

Ideiglenes változat

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2026. január 22.(\*)

„ Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai – 2014/23 irányelv – Koncessziós szerződések odaítélése – 2014/24 irányelv – Kizárási okok – A közszféra partnereinek nyilvántartását létrehozó nemzeti szabályozás – A közszféra partnereinek nyilvántartásba vételére felhatalmazott személy pártatlanságának követelménye – Pénzbírság kiszabása e követelmény megsértése miatt – A közbeszerzési eljárásokban való részvételtől való automatikus kizárás e pénzbírság meg nem fizetése esetén – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikke – A szankció büntető jellege – Annak előreláthatósága és arányossága – A jogbiztonság elve ”

A C-590/24. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Najvyšší súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága) a Bírósághoz 2024. szeptember 10-én érkezett, 2024. szeptember 3-i határozatával terjesztett elő

az **AK Dihopolec s.r.o.**,

a **MABONEX SLOVAKIA spol. s r.o.**,

**A. B.**,

**X. Y.**

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: O. Spineanu-Matei tanácselnök, C. Lycourgos, a harmadik tanács elnöke, a nyolcadik tanács bírójaként eljárva (előadó) és S. Rodin bíró,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- X. Y., A. B., az AK Dlhopolec s.r.o., a MABONEX SLOVAKIA spol. s r.o. képviselőjében Z. Klúzová advokátka,
- a szlovák kormány képviselőjében E. V. Larišová és A. Lukáčik, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében A. Biolan, R. Lindenthal és G. Wils, 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 EUMSZ 26. cikknek, az EUMSZ 49. cikknek és az EUMSZ 114. cikknek, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 49. cikkének, a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 3., 38. és 41. cikkének, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.; HL L, 2023/90063) 57. és 58. cikkének, valamint a jogbiztonság elvének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az AK Dlhopolec s.r.o. (a továbbiakban: Dlhopolec), a MABONEX SLOVAKIA spol. s r.o. (a továbbiakban: Mabonex Slovakia), valamint A. B. és X. Y., a Mabonex Slovakia vezetőivel (a továbbiakban együtt: Dlhopolec és társai) szemben a Mabonex Slovakia által a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvétele során Szlovákiában állítólagosan elkövetett jogsértés miatt kiszabott pénzbírság iránti eljárás keretében terjesztették elő.

### **Jogi háttér**

#### ***Az uniós jog***

## *A Charta*

- 3 A Charta 49. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.

[...]

(3) A büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.”

## *A 2014/23 irányelv*

- 4 A 2014/23 irányelv „Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve” című 3. cikke a következőket írja elő:

„(1) Az ajánlatkérő szervezeteknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük a gazdasági szereplőket, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

A koncesszió odaítélésére irányuló eljárást – beleértve az értékbecslést is – nem lehet szándékosan úgy megtervezni, hogy kikerüljön ennek az irányelvnek a hatálya alól vagy indokolatlanul előnyös vagy hátrányos helyzetbe hozzon egyes gazdasági szereplőket vagy bizonyos építési beruházásokat, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat.

(2) Az ajánlatkérő szervezeteknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek törekedniük kell az odaítélési eljárás átláthatóságának és a szerződés teljesítésének a biztosítására, megfelelően a 28. cikknek.”

- 5 Ezen irányelvnek „A részvételre jelentkezők kiválasztása és minőségi értékelése” című 38. cikke tartalmazza többek között a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásból való kizárás okait.
- 6 Az említett irányelv 41. cikke a koncessziók odaítélésének szempontjait határozza meg.

## *A 2014/24 irányelv*

- 7 A 2014/24 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.
- 8 A 2014/24 irányelv 57. cikke többek között a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásokban való részvételből történő kizárásának okait határozza meg. Ezen irányelv 58. cikke előírja az ilyen eljárásban való részvétel kiválasztási szempontjait.

### **A szlovák jog**

#### *A közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény*

- 9 A 2016. október 25-i zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov (a közszféra partnereinek nyilvántartásáról, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló módosított 315/2016. sz. törvény) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény) 13. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ha a közszféra partnereinek nyilvántartásába történő bejegyzés iránti kérelemben helytelen vagy hiányos adatokat szolgáltatnak a tényleges tulajdonosról és a 4. § (4) bekezdésének f) pontja szerinti közszféra munkavállalóiról, amennyiben a közszféra partnereinek nyilvántartásában szereplő, a tényleges tulajdonosra vonatkozó adatok módosítására irányuló kérelem benyújtására vonatkozó kötelezettséget nem teljesítik a 9. § (1) bekezdésében említett határidőn belül, vagy megsértik a 19. §-ban foglalt tilalmat, a nyilvántartó hatóság a következő pénzbírságokat szabja ki:

- a) a közszféra partnerével szemben a közszféra partnere által elért gazdasági előny összegének megfelelő pénzbírságot; ha a gazdasági előny összege nem állapítható meg, a nyilvántartó hatóság 10 000 eurótól 1 000 000 euróig terjedő pénzbírságot szab ki,
- b) azzal a személlyel szemben, aki a bevezető mondatban meghatározott kötelezettség megsértésének időpontjában a közszféra partnerének alapszabály szerinti szerve vagy alapszabály szerinti szervének tagja, 10 000 eurótól 100 000 euróig terjedő pénzbírságot; az alapszabály szerinti szerv tagjai egyetemlegesen felelnek az előző mondatban meghatározott pénzbírság megfizetéséért.

[...]

- 10 E törvény 13. §-ának (2) bekezdése értelmében a nyilvántartásba vételért felelős hatóság törli a közszféra bejegyzett partnerét a közszféra partnereinek nyilvántartásából, ha jogerősen pénzbírságot szabott ki a tényleges tulajdonosra vonatkozó, e nyilvántartásban szereplő adatok módosítására irányuló kérelem jogszabályban meghatározott határidőn belüli benyújtása kötelezettségének nem teljesítése vagy az említett törvény 19. §-ában foglalt tilalom megsértése miatt, és a pénzbírságot a bíróság által megállapított határidőn belül nem fizették meg.
- 11 Ugyanezen törvény 13. §-ának (4) bekezdése szerint a nyilvántartó hatóság 10 000 eurótól 100 000 euróig terjedő pénzbírságot szab ki a felhatalmazott személlyel szemben, ha az megsérti a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ában említett tilalmat.
- 12 A közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (5) bekezdésének első mondata szerint a felhatalmazott személy garantálja a közszféra partnerének alapszabály szerinti szerveként eljáró személlyel szemben kiszabott pénzbírság megfizetését.
- 13 E törvény 13. §-ának (6) bekezdése értelmében a nyilvántartó hatóság a pénzbírság kiszabásakor különösen a jogsértés jellegét, súlyát, módját és következményeit veszi figyelembe.
- 14 Az említett törvény 13a. §-a megtiltja a közszféra partnerének az e nyilvántartásból való törlésétől számított két évig a közszféra partnereinek nyilvántartásába történő későbbi bejegyzését.
- 15 A közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 14. §-a kimondja, hogy e törvény 13. §-ának (2) bekezdésében meghatározott okokból kiszabott pénzbírságról szóló határozat egyúttal az Obchodný zakonník (kereskedelmi törvénykönyv) 13a. §-a szerinti kizárásról szóló határozatnak is minősül. Kizárható a közszféra partnerének alapszabály szerinti szerve vagy alapszabály szerinti szervének tagjai, akiket töröltek a közszféra partnereinek nyilvántartásából. A kizárásról szóló határozat következményeképpen az alapszabály szerinti szervének kizárt tagjai a határozat jogerőre emelkedésétől számított három évig nem lehetnek gazdasági társaság vagy szövetkezet jogszabály szerinti szervének vagy felügyeleti szervének tagjai.
- 16 Az a közszektorbeli szervezet, amely a szerződésben részes félként az említett törvény 15. §-ának megfelelően pénzeszközöket vagy vagyont, tulajdonjogot vagy egyéb vagyoni értékű jogokat juttat a

közsféra partnere részére, a pénzbírság kiszabásáról szóló határozat jogerőre emelkedésének időpontjától jogosult elállni a szerződéstől.

- 17 Ugyanezen törvény 19. §-a c) pontja szerint „a felhatalmazott személy nem folytathat e törvény szerinti tevékenységet, ha [...] a közsféra partnerével vagy annak szervei tagjaival bármilyen olyan viszonyban áll, amely kétséget ébreszthet pártatlanságával kapcsolatban, különösen, ha e viszony személyes vagy vagyoni jellegű; nem minősül olyan viszonynak, amely kétséget ébreszthet a felhatalmazott személy pártatlanságával kapcsolatban, a közte és a közsféra partnere között a külön jogszabályok szerinti tevékenység gyakorlása keretében fennálló viszony”.

#### *A közbeszerzésekről szóló törvény*

- 18 A 2015. november 18-i zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (a közbeszerzésről, valamint egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló módosított 343/2015. sz. törvény) alapeljárásra alkalmazandó változata (a továbbiakban: közbeszerzésről szóló törvény) 11. §-ának (1) bekezdése alapján a közsféra partnereinek nyilvántartásába történő bejegyzés az egyik feltétele annak, hogy a gazdasági szereplő ajánlattevőként vagy az ajánlattevő alvállalkozójaként részt vehessen közbeszerzési eljárásban.

#### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 19 A közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény előírja azon természetes vagy jogi személyek nyilvántartásba vételét, akik vagy amelyek vagyoni viszonyban kívánnak állni a közsférával, és ennek következtében állami forrásokból – beleértve az uniós alapokat – pénzeszközökhöz jutnak, többek között azáltal, hogy a közsférával olyan szerződést kötnek, amely meghaladja az e törvényben meghatározott értékhatárokat. E rendelkezés „a közsféra partnerének” minősít minden olyan személyt, aki a közsférába tartozó különböző szervezetekkel ilyen vagyoni viszonyt kíván létesíteni. A közsféra partnereinek nyilvántartásában rögzítendő információk között szerepel a közsféra partnerének tényleges tulajdonosára vonatkozó információ. A közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény ugyanis a közsféra által létrehozott jogviszonyok átláthatóságának garantálására irányul, azáltal, hogy biztosítja az e szektorral gazdasági kapcsolatban álló jogalanyok tulajdonosi és irányítási struktúráinak hozzáférhetővé tételét.

- 20 A közszféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzése érdekében a közszféra partnerének „felhatalmazott személyhez”, azaz olyan, a megkövetelt gondossággal eljáró független személyhez (többek között ügyvédhez vagy közjegyzőhöz) kell fordulnia, akinek ellenőriznie kell a közszféra e partnere tényleges tulajdonosának személyazonosságát, és akinek e vizsgálatot követően az említett partnert be kell jegyeztetnie a közszféra partnereinek nyilvántartásába.
- 21 2022. október 3-i és 2023. február 21-i végzéseivel az Okresný súd Žilina (zsolnai járásbíróság, Szlovák Köztársaság) a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a alapján 20 000 euró összegű pénzbírságot szabott ki a Mabonex Slovakiával mint „a közszféra partnerével” szemben, 10 000 euró összegű pénzbírságot szabott ki A. B. és X. Y. ügyvezető igazgatókkal szemben, akik e társaság nevében alapszabály szerinti szervként jártak el, amely pénzbírság megfizetéséért egyetemlegesen felelnek, valamint 20 000 euró összegű pénzbírságot szabott ki a Dlhopolec, mint „felhatalmazott személlyel” szemben.
- 22 E bíróság úgy ítélte meg, hogy a közszféra partnerének egyik ügyvezetője és a felhatalmazott személy ügyvezetője között fennálló kapcsolatra tekintettel, akik egy harmadik társaság tagjai és ügyvezető igazgatói, olyan objektív tényezők állnak fenn, amelyek megkérdőjelezhetik a felhatalmazott személy pártatlanságát a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-a c) pontja értelmében.
- 23 Dlhopolec és társai fellebbezést nyújtottak be e végzésekkel szemben a Krajský súd v Žiline (zsolnai regionális bíróság, Szlovák Köztársaság) előtt, amely a fellebbezésüket a 2023. július 18-i végzéssel elutasította. Ezt követően felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be e végzéssel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Najvyšší súd Slovenskej republikyhez (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága).
- 24 E bíróság először is kifejti, hogy a felhatalmazott személy pártatlanságának vizsgálata céljából az elsőfokú és a fellebbviteli bíróságok a bírák pártatlanságának a kizárásukra vonatkozó eljárások keretében történő értékelésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra támaszkodtak.
- 25 Másodszor pontosítja, hogy bár a felülvizsgálati kérelem tárgya a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a alapján kiszabott pénzbírság jogszerűségének vitatása, figyelembe kell venni azokat az egyéb jogkövetkezményeket is, amelyeket az ilyen szankció

a közsféra partnerére, az alapszabály szerinti szerveként eljáró személyekre, valamint a felhatalmazott személyre nézve előidézhet.

- 26 A közsféra partnerét ugyanis törlik a közsféra partnereinek nyilvántartásából, ha a rá kiszabott pénzbírság jogerőre emelkedett, és azt az illetékes bíróság által meghatározott határidőn belül nem fizették meg. Ezenkívül a felhatalmazott személy egyetemlegesen felelős a közsféra partnerének alapszabály szerinti szerveként eljáró személlyel szemben kiszabott pénzbírság megfizetéséért. Egyébiránt a közsféra partnerének a közsféra partnereinek nyilvántartásából való esetleges törlése azzal járhat, hogy az érintett személyek három évig nem tölthetnek be tisztséget mint valamely társaság alapszabály szerinti szervének tagja. Végezetül a közszektorbeli szervezetnek, amely pénzeszközöket vagy vagyont bocsát a közsféra partnerének rendelkezésére, jogában áll felmondani a közsféra partnerével kötött szerződést a pénzbírság kiszabásáról szóló határozat jogerőre emelkedésének időpontjában.
- 27 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásába való felvétel feltétele annak, hogy valamely gazdasági szereplő a közbeszerzésekről szóló törvény 11. §-ának (1) bekezdése értelmében ajánlattevőként vagy alvállalkozóként részt vehessen valamely közbeszerzési eljárásban. Mivel e törvény többek között a 2014/23 és a 2014/24 irányelvet ültette át a szlovák jogrendbe, és mind azon közbeszerzési szerződések odaítélésére alkalmazandó, amelyek becsült értéke meghaladja az ezen irányelvekben megállapított értékhatárokat, mind pedig az olyan közbeszerzési szerződések odaítélésére, amelyek értéke nem éri el ezeket az értékhatárokat, a közsféra partnereinek a közsféra partnereinek nyilvántartásába történő bejegyzésének vagy e nyilvántartásból való esetleges törlésének kérdése közvetlenül az uniós jog által szabályozott közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik.
- 28 Negyedszer, e bíróság megjegyzi, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzés hiányában vagy e nyilvántartásból való szankció jellegű törlést követő két évig valamely természetes vagy jogi személy nem létesíthet vagyoni jogi viszonyt a közsférával, az uniós alapokból nem részesülhet finanszírozásban (az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap kivételével), és nem nyújthat be ajánlatot a közsférába tartozó szervezettel való szerződéskötés céljából, ha a szerződés értéke meghaladja a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvényben meghatározott értékhatárt. Az ilyen, pénzbírságok kiszabásából és az azokból eredő esetleges jogi következményekből eredő tilalmak ezenkívül akadályt képezhetnek a vállalkozás szabadságának, az áruk és a tőke szabad mozgásának és a

szolgáltatásnyújtás szabadságának az Unióban. Továbbá pontosítja, hogy a Szlovák Köztársaságban két rendszer létezik a gazdasági szereplők tényleges tulajdonosainak azonosítására, nevezetesen a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2015. L 141., 73. o.) átültető törvényből eredő, és a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvényből eredő rendszer. Így a gyakorlatban nem kizárt, hogy a tényleges tulajdonos e két törvény értelmében eltérő legyen, ami problémát jelentene.

- 29 Ötödször, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy figyelembe véve a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény megsértésének jellegét és az abból eredő szankció súlyosságát, ez utóbbi büntető jellegű szankciónak minősül, következésképpen azt a bűncselekmények és büntetések törvényességének, valamint arányosságának a Charta 49. cikkében rögzített elveit tiszteletben tartva kell kiszabni.
- 30 Ennélfogva úgy véli, hogy az első három előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válaszok meghatározóak annak értékelése szempontjából, hogy a közszféra partnereivel szemben kiszabott pénzbírság meg nem fizetésének másodlagos következményeként a közszféra partnereinek nyilvántartásából való esetleges törlés összeegyeztethető-e a belső piac működésére és a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós joggal.
- 31 Egyébiránt e bíróság úgy véli, hogy a harmadik, negyedik és ötödik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz lehetővé teszi annak értékelését, hogy a pénzbírság kiszabása és az abból esetlegesen eredő másodlagos következmények úgy tekinthetők-e, mint amelyek a szankcionált személyek tekintetében előre láthatók és arányosak, következésképpen pedig összhangban vannak az uniós jogban rögzített, szankciókra alkalmazandó elvekkel. E tekintetben a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény rendelkezéseiben azonosított pontatlanságok és következtetések annál is inkább problematikusnak tűnnek, ha – mint az alapügyben – a közszféra partnereinek a közszférával folytatott kereskedelmi műveleteiből származó „gazdasági előnye” negatívnak bizonyul.
- 32 Kétségtelen, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-ának (6) bekezdéséből az következne, hogy a

nyilvántartásba vételért felelős hatóság, amennyiben pénzbírságot szab ki, figyelembe veszi különösen a közsféra partnereinek nyilvántartásába való felvételre vonatkozó kötelezettség megsértésének jellegét, súlyosságát, módját és következményeit. Mindemellett e rendelkezés csak akkor alkalmazandó, ha lehetetlen meghatározni a közsféra partnere által szerzett gazdasági előnyt. Ezenkívül, amennyiben ez az előny meghatározható, e törvény 13. §-ának (1) bekezdése megköveteli, hogy a pénzbírságot az ezen előny összegének megfelelő összegben szabják ki, anélkül hogy figyelembe vennék a pénzbírság kiszabását megalapozó tényeket, és anélkül hogy a kiszabható pénzbírság összegét illetően felső határt írnanak elő. Végül kizárólag az említett törvény indokolásának a nemzeti bíróságok általi értelmezése nyújthat iránymutatást arra vonatkozóan, hogy hogyan kell értelmezni a „gazdasági előny” fogalmát.

33 A hatodik kérdést illetően a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja nem ír elő olyan részletesebb szempontokat a viszony vagy a kapcsolat minősége, jellege, időtartama, vagy szorossága tekintetében, amelyek kétségeket vetnének fel a felhatalmazott személy pártatlanságát illetően, és hogy e rendelkezés széles mérlegelési mozgásteret biztosít a nyilvántartásba vételért felelős, szankciót kiszabó hatóság számára. Így e bíróság arra keresi a választ, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló pénzbírság kiszabása előre láthatónak és arányosnak tekinthető-e, és ennél fogva összhangban van-e az uniós jogban, különösen a Charta 49. cikkében rögzített, szankciókra alkalmazandó elvekkel.

34 E körülmények között a Najvyšší súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben értelmezett [EUMSZ] 26. cikket, valamint [a 2014/24] irányelv 58. cikkével összefüggésben értelmezett 57. cikkét, valamint a [2014/23] irányelv 38. és 41. cikkével összefüggésben értelmezett 3. cikkét, hogy azokkal ellentétes a jelen ügy tárgyát képező szabályozás, amely a [közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló] törvény 13. §-a szerinti pénzbírság kiszabását és megfizetésének elmulasztását a szerződések és koncessziós szerződések közsférával (akár közbeszerzési eljárás alapján, akár ezen eljáráson kívül) történő megkötéséből való kizárással köti össze,

kizárólag a [közsféra partnereinek nyilvántartásából] való törlés [miatt]?

- 2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 114. cikkel összefüggésben értelmezett [EUMSZ] 26. cikket, a [2014/24] irányelv 57. cikkével összefüggésben értelmezett 58. cikkét és a [2014/23] irányelv 38. és 41. cikkével összefüggésben értelmezett 3. cikkét, hogy azokkal ellentétes a [közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló] törvény 13. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti pénzbírság kiszabása, amely pénzbírság megfizetésének elmulasztása a [közsféra partnereinek nyilvántartásából] való törléshez vezethet?
- 3) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetében úgy kell-e értelmezni a [Charta] 49. cikkét és a büntetés arányosságának abból következő elvét, hogy azokkal ellentétes a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely a büntetendő cselekmény (jogellenes magatartás) súlyának, elkövetése egyedi körülményeinek és a közsféra partnerével szemben kiszabott pénzbírság megfizetése elmulasztása okainak figyelembevételére vonatkozó lehetőség nélkül a pénzbírság megfizetésének elmulasztásához automatikusan a partnernek a [közsféra partnereinek nyilvántartásából] való törlését és azt köti, hogy a törléstől számított két évig e partner nem jegyezhető be [e nyilvántartásba]?
- 4) Úgy kell-e értelmezni a Charta 49. cikkét és a büntetés arányosságának elvét, hogy azokkal ellentétes a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely szerint a közsféra partnerével szemben pénzbírságot kiszabó hatóság automatikusan az [által elért] gazdasági előny összegének megfelelő pénzbírságot szab ki, anélkül hogy a hatóság különbséget tehetne aszerint, hogy mely büntetendő cselekmény miatt szabták ki a pénzbírságot, és anélkül hogy figyelembe vehetné a pénzbírság kiszabását követően a megbírságot személyt érintő, esetlegesen felmerülő egyéb negatív jogkövetkezményeket (szankciókat)?
- 5) Úgy kell-e értelmezni a Charta 49. cikkét, valamint a büntetés jogszerűségének és arányosságának, továbbá a jogbiztonság elvét, hogy azokkal ellentétes a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely szerint a [közsféra partnerei által elért] gazdasági előny összegének megfelelő pénzbírságot szabnak ki, anélkül hogy maga a jogszabályi rendelkezés kifejezetten meghatározná a gazdasági előny megállapításának alapvető paramétereit a gazdasági előny számítási alapja és a gazdasági előny elérésének időtartama tekintetében?

- 6) Úgy kell-e értelmezni a Charta 49. cikkét, valamint a büntetés jogszerűségének és a jogbiztonság elvét, hogy azokkal ellentétes a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely szerint a pénzbírság kiszabásának jogalapját a felhatalmazott személy pártatlanságára vonatkozó követelmény megsértése képezi, anélkül hogy e szabályozás részletesebben meghatározná azokat a szempontokat, amelyek alapján e pártatlanságot vizsgálni kell?”

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

### ***A Bíróság hatásköréről***

- 35 A szlovák kormány elsődlegesen azt állítja, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolására. Az uniós jognak a kérdést előterjesztő bíróság által azonosított egyetlen területe sem vonatkozik ugyanis a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvényre, amely – amint arra maga a kérdést előterjesztő bíróság is rámutat – egyetlen uniós jogi aktust sem ültet át a szlovák jogrendbe.
- 36 E tekintetben e kormány először is azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság csak nagyon pontatlanul utal a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályozás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya közötti kapcsolat fennállására. Mindenesetre e bíróság téves jogi értékelésre támaszkodik azon következményeket illetően, amelyeket a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény e szabályozás tekintetében kiválthat.
- 37 Továbbá az említett bíróság által a pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozó szlovák jogszabályokra vonatkozóan szolgáltatott információk önmagukban nem bizonyíthatják a 2015/849 irányelvvel való elégséges kapcsolat fennállását. A szlovák kormány szerint az alapeljárás mindemellett egyáltalán nem érinti ezen irányelv értelmezésének kérdését.
- 38 Végül e kormány úgy véli, hogy a kérdést előterjesztő bíróság egyáltalán nem fejt ki azokat a megfontolásokat, amelyek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény korlátozza az alapvető szabadságok gyakorlását, sem pedig azt, hogy az alapeljárásban szóban forgó szabályozás keretében a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „uniós jog végrehajtásáról” van szó.

- 39 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal keretében a Bíróság kizárólag a számára biztosított hatáskörök korlátain belül értelmezheti az uniós jogot (2025. szeptember 4-i AW „T” ítélet, C-225/22, EU:C:2025:649, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 40 Először is a 2015/849 irányelv alkalmazhatóságát illetően elegendő megállapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem terjesztett a Bíróság elé ezen irányelv értelmezésére vonatkozó semmilyen kérdést, és hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolása érdekében nem szükséges annak értelmezése. Így a Szlovák Köztársaság által e tekintetben előadott érvek nem befolyásolják azt a kérdést, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolására.
- 41 Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy elegendő kapcsolat áll-e fenn a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályozás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya között, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely vagyoni viszonyt kíván fenntartani a közszférével, és különösen közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása keretében szerződést kíván kötni, köteles – amennyiben a vagyoni szolgáltatás értéke meghaladja az alkalmazandó jog által megszabott értékhatárt – legalább a közszférével kötött szóban forgó szerződés időtartama alatt kötelezően bejegyeztetni magát a közszféra partnereinek nyilvántartásába.
- 42 E bíróság hozzáteszi, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény módosította a közbeszerzésekről szóló törvényt, amely többek között a 2014/23 és a 2014/24 irányelvet ültette át a szlovák jogrendbe.
- 43 Ezenkívül a Bíróság elnöke által 2024. október 22-én a kérdést előterjesztő bírósághoz intézett információkérést követően e bíróság megerősítette, hogy a Mabonex Slovakia által teljesített bizonyos kereskedelmi ügyleteket – amelyek számláit figyelembe vették az e társaság által szerzett gazdasági előny kiszámítása céljából az alapügyben szóban forgó pénzbírság kiszabása érdekében – a 2014/23 és a 2014/24 irányelvet átültető nemzeti jogszabályok által szabályozott közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések alapján teljesítették.
- 44 E tényezőkre tekintettel meg kell állapítani, hogy elegendő kapcsolat áll fenn az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya, valamint a

2014/23 és a 2014/24 irányelv között. E következtetést nem kérdőjelezheti meg az a tény, hogy – amint azt a szlovák kormány állítja – a kérdést előterjesztő bíróság azon következmények téves értelmezésére támaszkodott, amelyeket a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény gyakorol a közbeszerzésekre vonatkozó szlovák jogszabályokra, mivel ez az értékelés a nemzeti jog értelmezésének körébe tartozik, amelynek megkérdőjelezésére a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nem jogosult (lásd ebben az értelemben: 2025. október 30-i Attal et Associés ítélet, C-321/24, EU:C:2025:836, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 45 Harmadszor, a jelen ítélet 40–42. pontjában vizsgált tényezők alapján megállapítható az is, hogy a szlovák kormány állításával ellentétben az alapeljárásban szóban forgó szabályozás a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „uniós jog végrehajtásának” minősül (lásd ebben az értelemben: 2024. július 29-i protectus ítélet, C-185/23, EU:C:2024:657, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 46 Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott, a jelen ítélet 41. pontjában felidézett információk szerint a közsféra partnereinek nyilvántartásába való felvétel szükséges feltétele annak, hogy valamely gazdasági szereplő közbeszerzési eljárás keretében szerződést köthessen. Az ilyen nyilvántartásba vétel hiánya ezért az ilyen közbeszerzésben való részvételből való kizárási oknak minősül. Márpedig meg kell állapítani, hogy bár a 2014/24 irányelv 57. cikke kimerítő jelleggel sorolja fel a kizárási okokat, ez nem zárja ki a tagállamok azon lehetőségét, hogy olyan anyagi szabályokat tartsanak fenn vagy olyan új szabályokat állapítsanak meg, amelyek célja – többek között – a közbeszerzések területén az egyenlő bánásmód elve, amelyet a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdése kimond, valamint az átláthatóság elve tiszteletben tartásának biztosítása, amely ez utóbbival együtt jár, amely elvek minden ilyen szerződés odaítélési eljárásában alkalmazandók az ajánlatkérő szervekre, és amelyek a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós irányelvek alapját képezik, feltéve hogy tiszteletben tartják az arányosság elvét (lásd ebben az értelemben: 2009. május 19-i Assitur ítélet, C-538/07, EU:C:2009:317, 21. pont; 2022. szeptember 15-i J. Sch. Omnibusunternehmen és K. Reisen ítélet, C-416/21, EU:C:2022:689, 58. pont).
- 47 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Szlovák Köztársaság azáltal, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvénynek megfelelően – amely alapján az alapügyben szóban forgó pénzbírságokat kiszabták – előírta a közsféra partnereinek

nyilvántartásába való felvételt, olyan diszkrecionális vagy mérlegelési jogkörrel élt, amely szerves részét képezi a valamely uniós jogi aktus által létrehozott rendszernek, ami a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint azt jelenti, hogy e tagállam a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében e jogot hajtja végre (lásd ebben az értelemben: 2019. november 19-i TSN és AKT ítélet, C-609/17 és C-610/17, EU:C:2019:981, 50. pont; 2024. július 29-i protectus ítélet, C-185/23, EU:C:2024:657, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Negyedszer, a Szlovák Köztársaság azon érve, amely szerint a kérdést előterjesztő bíróság egyáltalán nem fejt ki azokat a megfontolásokat, amelyek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény korlátozza az alapvető szabadságok gyakorlását, elfogadhatatlansági kifogásnak minősül, és nem befolyásolhatja a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolására vonatkozó hatáskörének értékelését.

49 A fentiekből következik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolására.

### ***Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról***

50 A szlovák kormány először is azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés elfogadhatatlan, elvont jellegük és az alapjogvita eldöntése szempontjából való relevanciájuk hiánya miatt.

51 E kormány lényegében megjegyzi, hogy a Mabonex Slovakia társaságot nem törölték a közszféra partnereinek nyilvántartásából a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-ának (2) bekezdése alapján, hanem éppen ellenkezőleg, az említett kormány írásbeli észrevételeinek a Bírósághoz történő benyújtásának időpontjában e társaság továbbra is szerepelt abban. Azt is hangsúlyozza, hogy miután az említett társaság a hatáskörrel rendelkező bíróság által meghatározott határidőn belül megfizette a vele szemben kiszabott pénzbírság összegét, az ilyen törlésre e rendelkezés alapján már nem kerülhet sor. Márpedig az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első–harmadik kérdés kizárólag arra a jelenleg kizárt esetre vonatkozik, amikor „a [Mabonex Slovakiának] a közszféra partnereinek nyilvántartásából való esetleges törlés[e], mint a közszféra partnerére kiszabott pénzbírság meg nem fizetésének másodlagos következménye”, és ezért azok elfogadhatatlanok.

- 52 A szlovák kormány másodszor arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdésre adandó válasz nem releváns az alapjogvita megoldása szempontjából. Ellentétben ugyanis azzal, amit e kérdések látszólag sugallnak, semmilyen, a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata értelmében vett gazdasági előny összegének megfelelő pénzbírságot nem szabtak ki a Mabonex Szlovákiára, mivel a nyilvántartásba vételért felelős hatóság valójában e 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának második tagmondata alapján szabott ki pénzbírságot e társasággal szemben, ugyanis ilyen gazdasági előnyt nem lehetett meghatározni, mivel e társaság gazdasági eredménye negatívnak bizonyult.
- 53 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén (2024. március 21-i Remia Com Impex ítélet, C-10/23, EU:C:2024:259, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 54 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között létrehozott együttműködés keretében az uniós jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság szigorúan tiszteletben tartsa az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát érintő és a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében kifejezetten meghatározott követelményeket (2024. március 21-i Remia Com Impex ítélet, C-10/23, EU:C:2024:259, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E követelményeket emellett az Európai Unió Bíróságának a nemzeti bíróságok figyelmébe ajánlott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozó ajánlásainak (HL 2019. C 380., 1. o.) 13., 15. és 16. pontja is megemlíti, amely követelmények jelenleg az Európai Unió Bíróságának a nemzeti bíróságok figyelmébe ajánlott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozó ajánlásainak (HL C, C/2024/6008) 13., 15. és 16. pontjában szerepelnek.
- 55 Így az eljárási szabályzat 94. cikke a) pontjának megfelelően elengedhetetlen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi háttérét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyekben e kérdések alapulnak. Az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás során a Bíróság ugyanis kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján ítélni meg az uniós jogi rendelkezés értelmezését (2024.

március 21-i Remia Com Impex ítélet, C-10/23, EU:C:2024:259, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 56 Ami először is a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első, második és harmadik kérdést illeti, e bíróság rámutat, hogy az e kérdésekre adandó válasz alapvető fontosságú annak értékeléséhez, hogy a közsféra partnerének a közsféra partnereinek nyilvántartásából való esetleges törlése – mint a vele szemben kiszabott pénzbírság meg nem fizetésének másodlagos következménye – összeegyeztethető-e az uniós joggal, különösen az alapvető szabadságok gyakorlására vonatkozó bizonyos rendelkezésekkel. Márpedig az előzetes döntéshozatal iránti kérelem e tekintetben hiányos ismertetést tartalmaz az alapügy tényállásáról, és nem nyújt olyan információt, amely lehetővé tenné a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a Mabonex Slovakia mint a közsféra partnere nem fizette-e meg a pénzbírságot, és hogy e meg nem fizetés miatt e társaságot ténylegesen törölték-e a közsféra partnereinek nyilvántartásából, aminek következtében akadályoztatva van abban, hogy közbeszerzési és koncessziós szerződések odaítélésére irányuló eljárás keretében bármely közjogi intézménnyel szerződést kössön.
- 57 Ebből következik, hogy e kérdések egy hipotetikus helyzetben, nevezetesen a Mabonex Slovakiának a közsféra partnereinek nyilvántartásából való törlésén alapulnak, mi több, nem tartalmaznak elegendő elemet ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson a kérdést előterjesztő bíróságnak (lásd ebben az értelemben: 2023. március 21-i Mercedes-Benz Group [A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége] ítélet, C-100/21, EU:C:2023:229, 53. pont).
- 58 E körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdést elfogadhatatlannak kell tekinteni.
- 59 Másodszor meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik és ötödik kérdés lényegében a Charta 49. cikke (1) és (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik, annak érdekében, hogy lehetővé tegye a kérdést előterjesztő bíróság számára annak meghatározását, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata kellően pontos-e, és tiszteletben tartja-e a büntetések arányosságának elvét.
- 60 Márpedig az a tény, hogy a nyilvántartásba vételért felelős hatóság a Mabonex Slovakiával szemben nem azon gazdasági előny alapján szabott ki pénzbírságot, amelyet e társaság szerzett e 13. § (1) bekezdése a) pontja első tagmondatának megfelelően, hanem az e

rendelkezés második tagmondatában említett összegek alapján, önmagában nem jelenti azt, hogy e kérdések elfogadhatatlanok.

- 61 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ugyanis kitűnik, hogy Dlhopolec és társai úgy vélik, hogy a nyilvántartásba vételért felelős hatóságnak pénzbírságot kellett volna kiszabnia e társasággal szemben a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata alapján, mivel álláspontjuk szerint a „gazdasági előny” meghatározható volt, még akkor is, ha az negatív volt. Így nem zárható ki, hogy az említett kérdések e rendelkezésre tekintettel történő vizsgálata releváns az alapügy megoldása szempontjából.
- 62 Ebből következik, hogy a negyedik és az ötödik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadható.

### ***A negyedik, az ötödik és a hatodik kérdéstről***

#### *Előzetes megfontolások*

- 63 Mivel a negyedik, ötödik és hatodik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegében a Charta 49. cikkének értelmezésére vonatkozik, meg kell határozni, hogy e rendelkezés alkalmazható-e az alapeljárás keretében, megvizsgálva, hogy az alapügyben szóban forgó szankciórendszer büntető jellegű-e.
- 64 Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy többek között a Charta 49. cikkének alkalmazásában annak értékelése szempontjából, hogy valamely szankció büntetőjogi jellegű-e, három kritérium releváns. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második a jogsértés jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció súlya (2025. augusztus 1-i BAJI Trans ítélet, C-544/23, EU:C:2025:614, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 65 Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata – e kritériumok tükrében – annak megítélése, hogy a Dlhopolec és társaival szemben kiszabott pénzbírságok a Charta 49. cikkének (1) bekezdése értelmében vett büntető jelleget öltenek-e, a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálása során szükség esetén pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjon ennek a bíróságnak az értelmezés során (2025. augusztus 1-i BAJI Trans ítélet, C-544/23, EU:C:2025:614, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 66 Először is meg kell állapítani, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény nem minősíti „büntetőjogi” szankciónak a 13. §-a alapján kiszabott szankciót. A Charta 49. cikkének alkalmazása azonban kiterjed – függetlenül a büntetőjogi jellegű szankciók belső jogban történő minősítésétől – mindazon szankciókra, amelyeket a jelen ítélet 64. pontjában hivatkozott másik két kritérium alapján büntető jellegűnek kell tekinteni (lásd ebben az értelemben: 2025. augusztus 1-jei BAJI Trans ítélet, C-544/23, EU:C:2025:614, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 67 Másodszor, ami a jogsértés jellegét illeti, úgy tűnik, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény követelményeinek megsértése miatt kiszabott pénzbírságok az e jogsértésektől való elrettentésre és azok szankcionálására egyaránt irányulnak, mivel a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében a közsféra partnerével szemben vagy az általa szerzett gazdasági előny összegének megfelelő bírságot, vagy 10 000 euró és 1 000 000 euró közötti összegű bírságot szabnak ki, anélkül hogy e bírságok az általuk okozott kár megtérítésére irányulnának (lásd ebben az értelemben: 2025. augusztus 1-jei BAJI Trans ítélet, C-544/23, EU:C:2025:614, 67. és 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 68 Harmadszor, ami a kiszabható szankció súlyára vonatkozó kritériumot illeti, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik egyrészt, hogy a közsféra partnerének a közsféra partnereinek nyilvántartásába történő felvételére felhatalmazott személy pártatlanságára vonatkozó kötelezettség megsértése igazolhatja az utóbbival szemben kiszabott bírságot, akár az e partner által szerzett gazdasági előny összegének erejéig, akár – amennyiben e gazdasági előny nem számszerűsíthető – 10 000 euró és 1 000 000 euró közötti összeg erejéig. Másrészt a felhatalmazott személy 10 000 eurótól 100 000 euróig terjedő pénzbírsággal sújtható.
- 69 Márpedig e tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a kiszabható szankció súlyosságának fokát a releváns rendelkezésekben előírt büntetési tétel felső határa alapján kell értékelni (2025. augusztus 1-jei BAJI Trans ítélet, C-544/23, EU:C:2025:614, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 70 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy amikor a pénzbírságot a közsféra partnere által szerzett gazdasági előnyre tekintettel szabják ki, e tekintetben semmilyen felső határ nincs előírva. Ezenkívül abban az esetben, ha ezt az előnyt nem lehet számszerűsíteni, a kiszabott pénzbírság elérheti a közsféra partnere esetében az 1 000 000 eurót,

a felhatalmazott személy esetében pedig a 100 000 eurót, amely jelentős összegnek minősül.

- 71 E körülmények között – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok függvényében – hangsúlyozni kell, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-ában foglalt jellemzőkkel rendelkező szankciórendszer a Charta 49. cikke értelmében vett büntető jellegű. Ebből következik, hogy e rendszert a Charta 49. cikkének (1) és (3) bekezdésében foglalt, a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvére, valamint az arányosság elvére tekintettel kell értékelni.

*A hatodik kérdésről*

- 72 Hatodik kérdésével, amelyet elsőként célszerű vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy valamely társaságnak a közsféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzésére felhatalmazott személy nem végezheti el az ilyen bejegyzést, ha a közsféra partnerével fennálló kapcsolata – különösen az őt a közsféra ezen partneréhez fűző személyes vagy vagyoni viszonyok miatt – megkérdőjelezheti e annak pártatlanságát, anélkül hogy e pártatlanság értékelését lehetővé tévő más kritériumokat határoznának meg, és még akkor is, ha a pártatlanság e követelményének be nem tartása büntető jellegű szankció kiszabásához vezet.

- 73 A jogbiztonság elve megköveteli egyfelől azt, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak legyenek, másfelől pedig azt, hogy alkalmazásuk előre látható legyen a jogalanyok számára, különösen olyankor, amikor kedvezőtlen következményeik lehetnek. Az említett elv megköveteli különösen azt, hogy a szabályozás lehetővé tegye az érdekelték számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét, és hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogukat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (2024. július 29-i Belgian Association of Tax Lawyers és társai ítélet, C-623/22, EU:C:2024:639, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 74 A büntetőjogi törvényesség elve, amelyet a Charta 49. cikkének (1) bekezdése rögzít, és amely a jogbiztonság általános elvének különös kifejeződése, többek között azt foglalja magában, hogy a jogszabály világosan határozza meg a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket. E feltétel akkor teljesül, ha a jogalany – a

releváns rendelkezés megfogalmazásából, szükség esetén a bíróságok által nyújtott értelmezés segítségével – megtudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után a büntetőjogi felelősségét (lásd ebben az értelemben: 2007. május 3-i *Advocaten voor de Wereld* ítélet, C-303/05, EU:C:2007:261, 50. pont; 2017. március 28-i *Rosneft* ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 162. pont; 2024. július 29-i *Belgian Association of Tax Lawyers és társai* ítélet, C-623/22, EU:C:2024:639, 39. és 40. pont).

- 75 Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 7. cikke – amely a Charta 49. cikkében biztosított jogoknak megfelelő jogokról rendelkezik – kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított ítélkezési gyakorlat értelmében a jogalkotási aktusok szükségszerűen általános jellege folytán az ilyen aktusok szövegéből nem következhet abszolút pontosság. Ebből többek között az következik, hogy jóllehet az olyan jogalkotási technika alkalmazása, amely kimerítő felsorolások helyett inkább általános kategóriákra épít, a fogalom meghatározás mezsgyéin gyakran homályos területeket hagy, a határesetekkel kapcsolatos e kétségek önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy valamely rendelkezést az említett egyezmény 7. cikkével összeegyeztethetetlené tegyenek, amennyiben az az esetek nagy többségében kellően világosnak bizonyul (lásd ebben az értelemben különösen: EJEB, 1996. november 15., *Cantoni kontra Franciaország*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, 31. és 32. §). E megfontolások a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a Charta 49. cikkét illetően is érvényesek (2017. március 28-i *Rosneft* ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 165. pont).
- 76 Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az alkalmazandó jogszabály meghatározottságának elvét nem lehet úgy értelmezni, hogy az tiltja a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezések útján történő fokozatos világossá tételét, amennyiben ezek az értelmezések észszerűen előre láthatók (2017. március 28-i *Rosneft* ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 167. pont; 2024. július 29-i *Belgian Association of Tax Lawyers és társai* ítélet, C-623/22, EU:C:2024:639, 43. pont).
- 77 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság lényegében rámutat arra, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja nem ír elő olyan pontos kritériumokat a viszony vagy kapcsolatok minőségére, jellegére, időtartamára, szorosságára vonatkozóan, amelyek kétségeket vetnének fel a felhatalmazott személy pártatlanságát illetően, amikor a közsféra egy partnerét jegyzi be a közsféra partnereinek nyilvántartásába, és e tekintetben széles mérlegelési mozgásteret biztosít a nyilvántartásba vételért felelős

hatóság számára, amely adott esetben szankciót szab ki e pártatlansági követelmény megsértése miatt.

- 78 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak nem feladata, hogy valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretén belül nemzeti rendelkezések értelmezése tárgyában határozzon, vagy hogy eldöntse, a kérdést előterjesztő bíróság által adott értelmezés helytálló-e, mivel az ilyen értelmezés a nemzeti bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik (2023. június 15-i Bank M. [A szerződés semmissé nyilvánításának következményei] ítélet, C-520/21, EU:C:2023:478, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 79 Ezzel szemben a Bíróság hatásköre – az előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében az alapügy iratai, valamint a hozzá benyújtott írásbeli és szóbeli észrevételek alapján – kiterjed arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos információkat szolgáltatson, amelyek lehetővé teszik számára az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntését (2025. június 19-i Lietuvos bankas ítélet, C-671/23, EU:C:2025:457, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 80 E tekintetben annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára lehetővé tegye annak meghatározását, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja szerinti pontosság mértéke megfelel-e a Charta 49. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek azon kritériumokat illetően, amelyek lehetővé teszik annak értékelését, hogy nem tartották tiszteletben a pártatlanságra vonatkozó azon követelményt, amely a releváns információk ellenőrzésére és a közszféra partnerének a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvételére felhatalmazott személyt terheli, először is meg kell állapítani, hogy e rendelkezés szerint „a felhatalmazott személy nem folytathat [e] törvény szerinti tevékenységet, ha a közszféra partnerével vagy annak szervei tagjaival bármilyen olyan viszonyban áll, amely kétséget ébreszthet pártatlanságával kapcsolatban, különösen, ha e viszony személyes vagy vagyoni jellegű; nem minősül olyan viszonynak, amely kétséget ébreszthet a felhatalmazott személy pártatlanságával kapcsolatban, a közte és a közszféra partnere között a külön jogszabályok szerinti tevékenység gyakorlása keretében fennálló viszony.”
- 81 Ebből következik, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja, amennyiben a pártatlanság követelményének terjedelmét a felhatalmazott személy és a közszféra partnere közötti személyes és vagyoni kapcsolatok fennállására való hivatkozással pontosítja, olyan megfogalmazást tartalmaz, amely

megfelel a Charta 49. cikkének (1) bekezdésében előírt követelménynek, amint azt a Bíróság a jelen ítélet 74. pontjában említett ítélkezési gyakorlatban értelmezte. Az ilyen megfogalmazás ugyanis, amely a felhatalmazott személy és a közszféra partnere közötti kapcsolat jellegét jellemzi, lehetővé teszi ez utóbbiak számára, hogy kellő egyértelműséggel és pontossággal megismerjék az ezen partnernek a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvételével kapcsolatos pártatlansági kötelezettségeik terjedelmét, és hogy tudhassák, hogy e kötelezettségek megsértése megalapozhatja a büntetőjogi felelősségüket azáltal, hogy kiteszi őket a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-ában előírt pénzbírságoknak.

82 Ez annál is inkább így van, mivel e törvény 19. §-ának c) pontja egyébiránt pontosítja azokat a helyzeteket, amelyek nem tekinthetők olyan viszonyoknak, amely megkérdőjelezheti a feljogosított személy pártatlanságát, nevezetesen a közszféra partnere és a felhatalmazott személy közötti viszony annak a külön szabályok által szabályozott tevékenysége gyakorlása keretében, ami a kérdést előterjesztő bíróság szerint többek között az ügyvéd-ügyfél viszonyra, illetve a közjegyzők és adótanácsadók közreműködésére vonatkozik.

83 Másodszor az a tény, hogy e 19. § c) pontja mérlegelési mozgásteret biztosít a nyilvántartásba vételért felelős hatóság számára annak vizsgálatára, hogy a felhatalmazott személy és a közszféra partnere között fennálló kapcsolatok alkalmasak-e az említett szakaszban előírt pártatlanság követelményének megkérdőjelezésére, önmagában nem vezethet annak megállapításához, hogy e rendelkezés nem kellően egyértelmű és pontos, a Charta 49. cikkének (1) bekezdése értelmében. E tekintetben, amint arra a szlovák kormány rámutat, és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel, a közszféra partnerének a közszféra partnereinek nyilvántartásába történő felvételére felhatalmazott személynek az említett 19. § c) pontjának szövegére tekintettel észszerűen számítania kell arra, hogy e hatóság megvizsgálja az ezen partnerhez fűződő személyes és vagyoni kapcsolatokat jellemző ténybeli és jogi elemeket, annak meghatározása érdekében, hogy azok kétségeket vethetnek-e fel az említett személy pártatlanságát illetően, és ennél fogva megakadályozhatják-e ezen személyt abban, hogy az említett partnert bejegyezze a közszféra partnereinek nyilvántartásába.

84 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülmény sem tekinthető a Charta 49. cikkének (1) bekezdésével ellentétesnek, amely szerint a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok a bírák pártatlanságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatra

hivatkoztak annak érdekében, hogy tisztázzák a közszféra partnerének a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvételére jogosult személyt terhelő pártatlansági követelménynek a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja értelmében vett terjedelmét.

- 85 Amint ugyanis arra a jelen ítélet 76. pontja emlékeztet, e 49. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezések útján történő fokozatos világossá tételét, amennyiben azok észszerűen előreláthatók. Márpedig meg kell állapítani, hogy valamely más jogi összefüggésben fennálló ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazása nem tekinthető előre nem láthatónak, amennyiben az a jogértelmezés szokásos módszereinek keretébe illeszkedik.
- 86 Így – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok függvényében – a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-ával összefüggésben értelmezett 19. §-a c) pontjának szövegére, valamint a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok által alkalmazott értelmezési módszerre tekintettel nem tűnik úgy, hogy a felhatalmazott személy és a közszféra érintett partnere ne lenne képes a Charta 49. cikkének (1) bekezdése értelmében kellően egyértelműen és pontosan meghatározni azokat a cselekményeket és mulasztásokat, amelyek megalapozhatják büntetőjogi felelősségüket.
- 87 E következtetést nem vonja kétségbe az a tény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelen ügyben mind az Okresný súd Žilina (zsolnai járásbíróság), mind pedig a Krajský súd v Žiline (zsolnai regionális bíróság) lényegében úgy ítélte meg, hogy a felhatalmazott személy megsértette a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontját azáltal, hogy annak megállapítására szorítkozott, hogy egyrésztől felhatalmazott személy tagja és ügyvezetője, másrésztől a közszféra partnerének tagja és ügyvezetője közös részesedéssel rendelkezik valamely harmadik társaságban, anélkül, hogy további adatokkal szolgáltatott volna ezen üzleti kapcsolat jellegére és intenzitására vonatkozóan.
- 88 E körülmény ugyanis a nemzeti jog e bíróságok általi értelmezésének helyes jellegére, valamint az indokolási kötelezettség tiszteletben tartására vonatkozó kérdésnek minősül, amely nem befolyásolhatja annak értékelését, hogy e rendelkezés kellően egyértelmű és pontos-e ahhoz, hogy megfeleljen a Charta 49. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy ezt az értelmezést az e 49. cikk (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében előre nem láthatónak kell tekinteni, az ilyen

megállapítás nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontja önmagában nem felel meg az említett 49. cikk (1) bekezdése követelményeinek, hanem azt jelentené, hogy az említett értelmezés nem fogadható el, mivel ellentétes az alapvető jogokkal.

- 89 A fenti megfontolásokra tekintettel a hatodik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy valamely társaságnak a közszféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzésére felhatalmazott személy nem végezheti el az ilyen bejegyzést, ha a közszféra partnerével fennálló kapcsolata – különösen az őt a közszféra ezen partneréhez fűző személyes vagy vagyoni viszonyok miatt – megkérdőjelezheti annak pártatlanságát, anélkül hogy e pártatlanság értékelését lehetővé tevő más kritériumokat határoznának meg, és még akkor is, ha a pártatlanság e követelményének be nem tartása büntető jellegű szankció kiszabásához vezet, amennyiben e nemzeti szabályozás szövegére, valamint annak a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok által a jogértelmezés általános módszerei alapján történő értelmezésére tekintettel e felhatalmazott személy és a közszféra említett partnere kellően egyértelműen és pontosan meg tudja határozni, hogy mely cselekmények és mulasztások alapozhatják meg büntetőjogi felelősségüket.

*Az ötödik kérdésről*

- 90 Ötödik kérdésével, amelyet a negyedik kérdést megelőzően kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a valamely társaságnak a közszféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzésére felhatalmazott személyt terhelő pártatlansági követelmény megsértése esetén arra szorítkozik, hogy e társasággal szemben olyan bírság kiszabását írja elő, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közszférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy pontosan meghatározná az ezen előny megállapítását lehetővé tevő paramétereket.
- 91 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata azt írja elő, hogy többek között az e törvény 19. §-ának c) pontjában foglalt tilalom megsértése esetén, amely megköveteli, hogy a közszféra partnerének a közszféra

partnereinek nyilvántartásába való felvételéhez felhatalmazott személy ne tartson fenn semmilyen olyan kapcsolatot ezen partnerrel vagy szerveinek tagjaival, amely megkérdőjelezheti pártatlanságát, a nyilvántartásba vételért felelős hatóság a közsféra partnerével szemben „az e partner által elért gazdasági előny összegének megfelelő pénzbírságot” szab ki. Amennyiben e gazdasági előny nem számszerűsíthető, e hatóság 10 000 euró és 1 000 000 euró közötti összegű pénzbírságot szab ki a közsféra partnerére.

- 92 Így e 13. § (1) bekezdésének a) pontjából következik, hogy a közsféra partnere által elért gazdasági előny számszerűsítésének lehetősége, valamint az előny összege, amennyiben az számszerűsíthető, meghatározza vagy legalábbis befolyásolja az e partnerre a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 19. §-ának c) pontjában előírt kötelezettség megsértése miatt kiszabott pénzbírság összegét. Következésképpen a Charta 49. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelmények tiszteletben tartása érdekében fontos, hogy a „gazdasági előny” e törvény értelmében vett fogalmának kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy lehetővé tegye a közsféra partnerei számára azon szankciók meghatározását, amelyeknek az említett törvény megsértése esetén kiteszik magukat.
- 93 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata nem pontosítja, hogy a „gazdasági előny” e fogalma arra a gazdasági előnyre vonatkozik-e, amelyet a szankcionált társaság egy közigazgatási szervvel kötött szerződés alapján szerzett meg, és amely szerződés megkötése például a közsféra partnereinek nyilvántartásába való felvételétől függ, vagy figyelembe kell venni az e társaság általános kereskedelmi és gazdasági tevékenységéből származó gazdasági előnyt. E bíróság hozzáteszi, hogy e rendelkezés nem határozza meg az ilyen előny értékelése szempontjából releváns időszakot, különösen azt, hogy figyelembe kell-e venni a közsféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzést követő időszakot, a szerződés megkötését követő időszakot vagy a szankció kiszabásának naptári évét megelőző naptári évet.
- 94 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy mind az Okresný súd Žilina (zsolnai járásbíróság), mind pedig a Krajský súd v Žiline (zsolnai regionális bíróság) a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata értelmében vett „gazdasági előny” fogalmát e törvény indokolása alapján értelmezte. E bíróságok tehát úgy ítélték meg, hogy e fogalom arra az előnyre vonatkozik, amelyet a közsféra partnere az ezen partnernek a közsféra partnereinek nyilvántartásába való

felvétele és a szankció kiszabására irányuló eljárás megindítása közötti időszakban a közszférával végzett releváns műveletek eredményeként ért el.

- 95 A kérdést előterjesztő bíróság ennél fogva arra keresi a választ, hogy ez az értelmezési megközelítés összeegyeztethető-e a Charta 49. cikkének (1) bekezdésével, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy az ilyen értelmezés megfelel a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény indokolásának.
- 96 Emlékeztetni kell arra, hogy az a körülmény, hogy valamely szabályozás tág fogalmakra utal, amelyeket fokozatosan kell tisztázni, főszabály szerint nem zárja ki, hogy e szabályozást úgy tekintsék, mint amely olyan egyértelmű és pontos szabályokat ír elő, amelyek lehetővé teszik a jogalany számára, hogy előre lássa, hogy az említett szabályozás megsértése esetén előre lássa, milyen büntető jellegű szankciók szabhatók ki. E tekintetben annak van jelentősége, hogy a jogértelmezés szokásos módszereinek alkalmazásával feloldható-e az e fogalmak esetleges kétértelműsége vagy homályossága (lásd ebben az értelemben: 2024. július 29-i Belgian Association of Tax Lawyers és társai ítélet, C-623/22, EU:C:2024:639, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 97 Márpedig a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata értelmében vett „gazdasági előny” fogalmának az e törvény indokolására való hivatkozással történő értelmezése a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk szerint a szlovák jogban az általános értelmezési módszernek minősül.
- 98 E körülmények között ez a fogalom, az ilyen módszerrel történő értelmezés alapján, a jogbiztonság és a büntetőjogi törvényesség elvéből eredő követelményekre tekintettel kellően egyértelműnek és pontosnak tűnik.
- 99 A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy a jelen ügyben az Okresný súd Žilina (zsolnai járásbíróság) és a Krajský súd v Žiline (zsolnai regionális bíróság) – miután megállapította, hogy a Mabonex Slovakia a közszférával folytatott kereskedelmi műveleteiből származó negatív „gazdasági előnyhöz” jutott – úgy határozott, hogy e társasággal szemben a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának második tagmondata alapján 20 000 euró pénzbírságot szab ki. Márpedig ez az értelmezés problematikus, mivel e törvény nem pontosítja, hogy a negatív „gazdasági előnyt” úgy

kell érteni, mint amely olyan helyzetre vonatkozik, amelyben ezt az előnyt nem lehet számszerűsíteni.

- 100 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy – amint az a jelen ítélet 88. pontjában megállapításra került – e kérdés a nemzeti jog értelmezésének helyes jellegére vonatkozik, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie. Ezzel szemben az említett kérdés nem befolyásolhatja a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontja első tagmondatának világos és pontos jellegét, a jogbiztonság és a büntetőjogi törvényesség elve értelmében.
- 101 A Charta 49. cikke (1) bekezdése tiszteletben tartásának értékelése céljából meg kell határozni, hogy a közsféra partnere előre láthatja-e azokat a helyzeteket, amelyekben pénzbírsággal sújtható, és hogy a pénzbírság kiszámításának módja észszerűen előrelátható-e.
- 102 Márpedig meg kell állapítani, a szlovák kormányhoz hasonlóan és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok függvényében, hogy e törvénynek az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnő rendszerére és céljára tekintettel a közsféra partnere, a közsférával fennálló kapcsolataiból negatív gazdasági eredmény esetén, észszerűen előre láthatja, hogy az említett törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának megfelelően kiszámított pénzbírsággal sújtható, amennyiben ugyanezen törvényt megsértette. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy ilyen körülmények között a közsféra ilyen partnere észszerűen előre láthatta-e, hogy egy negatív „gazdasági előny” ezen előny számszerűsítésének lehetetlenségéhez hasonlítható.
- 103 A fenti megfontolásokra tekintettel az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a valamely társaságnak a közsféra partnereinek nyilvántartásába való felvételére felhatalmazott személyt terhelő pártatlansági követelmény megsértése esetén arra szorítkozik, hogy e társasággal szemben olyan pénzbírság kiszabását írja elő, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közsférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy pontosan meghatározná az ezen előny megállapítását lehetővé tevő paramétereket, amennyiben e paraméterek a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok által alkalmazott rendes jogértelmezési módszerből eredhetnek, oly módon, hogy az említett társaság kellően egyértelműen és pontosan meg tudja határozni azokat a szankciókat, amelyek e szabályozás megsértése esetén sújtják.

### *A negyedik kérdésről*

- 104 Negyedik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az e szabályozást megsértő társasággal szemben automatikusan olyan pénzbírságot szab ki, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közsférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy az illetékes hatóság különbséget tehetne az elkövetett jogsértés jellege alapján, vagy figyelembe vehetné azokat az egyéb hátrányos jogkövetkezményeket, amelyeket az említett pénzbírság kiszabása a szankcionált társaságra nézve előidézhet.
- 105 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében rögzített, a büntetések arányosságának elve előírja, hogy a szankció szigorúságának összhangban kell lennie az adott jogsértés súlyával (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 106 Az arányosság elvét nemcsak a jogsértés tényállási elemeinek meghatározását illetően kell tiszteletben tartani, hanem a bíróságok mértékével kapcsolatos szabályok meghatározása és a bíróság kiszabása során figyelembe vehető tényezők megítélése tekintetében is (2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 98. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 107 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy a nemzeti jogszabály által előírt szankciók nem léphetik túl azt a mértéket, amely szükséges az e jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához. E vonatkozásban a Bíróság kifejtette, hogy a jogsértések megtorlására irányuló szankciók szigorúságának összhangban kell állnia a jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i ECOTEX BULGARIA ítélet, C-544/19, EU:C:2021:803, 99. és 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 108 A jelen ügyben, amint az az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata előírja, hogy a közsféra partnerével szemben olyan pénzbírságot kell kiszabni, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e partner a közsférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, különösen az e törvény 19. §-ának c) pontjában előírt tilalom megsértése esetén.

- 109 Először is meg kell állapítani, hogy e rendelkezések szövegére és az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő elemekre tekintettel azok olyan objektív felelősségi rendszert vezetnek be, amelynek értelmében a jogsértést megvalósító tényállásnak az érintett személyek – azaz a közszféra partnereként eljáró gazdasági szereplő és annak a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvételére felhatalmazott személy – szándékától vagy gondatlanságától függetlenül történő megállapítása elegendő ahhoz, hogy a nyilvántartásba vételért felelős hatóság olyan pénzbírságot szabjon ki, amely megfelel annak a gazdasági előnynek, amelyet e gazdasági szereplő a közszférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett.
- 110 Márpedig az a tény, hogy a többek között e 19. § c) pontjának megsértése esetén kiszabott pénzbírság megegyezhet az ilyen előnnyel, önmagában nem jelenti azt, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdésével ellentétes a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata. Nem zárható ki ugyanis, hogy az olyan szankció, amely azon gazdasági előny egészének visszaszerzésére irányul, amelyet valamely társaság a közszférával fennálló kapcsolatai keretében elért, még akkor is, ha nem felelt meg e törvény követelményeinek, koherens és hatékony az említett törvény által követett cél elérése szempontjából, amely a közszféra és partnerei között fennálló jogviszonyok és kereskedelmi kapcsolatok átláthatóságának biztosítására irányul.
- 111 Hasonlóképpen, a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülmény, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának első tagmondata semmilyen felső határt nem állapít meg az ilyen pénzbírságra vonatkozóan, önmagában nem tűnik ellentétesnek a büntetések arányosságának elvével a Charta 49. cikkének (3) bekezdése értelmében, mivel az ilyen felső határ bevezetése veszélyeztethetné a pénzbírság hatékonyságát, valamint visszatartó és megtorló hatását, amennyiben arra ösztönözhetne egyes gazdasági szereplőket, hogy ne feleljenek meg az e törvényből eredő kötelezettségeknek, ha a közszférával fennálló kapcsolataik keretében elérni kívánt gazdasági előny meghaladja ezt a felső határt.
- 112 Másodszor azonban a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a közszféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdésének a) pontja első tagmondatának alkalmazása során a nyilvántartásba vételért felelős hatóság automatikusan, az adott ügy körülményeinek figyelembevételével nélkül szabja ki az e rendelkezésben előírt pénzbírságot. Márpedig rá kell mutatni arra, hogy a potenciálisan nagyon magas összegű pénzbírság esetében az ilyen automatizmus

nem tartja tiszteletben az e 49. cikk (3) bekezdése értelmében vett arányosság elvét, mivel e hatóságnak nincs lehetősége arra, hogy az elkövetett jogsértés súlya alapján módosítsa a pénzbírság összegét.

- 113 E bíróság pontosítja különösen, hogy a nyilvántartásba vételért felelős hatóság nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásában szereplő, a közsféra partnerének tényleges tulajdonosára vonatkozó információk helyesek. Márpedig ezen információk pontossága releváns körülménynek minősül a pénzbírság e hatóság általi kiszabása során. Ilyen esetben ugyanis az ilyen információk lehetővé teszik a közszektorbeli szervezetek számára, hogy megbízható módon rendelkezzenek az ezen ágazattal jogi és kereskedelmi kapcsolatokat létesíteni kívánó gazdasági szereplőre vonatkozó valamennyi releváns adattal, ily módon biztosítva az átláthatóságot e kapcsolatok keretében, és következésképpen biztosítva a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény által követett cél megvalósítását.
- 114 Harmadszor, e törvény 13. §-ának (6) bekezdéséből kitűnik, hogy a pénzbírság kiszabásakor a nyilvántartó hatóság különösen a szóban forgó kötelezettség megsértésének jellegét, súlyát, módját és következményeit veszi figyelembe. Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy e rendelkezés a gyakorlatban csak abban az esetben alkalmazandó, ha a közsféra partnere által szerzett gazdasági előny nem számszerűsíthető, így a bírság összegét a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának második tagmondatára tekintettel kell értékelni.
- 115 Következésképpen, noha e törvény 13. §-a (6) bekezdésének ilyen esetben történő alkalmazása tiszteletben tarthatja a Charta 49. cikkének (3) bekezdésében előírt arányossági követelményt, a kérdést előterjesztő bíróság feladata meggyőződni arról, hogy a jelen ügyben, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a nyilvántartásba vételért felelős hatóság az említett törvény 13. §-a (1) bekezdése a) pontjának második tagmondata alapján helyesen szabta ki az alapügyben szóban forgó pénzbírságokat, e hatóság az említett 13. § (6) bekezdésének megfelelően figyelembe vette-e az ügy valamennyi releváns körülményét.
- 116 Negyedszer és utolsósorban, ami azokat az egyéb hátrányos következményeket illeti, amelyeket a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény a szankcionált társaság számára előír, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat egyrészt arra, hogy a kiszabott pénzbírság jogerőre emelkedését követően a közszektorbeli intézmény e törvény 15. §-a értelmében megszüntethet minden szerződést a

közsféra partnerével. E tekintetben igaz, hogy az ilyen megszüntetés potenciálisan jelentős következményekkel járhat az érintett gazdasági szereplő számára. Mindazonáltal a Charta 49. cikke (3) bekezdése tiszteletben tartásának vizsgálata érdekében meg kell állapítani, hogy a közszektorbeli intézménynek, nem pedig az e törvény 13. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett pénzbírságot kiszabó, nyilvántartásba vételért felelős hatóságnak kell figyelembe vennie az ilyen felmondás következményeinek súlyosságát az adott ügy összes többi releváns körülményére tekintettel. A bírság kiszabásának szakaszában ugyanis e hatóság nem tudja meghatározni, hogy a közjogi szervezet ténylegesen megszünteti-e a szerződést.

- 117 Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság a Charta 49. cikke (3) bekezdésének tiszteletben tartására tekintettel problematikusnak tartja azt a tényt, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény 13. §-a (2) bekezdésének megfelelően ugyanezen hatóság törli a közsféra partnerét a közsféra partnereinek nyilvántartásából, amikor többek között az e törvény 19. §-ában foglalt tilalom megsértése miatt pénzbírságot szabott ki, és e pénzbírságot nem fizették meg a hatáskörrel rendelkező bíróság által meghatározott határidőn belül.
- 118 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a pénzbírság kiszabásakor a nyilvántartásba vételért felelős hatóság nincs abban a helyzetben, hogy meghatározza, hogy a közsféra partnere tartózkodik-e ezen bírság megfizetésétől, és így azt törlik-e a közsféra partnereinek nyilvántartásából. Következésképpen a Charta 49. cikkének (3) bekezdésére tekintettel nem követelhető meg, hogy a közsféra partnereinek nyilvántartásáról szóló törvény arra kötelezze e hatóságot, hogy a pénzbírság összegének megállapítása során vegye figyelembe ezt az eshetőséget.
- 119 A fenti megfontolások összességére tekintettel a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az e szabályozást megsértő társasággal szemben automatikusan olyan pénzbírságot szab ki, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közsférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy az illetékes hatóság e pénzbírság összegének meghatározásakor figyelembe vehetne bármilyen, a szóban forgó kötelezettség megsértésével kapcsolatos körülményt. Ezzel szemben a Charta 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely pénzbírság kiszabását írja elő egy minimális és maximális összeget tartalmazó sávon belül, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság figyelembe veszi különösen az érintett kötelezettség

megsértésének jellegét, súlyosságát, valamint módját és következményeit.

## **A költségekről**

120 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 (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy valamely társaságnak a közszféra partnereinek nyilvántartásába való bejegyzésére felhatalmazott személy nem végezheti el az ilyen bejegyzést, ha a közszféra partnerével fennálló kapcsolata – különösen az őt a közszféra ezen partneréhez fűző személyes vagy vagyoni viszonyok miatt – megkérdőjelezheti annak pártatlanságát, anélkül hogy e pártatlanság értékelését lehetővé tévő más kritériumokat határoznának meg, és még akkor is, ha a pártatlanság e követelményének be nem tartása büntető jellegű szankció kiszabásához vezet, amennyiben e nemzeti szabályozás szövegére, valamint annak a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok által a jogértelmezés általános módszerei alapján történő értelmezésére tekintettel e felhatalmazott személy és a közszféra említett partnere kellően egyértelműen és pontosan meg tudja határozni, hogy mely cselekmények és mulasztások alapozhatják meg büntetőjogi felelősségüket.**
- 2) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (1) bekezdését és a jogbiztonság elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a valamely társaságnak a közszféra partnereinek nyilvántartásába való felvételére felhatalmazott személyt terhelő pártatlansági követelmény megsértése esetén arra szorítkozik, hogy e társasággal szemben olyan pénzbírság kiszabását írja elő, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közszférával fennálló**

kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy pontosan meghatározná az ezen előny megállapítását lehetővé tevő paramétereket, amennyiben e paraméterek a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok által alkalmazott rendes jogértelmezési módszerből eredhetnek, oly módon, hogy az említett társaság kellően egyértelműen és pontosan meg tudja határozni azokat a szankciókat, amelyek e szabályozás megsértése esetén sújtják.

- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az e szabályozást megsértő társasággal szemben automatikusan olyan pénzbírságot szab ki, amely megfelel azon gazdasági előny összegének, amelyet e társaság a közsférával fennálló kapcsolatai keretében szerzett, anélkül hogy az illetékes hatóság e pénzbírság összegének meghatározásakor figyelembe vehetne bármilyen, a szóban forgó kötelezettség megsértésével kapcsolatos körülményt. Ezzel szemben az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely pénzbírság kiszabását írja elő egy minimális és maximális összeget tartalmazó sávon belül, amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóság figyelembe veszi különösen az érintett kötelezettség megsértésének jellegét, súlyosságát, valamint módját és következményeit.

Aláírások