



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2012. december 13.*

„2004/18/EK irányelv — 45. cikk (2) bekezdés első albekezdés d) pont — 2004/17/EK irányelv — 53. cikk (3) bekezdés és 54. cikk (4) bekezdés — Közbeszerzés — A postai szolgáltatások ágazata — A közbeszerzési eljárásból történő kizárás szempontjai — Súlyos szakmai kötelességszegés — A közérdek védelme — A tisztességes verseny fenntartása”

A C-465/11. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Krajowa Izba Odwoławcza (Lengyelország) a Bírósághoz 2011. szeptember 9-én érkezett, 2011. augusztus 30-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Forposta SA**,

az **ABC Direct Contact sp. z o.o.**

és

a **Poczta Polska SA**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Lenaerts, a harmadik tanács elnökeként eljáró bíró, Juhász E. (előadó), G. Arestis, J. Malenovský és T. von Danwitz bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. szeptember 26-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Forposta SA és az ABC Direct Contact sp. z o.o. képviseletében P. Gruszczyński és A. Starczewska-Galos radcy prawni,
- a Poczta Polska SA képviseletében P. Burzyński és H. Kornacki radcy prawni,
- a lengyel kormány képviseletében M. Szpunar, B. Majczyna, M. Laszuk és E. Gromnicka, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: lengyel.

- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Varone avvocato dello Stato,
- az Európai Bizottság képviselőjében K. Herrmann és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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 irányelvnek (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.) 53. cikkének (3) bekezdésével és 54. cikkének (4) bekezdésével együtt értelmezendő 45. cikke (2) bekezdése első albekezdése d) pontjának értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az egyrészt a Forposta SA – korábban Praxis sp. z o.o. – és az ABC Direct Contact sp. z o.o., másrészt pedig a Poczta Polska SA (a továbbiakban: Poczta Polska) között az utóbbi által hozott azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely az előbbieket kizárta az utóbbi társaság által indított, közbeszerzési szerződés odaítélése iránti eljárásból.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2004/18 irányelv VII. fejezetében „A minőségi kiválasztás kritériumai[t]” szabályozó 2. szakaszon belül szerepel „A részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete” című 45. cikk. E cikk (1) bekezdése azokat a szempontokat sorolja fel, amelyek fennállása esetén a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt kötelezően ki kell zárni az eljárásból, míg ugyanezen cikk (2) bekezdése azokat a szempontokat sorolja fel, amelyek alapján valaki az eljárásból kizárható. Ez utóbbi bekezdés szövege a következő:

„A közbeszerzési eljárásban való részvételtől kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely:

- a) csődeljárás vagy felszámolási eljárás alatt áll, végelszámolás alatt áll, a hitelezőkkel csődegyezséget kötött, üzleti tevékenységét felfüggesztette, vagy a nemzeti törvények és rendeletek szerinti hasonló eljárás következtében bármely hasonló helyzetben van;
- b) csődeljárás, bírósági felszámolási eljárás, végelszámolási eljárás, csődegyezés vagy bármilyen, a nemzeti törvények és rendeletek szerinti hasonló eljárás alanya;
- c) az érintett ország jogi rendelkezései szerinti jogerős ítéletben szakmai magatartásával kapcsolatosan elkövetett bűncselekmény miatt elítélték;
- d) súlyos kötelességszegést [helyesen: súlyos szakmai kötelességszegést] követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható;

- e) a letelepedése szerinti ország, illetve az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti ország jogi rendelkezései szerint nem tett eleget a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségeinek;
- f) a letelepedése szerinti ország, illetve az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti ország jogi rendelkezései szerint nem tett eleget az adófizetési kötelezettségeinek;
- g) az e szakaszban előírt adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése során hamis nyilatkozatot tett, vagy nem közölte a kért adatokat.

E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.”

- 4 A 2004/17 irányelv VII. fejezetének 1. szakasza a „Minősítés és minőségi kiválasztás” címet viseli. Ugyanezen szakaszon belül a „Minősítési rendszerek” című 53. cikk így rendelkezik:

„(1) Az ajánlatkérő, ha kívánja, a gazdasági szereplők minősítésére szolgáló rendszert hozhat létre és működtethet.

A minősítési rendszert létrehozó és működtető ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy a gazdasági szereplők bármikor kérhessék minősítésüket.

[...]

(3) A (2) bekezdésben említett minősítési szempontok és szabályok tartalmazhatják a 2004/18/EK irányelv 45. cikkében felsorolt kizárási szempontokat, az abban megállapított feltételek szerint.

Amennyiben az ajánlatkérő a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti ajánlatkérő szerv, e szempontoknak és szabályoknak tartalmazniuk kell a 2004/18/EK irányelv 45. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kizárási szempontokat.

[...]”

- 5 A 2004/17 irányelvben az ugyanezen 1. szakaszon belüli 54. cikk, amely „A minőségi kiválasztás szempontjai” címet viseli, az (1) és (4) bekezdésében így rendelkezik:

„(1) A nyílt eljáráshoz kiválasztási szempontokat meghatározó ajánlatkérő a szempontok meghatározását a gazdasági szereplők rendelkezésére álló objektív szabályokkal és szempontokkal összhangban végzi.

[...]

(4) Az (1) és a (2) bekezdésben említett szempontok tartalmazhatják a 2004/18/EK irányelv 45. cikkében felsorolt kizárási szempontokat, az abban megállapított feltételek szerint.

Amennyiben az ajánlatkérő a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti ajánlatkérő szerv, az e cikk (1) és (2) bekezdésében említett szempontoknak és szabályoknak tartalmazniuk kell a 2004/18/EK irányelv 45. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kizárási szempontokat.”

A lengyel jog

- 6 A közbeszerzések jogáról szóló, 2004. január 29-i törvény (Dz. U. 113. szám, 759. alszám; a továbbiakban: a közbeszerzések jogáról szóló törvény) meghatározza a közbeszerzési szerződések odaítélésének elveit és eljárásait, továbbá kijelöli az e kérdésben hatáskörrel rendelkező hatóságokat.

A 2011. február 25-i, 2011. május 11-én hatályba lépett módosító törvény (Dz. U. 87. szám, 484. alszám) a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikkének (1) bekezdésébe beiktatta az 1. a) pontot. Az így módosított rendelkezés szövege a következő:

„(1) A közbeszerzési eljárásból ki kell zárni:

[...]

1. a) azt a gazdasági szereplőt, akivel, illetve amellyel szemben az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért a gazdasági szereplő felelős, elállt a szerződéstől, vagy felmondta azt, illetve visszalépett attól, ha a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a közbeszerzési eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a szerződés nem teljesített részének értéke a szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki;

[...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 7 A Poczta Polska az államkincstárhoz tartozó, a postai szolgáltatások ágazatában működő társaság, amely a 2004/17 irányelv értelmében ajánlatkérő szervnek minősül. E társaság „a nemzeti és nemzetközi postai csomagok, Plus postai csomagok, utánvétes küldemények és a különleges feltételek mellett felvett postai csomagok kézbesítésére” irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése iránti nyílt eljárást indított. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt megállapítások szerint e szerződés értéke meghaladja azt az értékhatárt, amelytől kezdve alkalmazni kell a közbeszerzésekkel kapcsolatos uniós jogi szabályokat.
- 8 Ezen ajánlatkérő szerv úgy ítélte meg, hogy bizonyos piaci részek vonatkozásában a Forposta SA és az ABC Direct Contact sp. z o.o. ajánlatai voltak a legelőnyösebbek, és felhívta őket a szerződés megkötésére. E kiválasztást az eljárás egyik résztvevője sem vitatta. A szerződés megkötésének időpontjaként kijelölt 2011. július 21-én azonban a Poczta Polska visszavonta az ajánlati felhívást azzal az indokkal, hogy a kiválasztott ajánlatokat tevő gazdasági szereplőket a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdésének 1. a) pontja alapján kötelezően ki kell zárni az eljárásból.
- 9 Az érintett két társaság e határozatot megtámadta a Krajowa Izba Odwoławcza előtt, azt állítva, hogy az említett nemzeti rendelkezés ellentétes a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjával. Közelebbről, e társaságok szerint az e nemzeti rendelkezésben meghatározott feltételek terjedelme sokkal tágabb, mint az uniós jogban előírt feltétel, amely kizárási okként egyedül a „súlyos szakmai kötelességszegést” említi, ilyen súlyos kötelességszegést pedig az alapügyben nem követtek el.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdése 1. a) pontjának elfogadása során a nemzeti jogalkotó jelezte, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjából indult ki, továbbá e bíróság kétségeit fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy e nemzeti rendelkezés összeegyeztethető-e az alapját képező uniós jogi rendelkezéssel, e kétségeket pedig szerinte az alábbi megfontolások igazolják.
- 11 Először is, a 2004/18 irányelv említett rendelkezésében szabályozott kizárási ok a súlyos szakmai kötelességszegés, vagyis olyan fogalom, amely a jogi szaknyelvben inkább a szakmai magatartási szabályoknak, a hivatás méltóságának vagy a szakmai megbízhatóságnak a megsértésére utal. Az ilyen sérelem az azt elkövető személy szakmai felelősségét vonja maga után, többek között a hatáskörrel rendelkező szakmai szervezetek által megindított fegyelmi eljárás formájában. Így a súlyos szakmai kötelességszegésről e szervezetek vagy bíróságok döntenek, nem pedig az ajánlatkérők, mint azt a szóban forgó nemzeti szabályozás előírja.

- 12 Másodszor, azon körülményeknek a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdésének 1. a) pontjában említett fogalma, „amelyekért a gazdasági szereplő felelős”, lényegesen szélesebb körű, mint „a gazdasági szereplő által elkövetett” súlyos kötelességszegésnek a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjában szereplő fogalma, ezért pedig nem alkalmazható olyan rendelkezések kapcsán, amelyek joghátrány előírására irányulnak.
- 13 Harmadszor, mivel a 2004/18 irányelv említett rendelkezése előírja, hogy a kötelességszegésnek „súlyosnak” kell lennie, kételyek merülhetnek fel azzal kapcsolatban, hogy a szerződés értékének 5%-át kitevő nemteljesítés súlyos kötelességszegésnek tekinthető-e. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben hangsúlyozza, hogy amennyiben az alapügyben alkalmazandó nemzeti rendelkezésben meghatározott feltételek teljesülnek, az ajánlatkérő köteles az érintett gazdasági szereplőt kizárni, és semmilyen módon nem veheti figyelembe az egyedi helyzetét, ami az arányosság elvének megsértését eredményezheti.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság végül megjegyzi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata (a C-213/07. sz. Michaniki-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-9999. o.], valamint a C-376/08. sz., Serrantoni és Consorzio stabile edili ügyben 2009. december 23-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-12169. o.]) szerint a 2004/18 irányelv nem képezi akadályát annak, hogy valamely tagállam az irányelv 45. cikkének (2) bekezdésében felsoroltaktól eltérő olyan kizárási okokat határozzon meg, amelyek nem a gazdasági szereplők szakmai tevékenységéhez kapcsolódó objektív megfontolásokon alapulnak, amennyiben e kizárási okok az elérni kívánt célhoz képest arányosak. Ugyanakkor a Bíróság ítélkezési gyakorlata (a C-21/03. és C-34/03. sz. Fabricom egyesített ügyekben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-1559. o.], valamint a C-147/06. és C-148/06. sz., SECAP és Santorso egyesített ügyekben 2008. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-3565. o.]) szerint az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való automatikus kizárását, az ajánlatok automatikus elutasítását, valamint a kitűzött céllal arányban nem álló intézkedések alkalmazását írja elő. Márpedig a szóban forgó nemzeti rendelkezés nem csupán automatikusan alkalmazandó, hanem a közérdek védelmére irányuló azon célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket is meghaladja, amely a valóban kevésbé megbízható gazdasági szereplők mellőzésében nyilvánul meg.
- 15 E megfontolásokra tekintettel a Krajowa Izba Odwoławcza úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Úgy kell-e értelmezni [...] 2004/18 [...] irányelvnek a [...] 2004/17 [...] irányelv 53. cikkének (3) bekezdésével és 54. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezendő 45. cikke – »[a] közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely [...] súlyos [szakmai] kötelességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható« szövegű – (2) bekezdés[e] [első albekezdésének] d) pontját, hogy ilyen súlyos szakmai kötelességszegésnek tekinthető, ha az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért a gazdasági szereplő felelős, elállt a gazdasági szereplővel korábban kötött közbeszerzési szerződéstől, vagy felmondta azt, illetve visszalépett attól, amennyiben a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a közbeszerzési eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a szerződés nem teljesített részének értéke a szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki?
- 2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: ha a tagállamnak lehetősége van arra, hogy a 2004/18 [...] irányelv 45. cikkében felsorolt okoktól eltérő – a tagállam által a közérdek védelme, az ajánlatkérő jogos érdeke, valamint a gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny fenntartása szempontjából igazolhatónak vélt – okokat határozzon meg a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételből történő kizárására, akkor összeegyeztethető-e az említett irányelvvel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel azon gazdasági szereplő eljárásból való kizárása, akivel, illetve amellyel szemben az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért a gazdasági szereplő felelős, elállt a korábbi közbeszerzési szerződéstől, vagy felmondta azt, illetve

visszalépett attól, ha a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a közbeszerzési eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a szerződés nem teljesített részének értéke a szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A Bíróság hatásköréről

- 16 A Poczta Polska azt állítja, hogy a Krajowa Izba Odwoławcza nem minősül az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróságnak, mivel ítélkezési és tanácsadási feladatokat egyaránt ellát.
- 17 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint annak értékeléséhez, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e – ami kizárólag az uniós jog alapján eldöntendő kérdés –, a Bíróság bizonyos tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e (lásd a C-54/96. sz. Dorsch Consult ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-4961. o.] 23. pontját, valamint a C-443/09. sz. Grillo Star ügyben 2012. április 19-én hozott ítélet 20. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 18 A jelen esetben meg kell állapítani, hogy – mint az a Bíróság elé terjesztett ügyiratból kiderül – a Krajowa Izba Odwoławcza mint a közbeszerzések jogáról szóló törvénnyel létrehozott olyan szerv, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a gazdasági szereplők és az ajánlatkérők között keletkezett jogviták elsőfokú elbírálására, és amelynek működését e törvény 172–198. cikke szabályozza, az e rendelkezések szerinti hatásköreinek gyakorlása során az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróságnak minősül, mint ahogy az alapeljárás keretében is ez a helyzet. Annak, hogy e szerv egyéb rendelkezések alapján adott esetben tanácsadási jellegű feladatokat is ellát, e tekintetben nincs következménye.

Az elfogadhatóságról

- 19 A lengyel kormány azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan amiatt, hogy az hipotetikus jellegű, és lényegében annak meghatározására irányul, hogy az alapügyben alkalmazandó nemzeti rendelkezés összeegyeztethető-e a 2004/18 irányelvvel, nem pedig arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti jogszabályok alapján elbírálendő jogvita tárgyának tisztázása érdekében az uniós jog értelmezéséhez jusson. Márpedig a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nem mérlegelheti a nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét, és nem értelmezheti a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket.
- 20 E tekintetben egyrészt meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság sem az érintett nemzeti szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének mérlegelését, sem pedig e szabályozás értelmezését nem kéri a Bíróságtól. E bíróság arra szorítkozik, hogy a közbeszerzési tárgyú uniós szabályok értelmezését kérje annak mérlegelése érdekében, hogy az alapügyben mellőzni kell-e a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdése 1. a) pontjának alkalmazását. Másrészt meg kell állapítani, hogy a feltett kérdések e jogvita elbírálása szempontjából relevánsak, mivel a Poczta Polska azzal az indokkal vonta vissza a perbeli szerződés odaítélését, hogy azokat a gazdasági szereplőket, akiknek az ajánlatait elfogadták, az említett nemzeti rendelkezés alapján kötelezően ki kellett zárni az eljárásból.
- 21 E feltételek mellett az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható, ezért pedig a feltett kérdéseket meg kell válaszolni.

Az első kérdésről

- 22 E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a szóban forgó gazdasági szereplőnek a közbeszerzési szerződés odaítélése iránt folyamatban lévő eljárásból történő automatikus kizárását eredményező súlyos szakmai köteleességszegés áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért ugyanezen gazdasági szereplő felelős, elállt az e gazdasági szereplővel korábban kötött közbeszerzési szerződéstől, vagy felmondta azt, illetve visszalépett attól, amennyiben a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a folyamatban lévő eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a szerződés nem teljesített részének értéke a szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki.
- 23 Figyelembe véve a Bíróság által tartott tárgyaláson a lengyel kormány által megfogalmazott bizonyos észrevételeket, melyek szerint az alapügyhöz hasonló, a 2004/17 irányelv tárgyi hatálya alá tartozó esetet egyedül az irányelv alapján kell megítélni, hangsúlyozni kell, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által tett megállapítások szerint a nemzeti jogalkotó maga is jelezte, hogy a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdése 1. a) pontjának – amelynek alapján az érintett társaságokat a közbeszerzési eljárásból kizárták – elfogadása során a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjából indult ki. Másfelől a 2004/17 irányelv 53. cikkének (3) bekezdése és 54. cikkének (4) bekezdése kifejezetten e 45. cikkekre utal.
- 24 Úgy tűnik tehát, hogy a Lengyel Köztársaság élt a 2004/17 irányelv e rendelkezéseiben biztosított lehetőséggel, és a nemzeti szabályozásba beiktatta a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjában szabályozott kizárási okot.
- 25 Meg kell állapítani, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja – az ugyanezen albekezdés a), b), e) és f) pontjában szabályozott kizárási okokra vonatkozó rendelkezésektől eltérően – nem utal a nemzeti törvényekre és rendeletekre, viszont ugyanezen (2) bekezdés második albekezdése kimondja, hogy e bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és az uniós jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.
- 26 Következésképpen a 45. cikk (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjában szereplő „súlyos” „szakmai” „köteleességszegés” fogalmak a nemzeti jogszabályokban pontosíthatók és részletesen kifejezhetők, tiszteletben tartva ugyanakkor az uniós jogot.
- 27 E tekintetben meg kell állapítani, hogy – mint azt a lengyel kormány helyesen állítja – a „szakmai köteleességszegés” fogalma minden olyan felróható magatartásra vonatkozik, amely befolyásolhatja a szóban forgó gazdasági szereplő szakmai hitelességét, és nem csupán a szűkebb értelemben vett, az e gazdasági szereplő szakmájával kapcsolatos etikai szabályok azon megsértéseire, amelyeket az e szakmával kapcsolatos ügyekben eljáró fegyelmi szerv vagy jogerős bírósági határozat állapít meg.
- 28 A 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja ugyanis feljogosítja az ajánlatkérőket, hogy a szakmai köteleességszegést a rendelkezésükre álló bármely bizonyítási eszközzel bizonyítsák. Ezenkívül ugyanezen albekezdés c) pontjától eltérően, az ugyanezen albekezdés d) pontjában foglalt rendelkezés értelmében vett szakmai köteleességszegés megállapításához nem szükséges jogerős ítélet.
- 29 Következésképpen főszabály szerint szakmai köteleességszegésnek tekinthető, ha valamely gazdasági szereplő nem tartja be a szerződéses kötelezettségeit.
- 30 Ugyanakkor a „súlyos köteleességszegés” fogalmát akként kell érteni, hogy az rendes körülmények között a szóban forgó gazdasági szereplő olyan magatartására utal, amelynek kapcsán a gazdasági szereplőt szándékosság vagy bizonyos fokú gondatlanság terheli. Így a szerződés vagy annak egy része hibás,

pontatlan vagy hiányos teljesítése adott esetben bizonyíthatja a szóban forgó gazdasági szereplő korlátozott szakmai felkészültségét, viszont nem automatikusan egyenértékű a súlyos kötelességszegéssel.

- 31 Ezenkívül a „súlyos kötelességszegés” fennállásának megállapításához főszabály szerint szükséges, hogy az érintett gazdasági szereplő magatartásával kapcsolatban konkrét és egyedi mérlegelést folytassanak le.
- 32 Az alapügyben alkalmazandó szabályozás viszont azt írja elő az ajánlatkérővel szemben, hogy zárja ki a közbeszerzési eljárásból a gazdasági szereplőt, amennyiben az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért a gazdasági szereplő „felelős”, korábbi közbeszerzés keretében elállt a vele kötött szerződéstől, vagy felmondta azt.
- 33 E tekintetben meg kell állapítani, hogy figyelembe véve a nemzeti jogrendszereknek a felelősség szabályozása terén fennálló sajátos jellemzőit, az olyan körülmények fogalma, amelyekért a gazdasági szereplő „felelős”, nagyon széles körű, és magában foglalhat olyan helyzeteket is, amelyek messze túlmutatnak a szóban forgó gazdasági szereplő olyan magatartásán, amelynek kapcsán szándékosság vagy bizonyos fokú gondatlanság terheli őt. Márpedig a 2004/17 irányelv 54. cikke (4) bekezdésének első albekezdése a 2004/18 irányelv 45. cikkében felsorolt kizárási szempontok alkalmazásának lehetőségére utal, „az abban megállapított feltételek szerint”, vagyis a jelen ítélet 25. pontja szerinti értelemben vett „súlyos kötelességszegés” fogalma nem helyettesíthető az olyan körülmények fogalmával, amelyekért a szóban forgó gazdasági szereplő „felelős”.
- 34 Ezenkívül az alapügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás maga határozza meg azokat a paramétereket, amelyek alapján a szóban forgó ajánlatkérő a gazdasági szereplő korábbi magatartása folytán köteles e gazdasági szereplőt automatikusan kizárni a közbeszerzési szerződés odaítélése iránt újonnan indított eljárásból, anélkül hogy az ajánlatkérőnek lehetőséget biztosítana arra, hogy esetről esetre mérlegelje az említett gazdasági szereplő által a korábbi közbeszerzési szerződés teljesítése keretében tanúsított, állítólag felróható magatartás súlyosságát.
- 35 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az alapügyben alkalmazandó szabályozás nem szorítkozik a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdése d) pontja általános alkalmazási kereteinek meghatározására, hanem e tekintetben kötelező feltételeket és bizonyos körülmények fennállása esetén automatikusan alkalmazandó következményeket ír elő az ajánlatkérőkkel szemben, túllépve ezáltal azt a mérlegelési mozgásteret, amely a tagállamokat ezen irányelv 45. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján illeti meg annak kapcsán, hogy az uniós jog tiszteletben tartásával meghatározzák az ugyanezen (2) bekezdés első albekezdésének d) pontjában szabályozott kizárási ok alkalmazási feltételeit.
- 36 Az eddigi megfontolások összességét figyelembe véve az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétben az olyan nemzeti szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a szóban forgó gazdasági szereplőnek a közbeszerzési szerződés odaítélése iránt folyamatban lévő eljárásból történő automatikus kizárását eredményező súlyos szakmai kötelességszegés áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért e gazdasági szereplő felelős, elállt az e gazdasági szereplővel korábban kötött közbeszerzési szerződéstől vagy felmondta azt, illetve visszalépett attól, amennyiben a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a folyamatban lévő eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a korábbi közbeszerzési szerződés nem teljesített részének értéke e szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki.

A második kérdésről

- 37 E kérdés – amelyet a kérdést előterjesztő bíróság arra az esetre tett fel, ha a Bíróság az első kérdésre nemleges választ adna – lényegében arra irányul, hogy a közbeszerzési tárgyú uniós jogi szabályok és elvek igazolják-e, hogy az alapügyben alkalmazandóhoz hasonló nemzeti szabályozás a közérdek és az ajánlatkérő jogos érdekének védelme, valamint a gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny fenntartása címén előírja az ajánlatkérővel szemben, hogy az első kérdés szerintihez hasonló esetben a gazdasági szereplőt automatikusan zárja ki a közbeszerzési szerződés odaítélése iránti eljárásból.
- 38 E tekintetben, jóllehet a 2004/17 irányelv 54. cikkének (4) bekezdéséből kétségtől az következik, hogy az ajánlatkérők meghatározhatnak a 2004/18 irányelv 45. cikkében felsorolt kizárási szempontokon kívüli minőségi kiválasztási szempontokat, ez nem változtat azon, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az utóbbi irányelv 45. cikkének (2) bekezdése kimerítő jelleggel sorolja fel azokat az okokat, amelyek igazolhatják, hogy valamely gazdasági szereplőt a szakmai tevékenységéhez kapcsolódó objektív körülményeken alapuló okok alapján kizárjanak a közbeszerzési eljárásban történő részvételből, következésképpen pedig e rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok a benne foglalt felsorolást más, a szakmai tevékenységgel kapcsolatos szempontokon alapuló kizáró okokkal egészítsék ki (lásd a C-226/04. és C-228/04. sz., La Cascina és társai egyesített ügyekben 2006. február 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-1347. o.] 22. pontját; a fent hivatkozott Michaniki-ügyben hozott ítélet 43. pontját, valamint a C-74/09. sz., Bâtiments et Ponts Construction és WISAG Produktionsservice ügyben 2010. július 15-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-7271. o.] 43. pontját).
- 39 Az érintett kizárási ok csak akkor tekinthető adott esetben elfogadhatónak a közbeszerzési tárgyú uniós jogi elvek vagy egyéb szabályok alapján, ha az nem a gazdasági szereplő szakmai tevékenységéhez kapcsolódik, következésképpen pedig nem vonatkozik rá az ilyen kimerítő felsorolás (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Fabricom egyesített ügyekben hozott ítélet 25–36. pontját; a fent hivatkozott Michaniki-ügyben hozott ítélet 44–69. pontját, valamint a C-538/07. sz. Assitur-ügyben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4219. o.] 21–33. pontját).
- 40 Márpedig a jelen esetben a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdésének 1. a) pontja az érintett gazdasági szereplő szakmai tevékenységéhez kapcsolódó kizárási okról rendelkezik, amit a jelen ítélet 10. és 23. pontjában megállapított azon tény is megerősít, hogy a lengyel jogalkotó e nemzeti rendelkezés elfogadásának alátámasztásaként a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjára hivatkozott. Az ilyen kizárási ok tehát, amely túllépi az ezen első albekezdésben foglalt kimerítő felsorolás kereteit, mint ez az első kérdésre adott válaszból is kitűnik, a közbeszerzési tárgyú uniós jogi elvekre és egyéb szabályokra tekintettel sem fogadható el.
- 41 Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a közbeszerzési tárgyú uniós jogi elvek és szabályok nem igazolják, hogy az alapügyben alkalmazandóhoz hasonló nemzeti szabályozás a közérdek és az ajánlatkérő jogos érdekének védelme, valamint a gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny fenntartása címén előírja az ajánlatkérővel szemben, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott válasz szerintihez hasonló esetben a gazdasági szereplőt automatikusan zárja ki a közbeszerzési szerződés odaítélése iránti eljárásból.

A jelen ítélet időbeli hatályáról

- 42 A Bíróság által tartott tárgyaláson a lengyel kormány kérte, hogy a Bíróság korlátozza a jelen ítélet időbeli hatályát abban az esetben, ha a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját akként értelmezné, hogy azzal ellentétes az alapügyben alkalmazandóhoz hasonló nemzeti szabályozás.

- 43 Kérelmének alátámasztása érdekében a lengyel kormány ezen, a Bíróság által még nem értelmezett uniós jogi rendelkezés állítólag kevésbé világos jellegére, valamint arra hivatkozik, hogy az ilyen értelmezés nemzeti szinten súlyos gazdasági következmények kockázatával jár.
- 44 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy azon értelmezés, amelyet a Bíróság valamely uniós jogszabály kapcsán fejt ki az EUMSZ 267. cikkben ráruházott hatáskör gyakorlása során, megmagyarázza és pontosítja e szabály hatályát és jelentőségét, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg értelmezni és alkalmazni kellett volna, a Bíróság pedig csak kivételesen, az uniós jogrendhez szorosan hozzátartozó jogbiztonság általános elvének alkalmazása útján korlátozhatja bármely érdekelt azon lehetőségét, hogy a jóhiszeműen létrejött jogviszonyok vitatása céljából a Bíróság által értelmezett rendelkezésre hivatkozzék (lásd ebben az értelemben a C-338/11–C-347/11. sz., Santander Asset Management SGIIC és társai egyesített ügyekben 2012. május 10-én hozott ítélet 58. és 59. pontját, valamint a C-525/11. sz. Mednis-ügyben 2012. október 18-án hozott ítélet 41. és 42. pontját).
- 45 Konkrétabban a Bíróság ezt a megoldást csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, abban az esetben, amikor az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, és úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat az uniós rendelkezések hatályát illető objektív és jelentős bizonytalanság az uniós jognak meg nem felelő magatartásra indította, és e bizonytalansághoz esetleg maguk a tagállamok vagy az Európai Bizottság magatartása is hozzájárult (lásd különösen a fent hivatkozott Santander Asset Management SGIIC és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 60. pontját, valamint a fent hivatkozott Mednis-ügyben hozott ítélet 43. pontját).
- 46 Ami az érintett uniós jogi rendelkezések hatályával kapcsolatos objektív és jelentős bizonytalanság állítólagos fennállását illeti, az a jelen ügyben nem állapítható meg. Egyrészt ugyanis a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja értelmében vett „súlyos szakmai kötelességszegés” esete nyilvánvalóan nem fedi le a közbeszerzések jogáról szóló törvény 24. cikke (1) bekezdésének 1. a) pontjában szabályozott kizárási okot. Másrészt az e nemzeti rendelkezés elfogadásának időpontjában már megszilárdult ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az ilyen kizárási okot nem igazolhatják a közbeszerzési tárgyú uniós jogi elvek és egyéb szabályok.
- 47 Ami azokat a pénzügyi következményeket illeti, amelyek a Bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán hozott ítéletből eredően érinthetik a tagállamot, azok önmagukban nem indokolják ezen ítélet időbeli hatályának korlátozását (a fent hivatkozott Santander Asset Management SGIIC és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 62. pontja, valamint a fent hivatkozott Mednis-ügyben hozott ítélet 44. pontja).
- 48 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a lengyel kormány nem szolgáltat semmilyen adattal, amely lehetővé tenné a Bíróság számára annak mérlegelését, hogy a jelen ítélet következtében fennáll-e a Lengyel Köztársaságot érintő súlyos gazdasági következmények kockázata.
- 49 Következésképpen a jelen ítélet időbeli hatályát nem szükséges korlátozni.

A költségekről

- 50 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely akként rendelkezik, hogy a szóban forgó gazdasági szereplőnek a közbeszerzési szerződés odaítélése iránt folyamatban lévő eljárásból történő automatikus kizárását eredményező súlyos szakmai kötelelességszegés áll fenn akkor, ha az ajánlatkérő olyan körülmények miatt, amelyekért e gazdasági szereplő felelős, elállt az e gazdasági szereplővel korábban kötött közbeszerzési szerződéstől, vagy felmondta azt, illetve visszalépett attól, amennyiben a szerződéstől való elállásra vagy annak felmondására, illetve az attól való visszalépésre a folyamatban lévő eljárás megindítását megelőző hároméves időszakon belül került sor, és a korábbi közbeszerzési szerződés nem teljesített részének értéke e szerződés értékének legalább 5%-át teszi ki.
- 2) A közbeszerzési tárgyú uniós jogi elvek és szabályok nem igazolják, hogy az alapügyben alkalmazandóhoz hasonló nemzeti szabályozás a közérdek és az ajánlatkérő jogos érdekének védelme, valamint a gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny fenntartása címén előírja az ajánlatkérővel szemben, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott válasz szerintihez hasonló esetben a gazdasági szereplőt automatikusan zárja ki a közbeszerzési szerződés odaítélése iránti eljárásból.

Aláírások