

C-403/21. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2021. június 29.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. június 22.

Kérelmező:

SC NV Construct SRL

Ajánlatkérő:

Județul Timiș (Temes megye)

Beavatkozó fél:

SC Proiect Construct Rejonea Transilvania SRL

Az alapeljárás tárgya

Egy útépitésre vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány és műszaki terv elkészítésére vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése céljából folytatott közbeszerzési eljárás eredményének megállapításáról az ajánlatkérő által hozott határozat megsemmisítése iránti kérelem.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján a 2014/24/EU irányelv 58. és 63. cikkének, valamint az arányosság elvének, a felelősség elvének és az átláthatóság elvének értelmezésére irányuló kérelem.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni a [2014/24] irányelv 58. cikkének rendelkezéseit, az arányosság elvét és a felelősség elvét, hogy az ajánlatkérő szerv jogosult meghatározni a műszaki alkalmassági feltételeket, vagyis jogosult eldönteni, hogy olyan tevékenységekre nézve, amelyek súlya a közbeszerzési szerződésben jelentéktelen, az ajánlattételi dokumentációban fel kell-e tüntetni vagy sem műszaki és szakmai alkalmassági követelményeket, valamint a műszaki és szakmai tevékenység végzésére való, külön jogszabályi rendelkezésekből következő képességet?
- 2) Ellentétes-e az átláthatóság elvével és az arányosság elvével az ajánlattételi dokumentáció automatikus, törvény erejénél fogva történő kiegészítése olyan képesítési követelményekkel, amelyek az odaítélendő közbeszerzési szerződéshez kapcsolódó tevékenységekre alkalmazandó, a dokumentációban elő nem írt külön jogszabályokból származnak, és amelyekről az ajánlatkérő szerv úgy döntött, hogy azokat nem teszi kötelezővé a gazdasági szereplők számára?
- 3) Ellentétes-e az irányelv 63. cikkével és az arányosság elvével az olyan ajánlattevő kizárása [a közbeszerzési] eljárásból, aki nem jelölt meg név szerint alvállalkozóként egy gazdasági szereplőt annak bizonyítására, hogy megfelel a műszaki és szakmai alkalmassági, valamint a műszaki és szakmai tevékenység végzésére vonatkozó, az ajánlattételi dokumentációban elő nem írt külön jogszabályi rendelkezésekből következő képesítési követelményeknek, amennyiben a szóban forgó ajánlattevő más szerződéses formát választott arra, hogy a közbeszerzési szerződésbe szakértőket vonjon be, például szolgáltatási szerződést kötött velük, vagy általuk kiadott rendelkezésre állási nyilatkozatot nyújtott be? Jogosult-e a gazdasági szereplő a csoporton belül a szervezetét és szerződéses viszonyait meghatározni, és van-e lehetősége a közbeszerzési szerződésbe bizonyos szolgáltatókat is bevonni, figyelembe véve, hogy az említett szolgáltató nem tartozik azon szervezetek közé, amelyeknek kapacitását az ajánlattevő a vonatkozó követelményeknek való megfelelés igazolása érdekében igénybe kívánja venni?

Az Unió hivatkozott rendelkezései és ítélkezési gyakorlata

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (15) és (90) preambulumbekkezdése, 58. és 63. cikke

A 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló, 2019. október 30-i felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet

2018. október 17-i Beny Alex végzés, C-353/18, EU:C:2018:829; 2016. június 2-i Pizzo-ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (a közbeszerzési szerződések, szektorális közbeszerzési szerződések, építési koncessziós szerződések és szolgáltatási koncessziós szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslatokról és kérelmekről, valamint a Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor [panaszokat elbíráló nemzeti tanács, Románia; a továbbiakban: CNSC] szervezetéről és működéséről szóló 101/2016. sz. törvény) 12. és 14. cikke, amelyek felruházzák a CNSC-t a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogviták eldöntésére

A legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (a közbeszerzési szerződésekről szóló 98/2016. sz. törvény) közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárással kapcsolatos 3., 55., 154., 172., 179., 181. és 218–220. cikke

A Hotărârea Guvernului nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (a közbeszerzési szerződésekről szóló 98/2016. sz. törvénynek a közbeszerzési szerződés/keretszerződés odaítélésére vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtási szabályairól szóló, 395/2016. sz. kormányrendelet) 29–31. és 51. cikke

Számos nemzeti bíróság olyan határozatai, amelyekből kitűnik, hogy nem egységes a gyakorlat a tekintetben, hogy az ajánlattételi dokumentációt ki lehet-e egészíteni a közbeszerzési szerződés hatálya alá tartozó, de a szóban forgó szerződés szempontjából kisebb súlyú, különböző tevékenységekre vonatkozó nemzeti jogszabályi rendelkezésekkel, valamint a tekintetben, hogy az ajánlatban kötelező-e név szerint megjelölni az említett tevékenységekhez kapcsolódó alvállalkozókat.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A romániai székhelyű SC NV Construct SRL a CNSC előtt 2021. április 16-án nyilvántartásba vett keresetében lényegében a Județul Timiș (Temes megye) által a temesvári „Traian Vuia” nemzetközi repülőtér és az A1 autópálya (Románia) közötti összekötő út építésére vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány és műszaki terv elkészítése tárgyú közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárás eredményének megállapítására vonatkozóan hozott határozat megsemmisítését kérte.
- 2 A szintén romániai székhelyű SC Proiect Construct Regiunea Transilvania SRL a hivatkozott közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevőként beavatkozott az eljárásba.

- 3 A kérelmező ajánlatát ugyanis a beavatkozó fél (első helyre sorolt) és két másik gazdasági társaság (második és harmadik helyre sorolt) által benyújtott ajánlatok után, negyedik helyre sorolták.
- 4 Kérelme indokolásában a kérelmező arra hivatkozik, hogy a többi ajánlattevő által benyújtott műszaki ajánlatok nem felelnek meg az ajánlattételi dokumentációban szereplő egyes követelményeknek, mivel a többi ajánlattevő jogszerűen nem végezhet bizonyos, a közbeszerzési szerződéshez kapcsolódó tevékenységeket, mint a topográfiai tanulmány elkészítése, a városon kívüli térségben található területek pihentetésének jóváhagyásához szükséges dokumentáció kidolgozása, a kisajátítással érintett ingatlanok értékelésére vonatkozó jelentés elkészítése, a vasútvonal keresztezésével összefüggésben a vasúti infrastruktúra üzemeltetőjének jóváhagyásához szükséges dokumentáció elkészítése és a régészeti tanulmány elkészítése.
- 5 A kérelmező álláspontja szerint a nyertes ajánlatot nem megfelelőnek kellett volna nyilvánítani, mivel az ajánlattevő a fent felsorolt tevékenységek közül hármat jogszerűen nem végezhet. A kérelmező többek között arra hivatkozik, hogy az említett ajánlatban meg kellett volna jelölni egy olyan alvállalkozót is, amely jogosult a vasútvonal keresztezésének megfelelőségével kapcsolatos tervezési szolgáltatásokat nyújtani, mivel az erre vonatkozó szabályozás előírja, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat kizárólag a vasúti infrastruktúra üzemeltetője által feljogosított gazdasági szereplők nyújthatják.
- 6 A beavatkozó a kereset megalapozatlanság miatti elutasítását kéri, és arra hivatkozik, hogy az ajánlattételi dokumentáció nem írja elő a kérelmező által hivatkozott követelményeket, így azok az ajánlatok meg nem felelésének megállapítása körében nem szolgálhatnak az eljárásból való kizárás indokául.
- 7 Az ajánlatkérő szerv arra hivatkozik, hogy a kérelmező állításával ellentétben az ajánlattételi dokumentáció nem követelte meg, hogy az ajánlatban mutassák be a kellő jogosultsággal rendelkező szakértőket. Másrészt az a körülmény, hogy az első helyre sorolt ajánlattevő kezdetben nem nyilatkozott arról, hogy nyertességének megállapítása esetén bizonyos tevékenységekhez alvállalkozót kíván igénybe venni, a jelen ügyben nem releváns, mivel a nemzeti szabályozás feljogosítja az ajánlattevőt, hogy a közbeszerzési szerződés aláírását követően, a szerződés teljesítése során új alvállalkozókat vegyen igénybe.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 8 A CNSC előzetesen arra hivatkozik, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett nemzeti bírósági minőségét a Bíróság a 2018. október 17-i Beny Alex végzésben (C-353/18, EU:C:2018:829) már megállapította.
- 9 Előzetes döntéshozatal iránti kérelmének elfogadhatóságát illetően a CNSC úgy véli, hogy a jelen ügyben egyértelműen határokon átnyúló érdek áll fenn, mind az odaitélandó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés értéke alapján,

mivel annak becsült értéke 1 970 967 román lej (amely 421 553 eurónak felel meg), tehát meghaladja a 2014/24/EU irányelv módosításáról szóló, 2019/1828/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletben meghatározott küszöbértéket, mind pedig a közbeszerzési eljárás tárgya és a finanszírozási forrás szempontjából, mivel a szóban forgó, a temesvári „Traian Vuia” nemzetközi repülőtérnek a IV. páneurópai közlekedési folyosóval való összekötésére irányuló projektet részben az Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszírozza.

- 10 Az ügy érdemét illetően a CNSC lényegében azt kéri a Bíróságtól, hogy határozzon arról, hogy az ajánlattételi dokumentációt ki lehet-e egészíteni a közbeszerzési szerződés hatálya alá tartozó, de a szóban forgó szerződés szempontjából kisebb súlyú, különböző tevékenységekre vonatkozó nemzeti jogszabályi rendelkezésekkel, valamint a tekintetben, hogy az ajánlatban kötelező-e név szerint megjelölni az említett tevékenységekhez kapcsolódó alvállalkozókat.
- 11 A CNSC szerint az említett probléma gyakran megjelenik a saját és a nemzeti bíróságok gyakorlatában, és nem egységes megközelítést eredményezett, ami korlátozhatja az európai térség számos szereplőjének részvételét a Romániában lefolytatott odaítélési eljárásokban.
- 12 Ebben az összefüggésben a CNSC a 2016. június 2-i Pizzo ítéletre (C-27/15, EU:C:2016:404) hivatkozik, amelyben a Bíróság kimondta, hogy valamely gazdasági szereplőt nem lehet kizárni az eljárásból a dokumentációban nem szereplő követelmények miatt, továbbá, hogy a valamennyi közbeszerzési eljárásra érvényes átláthatóság elve és az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy a valamely közbeszerzésen való részvételre vonatkozó érdemi és eljárási feltételeket előzetesen egyértelműen meghatározzák annak érdekében, hogy az ajánlattevők pontosan megismerhessék az őket terhelő kötelezettségeket, és megbizonyosodhassanak arról, hogy ugyanazok a kötelezettségek érvényesülnek valamennyi pályázó tekintetében.
- 13 A CNSC hangsúlyozza, hogy mérlegelési joga alapján egyedül az ajánlatkérő szerv határozza meg a kiválasztási szempontokat, mivel a CNSC és a bíróságok nem értékelhetik helyette a kiválasztási szempontok meghatározásának szükségességét. Egyébként a kérelmekben a sérelmet szenvedett gazdasági szereplők kizárólag a túlzottan korlátozónak tartott ajánlattételi dokumentációkat kifogásolhatják, anélkül, hogy vitatni lehetne valamely dokumentációt azzal az indokolással, hogy az túlzottan megengedő, vagyis olyan további követelményeket kellene tartalmaznia, amelyek korlátozhatják más gazdasági szereplők részvételét az eljárásban.
- 14 A CNSC álláspontja szerint a nem egységes nemzeti gyakorlatra tekintettel meg kell határozni, hogy milyen mértékben alkalmazható a Pizzo ítéleten alapuló ítélkezési gyakorlat az ajánlattételi dokumentációnak a közbeszerzési szerződés hatálya alá tartozó, de a szóban forgó szerződés szempontjából kisebb súlyú,

különböző tevékenységekre vonatkozó nemzeti jogszabályi rendelkezésekkel történő kiegészítésére.

- 15 A Bíróság által tisztázandó másik kérdés arra vonatkozik, hogy kötelező-e az alvállalkozókat a közbeszerzési szerződés hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre nézve név szerint megjelölni, függetlenül attól, hogy az adott tevékenység a közbeszerzési szerződésben milyen súllyal bír, mivel ez a problémakör jelentős hatással van a versenyre a nagy román infrastruktúra-projektekre vonatkozó [közbeszerzési] eljárásokban, ahol számos olyan másodlagos tevékenység jelenik meg, amelyhez a fent említett jogosultságok szükségesek.
- 16 Ezért, függetlenül attól, hogy valamely alvállalkozó mikor és milyen mértékben kapcsolódik be a munkába – vagyis függetlenül attól, hogy szolgáltatásai a munka kezdetén vagy végén szükségesek, hogy szolgáltatásai a közbeszerzési szerződésben nagyobb vagy kisebb súllyal bírnak-e, hogy fennáll-e bizonyosság a szóban forgó szolgáltatások szükségességét illetően – sok esetben az az álláspont érvényesül, hogy az alvállalkozót az ajánlatok benyújtásakor név szerint meg kell jelölni. A jelen ügyben például a kérelmező többek között arra hivatkozik, hogy név szerint meg kellett jelölni egy alvállalkozót a városon kívüli térségben fekvő, kisajátított területek pihentetésének engedélyeztetésére irányuló tevékenységhez, noha az ajánlattételi dokumentációban az említett tevékenységgel kapcsolatban a „szükség szerint” kifejezés szerepel.
- 17 A CNSC álláspontja szerint kizárólag az ajánlatkérő szerv határozhatja meg a releváns kiválasztási szempontokat, betartva az arányosság és az átláthatóság elvét. Annak elfogadása, hogy az ajánlattételi dokumentációt kiegészíthetik olyan követelmények, amelyek szükségessége a közbeszerzési szerződésekben nem releváns, speciális jogszabályokból következik, sértené a 2014/24 irányelv 58. cikke (1) bekezdése második albekezdésének rendelkezéseit, mivel az említett követelményekkel való automatikus, a törvény erejénél fogva történő kiegészítés nem tartaná tiszteletben az arányosság elvét és az ajánlatkérő szerv kiválasztási szempontok meghatározására vonatkozó jogát.
- 18 A CNSC álláspontja szerint az alvállalkozás előírása valamely tevékenység végzésének kizárólagos formájaként sérti mind a gazdasági szereplők szerződési szabadságát és szervezetalakítási jogát, mind pedig a fent hivatkozott irányelv 63. cikkének rendelkezéseit, amelyek szerint ha a gazdasági szereplő más szervezetek kapacitásaira kíván támaszkodni, bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv felé, hogy a szükséges erőforrások a rendelkezésére fognak állni; „a bizonyítás történhet például oly módon, hogy bemutatja az említett szervezetek erre vonatkozó kötelezettségvállalását”.
- 19 Következésképpen a CNSC álláspontja szerint ha bizonyos kiválasztási szempontok bizonyításához elegendő kötelezettségvállalást benyújtani, akkor a kellő jogosultsággal rendelkező szakértő által kiadott rendelkezésre állási nyilatkozat még inkább elegendő abban az esetben, ha az adott követelményeket

nem írták elő, és olyan tevékenységekről van szó, amelyek a közbeszerzési szerződésben kisebb súllyal bírnak.

MUNKADOKUMENTUM