elutasította azt.

17. A CROSS a 2020. május 4-i határozat ellen fellebbezést nyújtott be az ÚOHS-hoz, amelyben kizárása és a Siemens Mobility szerződő félként való kiválasztása megsemmisítését kérte.

18. Az ÚOHS 2020. július 3-án hivatalból ideiglenes intézkedést rendelt el, amellyel a fellebbezési eljárás jogerős befejezéséig megtiltotta az ajánlatkérőnek a szerződés megkötését.

19. 2020. augusztus 5-én az ÚOHS elutasította a CROSS fellebbezését.

20. A CROSS közigazgatási jogorvoslatot (rozklad) nyújtott be az ÚOHS elnökéhez a 2020. augusztus 5-i határozat ellen.

21. Az ÚOHS elnöke 2020. november 9-én elutasította a közigazgatási jogorvoslatot. Határozata (közigazgatási úton) 2020. november 13-án jogerőre emelkedett. [5]

22. Az ajánlatkérő 2020. november 18-án közbeszerzési szerződést kötött a Siemens Mobilityvel.

23. 2021. január 13-án a CROSS keresetet indított a Krajský soud v Brně (brnói regionális bíróság, Cseh Köztársaság) előtt az ÚOHS elnökének 2020. november 9-i határozata ellen.

24. Ebben a keresetben a CROSS a kereset felfüggesztő hatállyal való felruházását és ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési szerződésnek az ajánlatkérő általi megkötése megtiltását kérte.

25. A Krajský soud v Brně (brnói regionális bíróság) 2021. február 11-én elutasította a CROSS kérelmeit, mert úgy vélte, hogy:

– mivel a szerződést már megkötötték, okafogyottá vált, hogy megtiltsák az ajánlatkérő számára a szerződés megkötését.

[4] A hirdetményt a Věstník veřejných zakázek (közbeszerzési értesítő) Z2019 034002. sz. alatt, valamint az EUHL 2019/S 190 461538. sz. alatt tették közzé. A közbeszerzési szerződés hozzádottérték-adó nélküli becsült értéke 13 805 000 CZK (hozzávetőleg 566 000 EUR) volt.

[5] A „közigazgatási úton” történő jogerőre emelkedés alatt az említett út kimerítését értem, azaz hogy nincs lehetőség további panasz benyújtására a közigazgatási szervhez.

– Még ha a megtámadott határozatot meg is semmisítenék, ennek az lenne a következménye, hogy az ügyet visszautalnák az ÚOHS-nek, amely megszüntetné az eljárást.

– Az ajánlatkérő számára azért sem tiltható meg e szerződés teljesítése, mivel nem állt fenn olyan jogi akadály, amely a szerződés megkötését a szerződéskötés pillanatában – az ÚOHS elnöke határozatának jogerőre emelkedését követően – lehetetlenné tette volna.

26. 2022. március 28-án a Krajský soud v Brně (brnói regionális bíróság) meghallgatta az eljárásban részt vevő feleket az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásának relevanciájáról, tekintettel a nemzeti jogszabályoknak a 89/665 irányelvvel és a Charta 47. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kételyekre.

27. A felek szerint az említett nemzeti jogszabályok, amelyek a az ÚOHS elnöke határozatának (közigazgatási úton történő) jogerőre emelkedését követően haladéktalanul lehetővé teszik közbeszerzési szerződés megkötését, ellentétesek lehetnek a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésével és 2a. cikkének (2) bekezdésével, mivel nem biztosítanak hatékony bírói jogvédelmet a kiválasztási eljárásból kizárt ajánlattevők számára.

28. A felek meghallgatását követően a Krajský soud v Brně (brnói regionális bíróság, Csehország) úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Összeegyeztethető-e a 89/665/EGK irányelvnek [a Charta] 47. cikkével összefüggésben értelmezett 2. cikkének (3) bekezdésével és 2a. cikkének (2) bekezdésével az a cseh szabályozás, amely az [ÚOHS] (versenyvédelmi hivatal) által az ajánlattevő kizárásáról másodfokon hozott határozat jogszerűségének vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság előtti keresetindítást megelőzően lehetővé teszi az ajánlatkérő számára a közbeszerzési szerződés megkötését?”

III. A Bíróság előtti eljárás

29. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2022. május 9-én vették nyilvántartásba a Bíróságnál.

30. Az ÚOHS, a cseh és a ciprusi kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2023. május 25-én tartott tárgyaláson ez utóbbiak mindegyike, valamint a CROSS is részt vett.

IV. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

1. Az ÚOHS nem bírói testületi jellege

31. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint, még ha a cseh jogszabályok az ÚOHS-t a 89/665 irányelv értelmében vett „jogorvoslati szervnek” tekintik is, az nem minősíthető független és pártatlan bíróságnak a Charta 47. cikke és a 2021. december 21-i Randstad Italia

ítélet[6] 73. pontja értelmében.

32. A Bíróságnak figyelembe kell vennie a kérdést előterjesztő bíróság – a nemzeti jog irányadó értelmezője – által ismertetett nemzeti jogi hátteret.[7] Így el kell fogadni azt, amit a kérdést előterjesztő bíróság állít az ÚOHS jogi természetével kapcsolatban.

33. A Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeiben az ÚOHS valójában nem azt állította, hogy bírói testületi jelleggel rendelkezik,[8] hanem egyszerűen csak azt, hogy a 89/665 irányelv 2. cikke értelmében vett „jogorvoslati eljárások lefolytatásáéért felelős szerv" minőségével bír.

2. A CROSS kifogásának tárgya

34. A Bizottság által kifejezett kételyek[9] ellenére a CROSS kifogása a szerződés Siemens Mobility számára történő odaítélése ellen is irányult. Ez tűnik ki az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból.[10]

35. Ez a körülmény összhangban van az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tartalmával, amelyben a 89/665 irányelv 2. cikke (3) bekezdésének, azaz a „szerződés-odaítélési eljárás [felülvizsgálatának]" felfüggesztő hatályára vonatkozó szabály értelmezését kérik a Bíróságtól.

B. A 89/665 irányelv 2. cikke (3) bekezdésének értelmezése

36. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérő szervek határozataival szemben (ha nyilvánvalóan a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó szerződésekről van szó) megfelelő jogorvoslati mechanizmusok álljanak az érdekeltek rendelkezésére ahhoz, hogy gyorsan és hatékonyan el lehessen bírálni, hogy az említett határozatok megsértették-e a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy a saját jogrendjükbe átültető nemzeti jogszabályokat. Ez a 89/665 irányelv lényege.

37. Ezen irányelv 1. cikkének (5) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy előírják, hogy az ajánlatkérő határozatával szemben keresetet benyújtani kívánó személy először magához az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért.

38. A tagállamok eljárási autonómiája tehát kiterjed az ajánlatkérő szerv előtti előzetes jogorvoslati lehetőség (panasz)[11] – opcionális – megteremtésére. Ennek benyújtása a szerződéskötés lehetőségének felfüggesztésével jár, ahogyan az a jelen ügyben is történt.

6 C-497/20. sz. ügy, EU:C:2021:1037. A továbbiakban: Randstat Italia ítélet.

7 Az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárásokban, amelyek a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapulnak, az ügy konkrét tényállásának a megállapítása és megítélése, valamint a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik (2017. április 26-i Farkas ítélet [C-564/15, EU:C:2017:302], 37. pont).

8 Ezen észrevételei 22. pontjában nem vitatja „azt a tényt, hogy a végrehajtó hatalom részét képező [ÚOHS] nem bíróság". A 35. pontban megismétli, hogy „[…] nem bíróság, hanem központi hatóság, amit a 89/665 irányelv lehetővé tesz".

9 Írásbeli észrevételeinek 12. pontja.

10 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2. pontja: „[a] CROSS […] az ajánlatkérő hatóság aktusával szemben fellebbezést nyújtott be az [ÚOHS-hez], valamint a kizárásáról és *a Siemens Mobility társaság szerződő félként való kiválasztásáról* szóló döntés hatályon kívül helyezését kérte" (kiemelés tőlem).

11 Ebben az összefüggésben helyesebbnek tartom a „panasz" kifejezést használni. Valójában a határozat kibocsátójához intézett, a határozat felülvizsgálata iránti kérelemről van szó.

39. A 89/665 irányelv az ajánlatkérőhöz benyújtott ilyen *panaszon* kívül valódi *jogorvoslatokat* is előír, amelyeket a „jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervek” bírálnak el. 2. cikke e szervekre utal, és elismeri, hogy azok „jellegüket tekintve bírói testületek” is lehetnek vagy sem, amint azt az említett cikk (9) bekezdése megerősíti (amely az alkalmazandó szabályokat határozza meg, ha azok nem rendelkeznek e jelleggel). [12]

40. Konkrétan, a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „első fokon valamely, az ajánlatkérőtől független szerv” vizsgálja felül a szerződés-odaítélési eljárást. Amint azt a következőkben kifejtem, ez az előírás nem követeli meg és nem is tiltja, hogy az elsőfokú szerv bírói testületi jellegű legyen.

1. Az „ajánlatkérőtől független [elsőfokú] szerv” fogalma

41. A 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésében használt fogalom tág. [13] Az magában foglalhatja:

– azokat a nem bírói testületeket, amelyeket az ajánlatkérő szerv határozatainak közigazgatási ellenőrzésével (felülvizsgálatával) bíznak meg. [14]

– Azokat a bíróságokat, amelyekre a tagállam eljárási szabályai *első fokon* hatáskört ruháznak az ajánlatkérő szerv közigazgatási szervek előtt nem megtámadható határozataival szembeni jogorvoslat közvetlen elbírálására. E bíróságok eleve függetlenek az ajánlatkérő szervtől.

42. A 2. cikk (3) bekezdésének megfogalmazásában a hangsúly az „[elsőfokú] […] szerv” kifejezésen van (és végső soron az ajánlatkérő szervtől való függetlenségén), de – ismétlem – nem azon, hogy az ilyen szerv bírói testületi jelleggel bír-e vagy sem.

43. Ezért tehát egy bíróság – ha a nemzeti szabályozás ekképp rendelkezik (ami a jelek szerint a Cseh Köztársaságban nem így van) – eljárhat a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése értelmében vett elsőfokú szervként.

2. Az elsőfokú szervek előtti jogorvoslat felfüggesztő hatálya

44. A tagállam jogának a 89/665 irányelv 2. cikke (3) bekezdése értelmében biztosítania kell, hogy az ajánlatkérő ne köthesse meg a szerződést azt megelőzően, hogy az elsőfokú jogorvoslati szerv meghozta volna az ideiglenes intézkedések alkalmazására vagy a jogorvoslatra vonatkozó döntését. A felfüggesztési időszak legkorábban a 89/655 irányelv egyéb rendelkezéseiben meghatározott időszak lejártakor szűnik meg. [15]

45. A 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése szerint a szerződéskötési tilalmi időszak csak addig alkalmazható automatikusan, ameddig az elsőfokú szerv (jelen ügyben az ÚOHS) nem hozta meg az ideiglenes intézkedések alkalmazására vagy a jogorvoslatra vonatkozó döntését.

[12] A nem bírói testületi jellegű jogorvoslati szervek határozatait mindig írásban kell megindokolni, és azokat „bírósági felülvizsgálat vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely [az EUMSZ 267. cikk] értelmében bíróság”.

[13] A különböző nyelvi változatok e terjedelem tekintetében megegyeznek: a németben „Stelle in erster Instanz”; az angolban „body of first instance”; a franciában „instances de premier resort”; az olaszban „organo di prima istanza”.

[14] Nyilvánvaló, hogy az ajánlatkérőn kívüli szerveknek kell lenniük. Ezek lehetnek független hatóságok, mint amilyen a versenyvédelmi hivatal.

[15] A szerződéskötési tilalmi időszak rendszerét a 2a. cikk részletesen szabályozza.

46. A 2. cikk (3) bekezdésében (és az 1. cikk (5) bekezdésében) foglalt esettől eltekintve a 89/665 irányelv nem írja elő, hogy az egyéb jogorvoslati eljárások szükségszerűen automatikus felfüggesztő hatállyal bírnak. Erről a 2. cikk (4) bekezdése rendelkezik így.

47. Az automatikus felfüggesztő hatály tehát arra a jogorvoslati eljárásra vonatkozik, amelyet a 2. cikk (3) bekezdése *elsőfokú* szerv előtti jogorvoslatnak nevez. Ez (és az ajánlatkérőtől való függetlenség) a döntő jellemző a szerződéskötés ideiglenes tilalmának érvényesülése szempontjából.

48. A 89/665 irányelv – ismétlem – nem *szükségszerűen* terjeszti ki az automatikus felfüggesztő hatályt az elsőfokú szerv határozata elleni későbbi bírósági felülvizsgálatra, ha az említett szerv közigazgatási szerv. Az ilyen felülvizsgálatra a 89/665 irányelv 2. cikkének (4) bekezdésében foglalt általános rendelkezés az irányadó.

49. A későbbiekben vizsgálom meg, hogy a Charta 47. cikke előírja-e, hogy az ilyen (az „elsőfokú szerv” határozatát követő) bírósági felülvizsgálatnak ugyanolyan felfüggesztő hatállyal kell-e bírnia, mint a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésében szabályozott felülvizsgálatnak.

3. A cseh jog szerinti különböző jogorvoslati szervek és az ezekhez benyújtott jogorvoslat felfüggesztő hatálya

50. A Bírósághoz rendelkezésére bocsátott információkból kitűnik, hogy a Cseh Köztársaságban a következő jogorvoslati lehetőségek (tágabb értelemben vett „jogorvoslatok”) állnak az érintettek rendelkezésére a szerződés odaítéléséről szóló döntések ellen:

– az első, magához az ajánlatkérőhöz benyújtott panasz. A jelen ügyben a CROSS ezt az ajánlatkérő szervként eljáró Statutární město Brnóhoz (Brno törvényhatósági jogú városa) terjesztette elő. Panaszára tehát a 89/665 irányelv 1. cikkének (5) bekezdését kell alkalmazni, és ennek megfelelően az ajánlatkérő szerv a panasz elbírálása alatt tartózkodott a szerződés megkötésétől.

– A szerződés odaítéléséről szóló döntés ellen az „ajánlatkérőtől független [elsőfokú] szerv[ként]” eljáró ÚOHS-hoz benyújtott további jogorvoslat. Erre a nem bírósági jellegű jogorvoslatra a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdését kell alkalmazni. Az ÚOHS ezért rendelte el ideiglenes intézkedésként a szerződés ajánlatkérő általi megkötésének megtiltását.

– Végül a közigazgatási bíróságok előtti – immár bírósági jellegű – jogorvoslat, amilyet a jelen ügyben is benyújtottak. Ez a jogorvoslat nem szükségszerűen és automatikusan bír a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésében előírt felfüggesztő hatállyal, ha azt megelőzően igénybe vették a „közigazgatási [utat]” az ÚOHS előtt.

51. Fontos hangsúlyozni, hogy főszabály szerint nincs a 89/665 irányelvből eredő akadálya a bírósági felülvizsgálat előtti vagy alatti szerződéskötésnek, amennyiben e felülvizsgálatot megelőzi az ÚOHS előtt lefolytatott és elbírált jogorvoslati eljárás.

C. Hatékony bírói jogorvoslat. A 89/665 irányelv 2. cikkének (9) bekezdése és a Charta 47. cikke

52. A 89/665 irányelvvel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy „[…] a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, amelyet a Charta 47. cikkének első és második bekezdése biztosít, releváns, különösen akkor, ha a tagállamok e kötelezettség alapján azokat a *jogorvoslati* eljárási részletszabályokat állapítják meg, amelyek *az ajánlatkérő szervek határozata miatt sérelmet elszenvedő jelöltek és ajánlattevők számára* az uniós jog által előírt jogok védelmét biztosítják”. [16]

53. A 89/665 irányelv 1. cikke előírja a tagállamok számára, hogy megtegyenek minden szükséges jogalkotási intézkedést annak biztosítására, hogy az ajánlatkérő szerv döntéseivel szemben az említett irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően *hatékonyan* jogorvoslat legyen igénybe vehető.

54. A *hatékonyság* követelménye értelemszerűen a bíróságok előtt megindított jogorvoslati eljárásra is kiterjed, amelyre a Charta 47. cikke vonatkozik. E követelmény hatással van az ilyen jogorvoslatnak az ideiglenes intézkedésre irányuló eljárási szakaszára.

55. A 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése – amint azt már hangsúlyoztam – felfüggesztő hatályt biztosít az *elsőfokú szervek* előtti jogorvoslatnak. A felfüggesztés azonban nem terjed ki szükségszerűen az elsőfokú (közigazgatási) szerv határozata elleni későbbi bírósági jogorvoslatokra. Ezekre a 89/665 irányelv 2. cikkének (4) bekezdésében foglalt rendelkezés vonatkozik.

56. Ugyanakkor érdemes emlékeztetni a Bíróságnak az olyan eljárásokban érvényesíthető ideiglenes jogvédelemről szóló ítélkezési gyakorlatára, amelyek tárgya az uniós jog szabályaiból eredő jogok elbírálása:

– általános szabályként „az uniós jog szerint megítélendő jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján felhívott jogok létezésére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében lehetősége kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések elrendelésére”. [17]

– „A jogalanyok közösségi jogból eredő jogai számára biztosítandó hatékony bírói jogvédelem elve úgy értelmezendő, hogy az megköveteli a tagállami jogrendszerekben az ideiglenes intézkedések elrendelésének lehetőségét, mielőtt a hatáskörrel rendelkező bíróság a nemzeti jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetősége tárgyában határozatot hoz, amennyiben a kért ideiglenes intézkedések elrendelése az ilyen jogok fennállására vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében szükséges.” [18]

57. Azzal a célkitűzéssel összhangban, miszerint „a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosít[ani kell] a hatékony jogorvoslathoz […] való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását” [19], a Bíróság ezeket a biztosítékokat az uniós jog által az ajánlatkérő szervek határozatai által hátrányosan érintett részvételre jelentkezők és ajánlattevők számára biztosított

[16] A Ranstad Italia ítélet 49. pontja, amely a 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet (C-927/19, EU:C:2021:700) 128. pontjára hivatkozik (kiemelés tőlem).

[17] A 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:C:2020:367) 297. pontja, amely az 1990. június 19-i Factortame és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257) 21. pontjára, valamint a 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8) 107. pontjára hivatkozik.

[18] 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163), 77. pont és a rendelkező rész 2. pontja.

[19] A 2007/66 irányelv (36) preambulumbekezdése.

jogok védelméhez kapcsolja.[20] Ezért kimondta, hogy az érdekeltek számára biztosítani kell, hogy „ténylegesen lehetőségük legyen a jogorvoslati eljárás megindítására, *ideértve többek között az ideiglenes intézkedés iránti kérelem előterjesztését*” a szerződés megkötése előtt.[21]

58. Ha – mint a jelen esetben – a jogorvoslati eljárások lefolytatásáéért felelős szervek nem bírói testületi jelleggel bírnak (azaz nem képezik a szigorú értelemben vett bírói jogvédelem rendszerének részét), az általam imént idézett ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy bírósághoz lehessen fordulni a célból, hogy az döntsön az említett szervek határozatairól.

59. Ezt a 89/665 irányelv 2. cikkének (9) bekezdése is megerősíti a közbeszerzés területén: amennyiben a tagállamok a jogorvoslati szervek közigazgatási jellegű kialakítása mellett döntenek, e szervek határozatai „bírósági felülvizsgálat […] tárgyá[t]” kell, hogy képezhessék.

60. Ilyen esetekben a 89/665 irányelv 2. cikkének (9) bekezdése megköveteli, hogy rendelkezésre álljon a bírósági felülvizsgálat lehetősége mint olyan eszköz, amellyel meg lehet támadni „a jogorvoslati szerv által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy az azokra átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát”.

61. Ennek a bírósági ellenőrzésnek magában kell foglalnia annak *lehetőségét*, hogy a bíróság ideiglenes intézkedéseket rendelhessen el (vagy felülvizsgálja az alsóbb fokon meghozott intézkedéseket) annak érdekében, hogy ne váljon visszafordíthatatlanná a jogorvoslati szerv abban álló jogsértése, hogy nem korrigálta az ajánlatkérő jogellenes magatartását.[22] Csak így lesz hatékony a Charta 47. cikke által biztosított bírói jogvédelem.

62. Ebben az összefüggésben kell értelmezni azt a lehetőséget (a 89/665 irányelv 2. cikke (7) bekezdésének második albekezdése), hogy a bírósági jogorvoslat a kártérítésre korlátozódik, amelyre a későbbiekben hivatkozom.

63. A 89/665 irányelv 2. cikke (7) bekezdése második albekezdésének elszigetelt értelmezése azt sugallhatná (ahogyan a tárgyaláson az egyik résztvevő érvelt), hogy a tagállamoknak jogukban áll feltétel nélkül előírni, hogy a jogellenességgel szembeni egyetlen jogorvoslat az említett kártérítésre korlátozódik.

64. Úgy vélem azonban, hogy ez az érvelés nem helytálló, és csak a 89/665 irányelv 2. cikke (7) és (9) bekezdésének együttes értelmezése tartja tiszteletben a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. Bármely olyan állítólagos jogsértésnek vagy állítólagosan jogellenes intézkedésnek, amelyet valamely első fokon eljáró nem bírósági jogorvoslati szerv hozott, olyan, szigorú értelemben vett bíróság ellenőrzésének tárgyát kell képeznie, amelynek lehetősége volt ideiglenes jelleggel még azelőtt határoznia, hogy eldöntené: a szerződés semmissé nyilvánítása kizárólag kártérítést von-e maga után.

[20] A Randstad Italia ítélet 49. pontja, amely a 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet (C-927/19, EU:C:2021:700) 128. pontjára hivatkozik.

[21] 2015. április 23-i Bizottság kontra Vanbreda Risk & Benefits végzés (C-35/15 P(R), EU:C:2015:275) 29. pontja, amely a 2014. szeptember 11-i Fastweb-ítélet (C-19/13, EU:C:2014:2194) 60. pontjára hivatkozik (kiemelés tőlem).

[22] A 2007/66 irányelv egyik célja éppen az, hogy fellépjen az ellen, hogy „az odaítélésről szóló vitatott döntés következményeit visszafordíthatatlanná tenni kívánó ajánlatkérők a szerződés minél gyorsabb aláírására törekednek.” (a (4) preambulumbekezdés).

65. Logikus, hogy abból, hogy fennáll ez a lehetőség, nem következik az, hogy az ideiglenes intézkedést minden esetben el kell rendelni: a bíróság feladata, hogy a szemben álló érdekek mérlegelése után értékelje, hogy fennáll-e a *periculum in mora* esete, és hogy az intézkedést kérő fél jogi helyzetét illetően megállapítható-e legalább a megalapozottság látszata. Ismétlem, az a lényeg, hogy a bíróság teljes mértékben képes legyen dönteni az ideiglenes intézkedésről.

66. Véleményem szerint nem indokolt kizárni ebből az ideiglenes védelemből azokat az eseteket, amelyekben a szerződést a bírósági felülvizsgálat megindítása előtt kötötték meg. Természetesen ilyen esetben a bíróság nem tud *felfüggeszteni* valamit, ami már megtörtént, de továbbra is rendelkezésére állnak más típusú intézkedések, például a már megkötött szerződés hatályának ideiglenes felfüggesztése.

67. A tárgyaláson a cseh kormány és az ÚOHS azzal érvelt, hogy e lehetőség elfogadása a gyors és hatékony közbeszerzéshez fűződő közérdek sérelmével járhat, mivel a bírósági eljárások gyakran lassúak, és a késedelem tarthatatlan lenne.

68. Nem hiszem, hogy ez a kifogás leküzdhetetlen lenne:

– egyrészt a bírósági beavatkozás miatti késedelem hatása nem terjed ki a teljes bírósági eljárásra, hanem csak arra a rövid időszakra, amelyen belül a bíróságnak el kell rendelnie vagy el kell utasítania az ideiglenes intézkedést.[23] A megtámadott határozatok szokásosan végrehajtható jellege azt jelenti, hogy az elhúzódás az ideiglenes intézkedés bíróság általi meghozatalához szükséges időre korlátozódik.[24]

– Másrészt a jelzett gyakorlati nehézségek az ÚOHS és a cseh közigazgatási bíróságok rendelkezésére bocsátott személyi állomány összehasonlításán alapulnak. Ha ez a helyzet, akkor a gyors közbeszerzésben érdekelt állam feladata, hogy megfelelő eljárási intézkedéseket hozzon a késedelmek elkerülése érdekében. Egy ilyen körülmény nem eredményezheti az irányelvnek a Charta 47. cikke által biztosított bírói jogvédelmet gyengítő értelmezését.

69. Az általam javasolt megoldás megvalósítható a cseh jogrendszerben, mivel – amint azt a tárgyaláson elismerésre került – a 150/2002. sz. törvény 38. cikke lehetővé teszi olyan „ideiglenes intézkedés [elrendelését], amellyel a feleket valaminek a megtételére, valamitől való tartózkodásra vagy valaminek az eltűrésére kötelezi[k]”. A rendelkezés következésképpen nem tiltja a már megkötött szerződés joghatásainak felfüggesztését.

70. Egyetértek a Bizottsággal[25] abban, hogy ezt a lehetőséget körültekintően, a visszaélésszerű vagy komolytalan ideiglenes intézkedés iránti kérelmeket elutasítva kell alkalmazni. Véleményem szerint a *periculum in mora* megállapítása mellett a bíróságnak szigorúan meg kell követelnie egy olyan jogalapot, amely már önmagában a követelés érdemi sikerének bizonyos valószínűségére utal *(fumus boni iuris)*.

[23] A Cseh Köztársaságban a kereset attól az időponttól számított két hónapon belül indítható, hogy a másodfokú közigazgatási határozatot közölték a fellebbezővel (a 150/2002. sz. törvény 72. cikkének (1) bekezdése). A kereset magában foglalhat olyan ideiglenes intézkedés elrendelése iránti kérelmet, amely arra irányul, hogy a bírósági eljárás ideje alatt tiltsák meg az ajánlatkérőnek a szerződés megkötését. A keresetindítást megelőzően nem lehet ideiglenes intézkedés iránti kérelmet benyújtani (a 150/2002. sz. törvény 38. cikke).

[24] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat (18. pont) szerint a bíróság az ideiglenes intézkedés iránti kérelemről az annak benyújtásától számított 30 napon belül határoz.

[25] Írásbeli észrevételeinek 17. és 18. pontja.

71. Ezenkívül az ideiglenes intézkedés iránti kérelemről döntő bíróságnak gondosan mérlegelnie kell, hogy az általános érdekhez kapcsolódó kiemelkedően fontos indokok (amelyek nem azonosíthatók minden további nélkül a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdekekkel) [26] megkövetelik-e a már megkötött szerződés joghatásainak ideiglenes fenntartását.

72. Az eddig kifejtett megfontolások nem jelentik a 89/665 irányelv 2. cikkének (3) bekezdésében előírt *automatikus felfüggesztési* mechanizmus kiterjesztését a bírósági eljárásokra. Nem hinném, hogy ki kellene forgatni e rendelkezés szövegét az automatikus felfüggesztés hatályának a jogalkotó által szándékozottnál szélesebb körű kiterjesztésével. Egész egyszerűen, arra az esetre, ha a független jogorvoslati szerv nem bíróság, a Charta 47. cikke úgy rendelkezik, hogy a bíróságnak teljes hatáskörrel kell rendelkeznie ahhoz, hogy az ideiglenes intézkedésről a nemzeti joga szabályai alapján dönthessen.

73. E forgatókönyv szerint két helyzet lehetséges:

– az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti szerződést nem kötötték meg. Az ideiglenes határozat a szerződéskötés lehetőségének ideiglenes felfüggesztésére összpontosít.

– Ha a szerződés megkötése már megtörtént, az ideiglenes határozat a szerződés joghatásainak érvényesülését érintheti, amelynek felfüggesztésére a bíróság jogosult.

D. A szerződést semmissé nyilvánító ítéletek érvényesülése

74. A fentiekben kifejtettek a kérdést előterjesztő bíróság által a 89/665 irányelv 2. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan feltett kérdésre adnak választ.

75. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében azonban a kérdést előterjesztő bíróság felvetett bizonyos olyan kétségeket, amelyek – jóllehet az ideiglenes intézkedésekhez kapcsolódnak – túlmutatnak ezen intézkedések hatályán, és inkább a jogvitát lezáró ítélet érvényesülését érintik. E tekintetben az említett bíróság a következőket állapítja meg:

– ha a bírósági megsemmisíti az ÚOHS határozatát, az ügyet visszautalja az ÚOHS elé. Ha azonban a szerződést már korábban megkötötték, az ÚOHS az ajánlatkérő aktusával szembeni fellebbezést nem vizsgálja újra, hanem megszünteti az eljárást.

– Így előfordulhat, hogy a kizárt ajánlattevőnek – annak ellenére, hogy a bíróság helyt adott a keresetének – már nem lesz esélye arra, hogy elnyerje a szerződést, mivel időközben – az eljárás lefolytatása és a kereset elbírálása alatt – a szerződést már megkötötték.

– Ebben az esetben a fellebbező – akinek sikerült elérnie a közbeszerzési eljárás bíróság általi semmissé nyilvánítását –, kizárólag arra lesz jogosult, hogy a polgári bíróság előtti eljárásban az ajánlatkérő jogellenes aktusával okozott kár megtérítését kérje. [27]

[26] Nem látom akadályát annak, hogy a 89/665 irányelv 2d. cikkében foglalt, az általános érdekhez kapcsolódó kiemelkedően fontos indokok és a szóban forgó gazdasági érdekek – mint a szerződések érvénytelenségének megállapítását módosító kritériumok – meglétére vonatkozó rendelkezéseket értelemszerűen át lehessen ültetni a bíróságok előtti ideiglenes intézkedésre irányuló eljárási szakaszra.

[27] A zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (a polgári perrendtartásról szóló 99/1963. sz. törvény) értelmében. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy ez a fajta kereset ritkán jár sikerrel.

76. A teljesség kedvéért foglalkozom ezekkel a kétségekkel, bár nem vagyok meggyőződve arról, hogy ez feltétlenül szükséges ahhoz, hogy hasznos választ lehessen adni az alapügyben eljáró bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelme végén összegzett kérdésre.

77. Egy másik alkalommal kifejtettem,[28] hogy a bírósági felülvizsgálat alatt álló hatóság (mint az ÚOHS) határozataival szembeni jogorvoslati rendszer logikája elviekben az illetékes bíróság általi megsemmisítést jelenti, a megsemmisítésnek pedig ki kell terjednie a kiváltott joghatásokra is, mivel azok továbbra sem rendelkeznek az azokat megalapozó jogalapjukkal.

78. Más szóval, a szerződés-odaítélési eljárást megsemmisítő ítéletnek főszabály szerint azzal a következménnyel kell járnia, hogy a szerződés nem fejthet ki joghatást. A közbeszerzési szerződés semmissé nyilvánítása visszamenőleges hatállyal *(ex tunc)* a szerződés odaítélésének időpontjára nyúlik vissza. A 2007. évi reformmal módosított 89/665 irányelvben egyébként ez az irányelvet legsúlyosabban megsértő szerződésekre vonatkozó általános kritérium.[29]

79. Ez az általános kritérium alól azonban vannak kivételek, amint arról az érvénytelenné nyilvánításhoz fűződő hátrányok tekintetében a 89/665 irányelv is rendelkezik (különösen a már megkötött közbeszerzési szerződések esetében).[30] A tagállamok például az alaki követelmények megsértése esetén „úgy ítélhetik meg, hogy az érvénytelenség elve nem megfelelő. A tagállamoknak ilyen esetekben rugalmasságot kell biztosítani alternatív szankciók előírására”.[31]

80. A 2007/66 irányelvvel módosított 89/665 irányelv lehetővé teszi (a 2007/66 irányelv (21)[32] és (22) preambulumbekezdése[33], valamint a módosított 89/665 irányelv 2d. és 2e. cikke), hogy azon szerződések esetében, amelyek érvénytelenségét alapvetően meg kell állapítani a jogellenességükre tekintettel, „el kell ismerni néhány vagy valamennyi időbeli joghatásukat”, vagyis a szerződés joghatásainak az adott szankciókra és a kártérítésre vonatkozó előírás sérelme nélkül fenn kell maradniuk.

81. A 89/665 irányelv tehát lehetőséget biztosít arra, hogy a semmisség megállapítása iránti keresetnek helyt adó ítélet – a semmisséghez fűződő legsúlyosabb következmények alkalmazása nélkül – már megkötött szerződésre is kiterjedjen.

[28] A Polkomtel ügyre vonatkozó indítvány (C-231/15, EU:C:2016:440) 64. pontja.

[29] Ez a helyzet a „jogellenesen, közvetlen módon odaítélt” (a 2007/66 irányelv (13) preambulumbekezdése) vagy a „szerződéskötési tilalmi időszakot vagy az automatikus felfüggesztést sértő módon megkötött” szerződésekkel (a 2007/66 irányelv (18) preambulumbekezdése). Ezekben az esetekben „[a] szerződések érvénytelenségére vonatkozó szabályok tagállamok általi meghatározásakor azt a célt kell szem előtt tartani, hogy a felek szerződésből eredő jogainak és kötelezettségeinek érvényesítése és teljesítése megszűnjön” (a 2007/66 irányelv (21) preambulumbekezdése).

[30] 2015. november 26-i MedEval-ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779) 40. pontja: „[a] valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása eredményeként kötött szerződés érvénytelenné nyilvánítása […] a hatóságnak vagy a bíróságnak a magánszemélyek és az állami szervek közötti szerződéses kapcsolatokba történő jelentős beavatkozásának minősül. Az ilyen határozat jelentős zavart és gazdasági veszteségeket okozhat nemcsak az érintett szerződés nyertes ajánlattevője, hanem az ajánlatkérő számára is, és következésképpen a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás végső kedvezményezettje, az érintett közönség számára. Amint az a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdéséből kitűnik, az uniós jogalkotó nagyobb jelentőséget tulajdonított a valamely szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetekre vonatkozó jogbiztonság követelményének, mint a kártérítési kereseteknek.”

[31] A 2007/66 irányelv (19) preambulumbekezdése.

[32] „A nemzeti jogszabályok […] előírhatják például valamennyi szerződéses kötelezettség visszamenőleges megszüntetését *(ex tunc)* vagy – ezzel ellentétesen – a még teljesítendő kötelezettségekre korlátozhatják a megszüntetés hatályát *(ex nunc)*.”

[33] „[A] tagállamok lehetővé tehetik a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv számára, hogy – amennyiben az adott ügy kivételes körülményei megkívánják bizonyos, általános érdekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokok elismerését – *ne veszélyeztesse a szerződést, vagy annak egyes vagy valamennyi időbeli joghatását ismerje el*” (kiemelés tőlem).

82. E tekintetben a 89/665 irányelv a szóban forgó tényállásoktól függően különböző megoldásokat ír elő:

– az általános szabály (2. cikk (7) bekezdés) az, hogy „[a] 2d–2f. cikkben említett esetek kivételével az e cikk (1) bekezdésben említett hatáskörök gyakorlásának a szerződés odaítélése után megkötött szerződésre kifejtett joghatásait a nemzeti jog határozza meg”.

– A 2d. cikk (2) bekezdése megerősíti, hogy „[a] szerződés érvénytelenségének megállapításából fakadó következményeket a nemzeti jogszabályok határozzák meg”. A nemzeti jogszabályok ennélfogva pedig „előírhatják például valamennyi szerződéses kötelezettség visszamenőleges hatályú megszűnését vagy a teljesítendő kötelezettségekre korlátozhatják a megszüntetés hatályát”. [34]

– A 2d. cikk (3) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat arra is, hogy úgy rendelkezzenek, hogy „az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv nem nyilváníthat érvénytelennek egy szerződést annak ellenére, hogy azt az (1) bekezdésben említett indokok alapján jogellenesen ítéltek oda, ha a jogorvoslati szerv valamennyi lényeges szempont megvizsgálását követően úgy ítéli meg, hogy valamely általános érdekkel kapcsolatos kiemelkedően fontos indokok miatt hatályban kell tartani a szerződést […]”.

– A 2e. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy meghatározott körülmények között [35] „a tagállamok a 2d. cikk (1)–(3) bekezdése szerinti érvénytelenséget vagy alternatív szankciókat írnak elő”.

– Ugyanez a rendelkezés kimondja, hogy „[a] tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv – valamennyi lényeges szempont megvizsgálását követően – határozzon arról, hogy a szerződést érvénytelennek kell-e nyilvánítani, vagy alternatív szankciókat kell-e alkalmazni”.

83. Az említett rendelkezések összességéből az következik, hogy a 89/665 irányelv értelmében a nemzeti jogszabályok bizonyos körülmények között előírhatják, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélését megsemmisítő ítélet: a) visszaható hatállyal bírjon, és *ex tunc* minden szerződéses kötelezettséget érintsen; b) vagy ne feltétlenül vezessen e szerződés érvénytelenségéhez.

84. A 89/665 irányelv említett rendelkezései egyensúlyt kívánnak teremteni a megsemmisítést kimondó ítélet *szokásos* következményei és a szerződés tárgyát képező szolgáltatások nyújtásához fűződő egyéb közérdekek védelme között. Más területekhez hasonlóan a nemzeti jog ez esetben is lehetővé teheti, hogy a semmissé nyilvánító ítéletet megfosszák annak „természetes” hatályától, és helyébe kártérítési kötelezettség vagy más alternatív intézkedés lépjen.

85. A 89/665 irányelv fent említett rendelkezései (és az azokat átültető nemzeti jogszabályok) nem ellentétesek a Charta 47. cikkével, [36] feltéve, hogy a minden ajánlattevőt megillető bírói jogvédelem lehetővé teszi az ajánlattevő számára, hogy a rá nézve kedvezőtlen szerződés-odaítélés utólagos megsemmisítése esetén az őt ért kárt megtérítsék.

[34] Ez utóbbi esetben a tagállamok a 2e. cikk (2) bekezdése szerinti egyéb szankciók alkalmazását írják elő.

[35] Az 1. cikk (5) bekezdésének, a 2. cikk (3) bekezdésének vagy a 2a. cikk (2) bekezdésének olyan megsértése esetén, amely nem tartozik a 2d. cikk (1) bekezdése b) pontjának hatálya alá.

[36] A 2014. szeptember 11-i Fastweb-ítélet (C-19/13, EU:C:2014:2194) 64. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a 89/665 irányelv 2d. cikkének (4) bekezdése abban a részében, amelyben a szerződés hatályának fenntartásáról rendelkezik, nem ellentétes a Charta 47. cikkéből eredő követelményekkel”.

86. A Charta 47. cikke által védett jog nem ad egyértelmű megoldást azon problémákra, amelyek a közigazgatási aktusokat (vagy szerződéseket) hatályon kívül helyező ítéletek hatályával kapcsolatban merülnek fel. Az általam hivatkozott általános szabályt e 47. cikkből bizonyosan le lehet vezetni, de ugyanezen szabály nem zárja ki annak lehetőségét, hogy e jog a fent említett kivételek esetében is érvényesül. [37]

87. A szerződések érvénytelensége azonban fennmarad akkor, ha egy tagállam nemzeti bírósága (amelyet e tagállam jogszabályaiban ekként határozott meg) a szerződés-odaítélést semmisnek nyilvánító ítéletet hoz, és határozatához *ex tunc* következményeket fűz.

88. A jelen ügyben a fenti megfontolások különös jelentőséggel bírhatnak abban az esetben, ha az ÚOHS határozatainak felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság a szerződéskötést követően nem rendel el ideiglenes intézkedést. Ebben a helyzetben, ha a kereset nyomán indított közigazgatási eljárást lezáró ítélet megsemmisíti az ÚOHS határozatát (valamint az általa elfogadott szerződést), és a nemzeti jogszabályok előírják, hogy az ügyet vissza kell utalni e hatóság elé, az ÚOHS-nek a 89/665 irányelv 2d. cikke értelmében meg kell vizsgálnia, hogy a szerződés érvénytelenné nyilvánítása milyen következményekkel jár.

V. Végkövetkeztetés

89. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Krajský soud v Brně (brnói regionális bíróság, Csehország) számára a következő választ adja:

„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 2. cikkének (3) és (9) bekezdését, valamint 2a. cikkének (2) bekezdését az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére figyelemmel

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint – a független (nem bírósági) jogorvoslati szerv előtti eljárás kimerítését követően – az ajánlattevő kizárásáról szóló határozat jogszerűségének vagy a szóban forgó szerződés odaítélési eljárásának vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság előtti keresetindítást megelőzően az ajánlatkérő közbeszerzési szerződést köthet, feltéve, hogy e kereset keretében az azt elbíráló bíróság adott esetben jogosult a már megkötött szerződés joghatásainak felfüggesztésére irányuló ideiglenes intézkedéseket elrendelni.”

[37] A Polkomtel ügyre vonatkozó indítványom (C-231/15, EU:C:2016:440) 61–70. pontjára hivatkozom.