



## Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. június 7.<sup>1</sup>

**C-300/17. sz. ügy**

**Hochtief AG**  
**kontra**  
**Budapest Főváros Önkormányzata**

(a Kúria [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 89/665/EGK irányelv – Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése – Jogorvoslati eljárások – A 2. cikk (6) bekezdése – Kártérítési kereset – Az ajánlatkérő határozata jogellenességének kötelező előzetes megállapítása – A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt fel nem hozott jogalapok kizártsága – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – A hatékony bírói jogvédelemhez való jog – A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve”

### I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel<sup>2</sup> módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv<sup>3</sup> értelmezésére irányul.
2. E kérelmet a Hochtief AG által Budapest Főváros Önkormányzata (a továbbiakban: BFÖ) ellen a közbeszerzésre vonatkozó rendelkezések megsértése okán indított kártérítési kereset nyomán folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.
3. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmével a Kúria (Magyarország) arra vár választ, hogy milyen hatást gyakorolhat a nemzeti eljárási szabályok közötti viszony a hatékony jogorvoslathoz való jogra, amennyiben az említett szabályok egymástól elkülönítve nem okoznak szükségképpen nehézségeket.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: francia.

<sup>2</sup> HL 2014. L 94., 1. o.

<sup>3</sup> HL 1989. L 395., 33. o.

## II. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

4. A 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése előírja:

„A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

5. A 89/665 irányelv 2. cikkének (1), (2), (6) és (9) bekezdése értelmében:

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

[...]

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

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

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

[...]

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

[...]

(9) Amennyiben a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervek jellegüket tekintve nem bírói testületek, döntéseiket minden esetben írásban kell indokolniuk. Továbbá erre az esetre rendelkezéseket kell hozni olyan eljárások biztosítására, amelyek révén a jogorvoslati szerv által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedést vagy az azokra átruházott hatáskörök gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hibát bírósági felülvizsgálat vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehet tenni, amely a [z EUMSZ] 267. cikk[...] értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig a jogorvoslati szervtől független.”

### B. A magyar jog

1. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

6. Az alapeljárás tényállása 2005-ben valósult meg. A tényállásra a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: közbeszerzésekről szóló törvény) vonatkozott.

7. A közbeszerzésekről szóló törvény 108. §-ának (3) bekezdése szerint „[a] részvételre jelentkező a részvételi határidő lejártáig módosíthatja részvételi jelentkezését.”

8. A közbeszerzésekről szóló törvény 350. §-a előírja:

„A közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa.”

9. Ugyanezen törvény 351. §-a értelmében:

„Ha az ajánlattevő kártérítésként kizárólag az ajánlat elkészítésével és a közbeszerzési eljárásban való részvétellel kapcsolatban felmerült költségeinek megtérítését követeli az ajánlatkérőtől, e kártérítési igény érvényesítéséhez elegendő azt bizonyítania, hogy

- a) ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok valamely rendelkezését, és
- b) valódi esélye volt a szerződés elnyerésére, valamint
- c) a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a szerződés elnyerésére vonatkozó esélyét.”

*2. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény*

10. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: polgári perrendtartásról szóló törvény) 339/A. §-a kimondja:

„A bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.”

### **III. Az alapeljárás tényállása**

11. A BFÖ az uniós jogban előírt értékhatárt meghaladó összegű építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárására vonatkozó részvételi felhívást tett közzé 2005. február 5-én. A jelentkezésre előírt határidőn belül 5 pályázat érkezett, ebből az egyik a Hochtief által vezetett HOLI konzorciumé (a továbbiakban: konzorcium) volt.

12. A BFÖ 2005. július 19-én értesítette a konzorciumot, hogy a pályázata összeférhetlenség miatt érvénytelen, és kizárta. E határozatát azzal indokolta, hogy a konzorcium vezető tervezőként az ajánlatkérő oldalán a közbeszerzés előkészítésében részt vett szakértőt nevezte meg.

13. A konzorcium vitatta e határozatot a Közbeszerzési Döntőbizottság (Magyarország) előtt. E Döntőbizottság 2005. szeptember 12-én kelt határozatával elutasította a kérelmet. Álláspontja szerint a szakértőnek a részvételi jelentkezésben történő kijelölését nem lehetett adminisztrációs hibaként értékelni, amint arra a Hochtief hivatkozott, mivel az említett szakértő figyelmen kívül hagyása a részvételi jelentkezésnek a közbeszerzésekről szóló törvény 108. §-ának (3) bekezdése alapján kizárt módosítását jelentette volna. Utalt arra is, hogy nem volt jogsértő az ajánlatkérő eljárása akkor, amikor csak két jelentkezővel folytatta az eljárást, mert a közbeszerzésekről szóló törvény 130. §-ának (7) bekezdése előírta, hogy ha a jelentkezők között maradt a keretszámnak megfelelő alkalmas jelentkezést benyújtó pályázó, akkor kötelező az utóbbiak ajánlattételre való felhívása.

14. A konzorcium bíróság előtt megtámadta a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát. 2006. április 28-i ítéletében a Fővárosi Bíróság (Magyarország) elutasította a keresetét. Az ezen ítélettel szembeni fellebbezésben eljáró Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal iránti kérelmet fogalmazott meg, amely a 2009. október 15-i Hochtief és Linde-Kca-Dresden ítélethez (C-138/08, EU:C:2009:627) vezetett.

15. Ezen ítéletet követően a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) 2010. január 20-i ítéletében helybenhagyta a 2006. április 28-i ítéletet.

16. E bíróság előtt a felperes többek között úgy érvelt a 2005. március 3-i Fabricom ítéletre (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) alapítva, hogy nem kapott lehetőséget az ügy körülményeire vonatkozó észrevételei megtételére, vagy annak bizonyítására, hogy a szakértő közreműködése nem sérthette a tisztességes és átlátható versenyt.

17. Ezen, a BFŐ határozatát megelőzően hozott ítélet már létezett tehát, amikor a Hochtief kérelmet nyújtott be a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. Mindazonáltal magyar nyelven csak ezen időpontot követően állt ezen ítélet „rendelkezésre”.<sup>4</sup> Ítéletében a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) mindazonáltal megállapította, hogy nem vizsgálta e kifogást, mivel az nem szerepelt az első fokon benyújtott keresetlevélben. A kérdést előterjesztő bíróság szerint annak kérdése, hogy az ajánlatkérő az összeegyeztethetlenség megállapításakor jogsértést követett-e el, amikor nem tette lehetővé a felperes számára a védekezés lehetőségét, nem szerepelt a keresetlevélben. Hozzáteszi, hogy az említett fél csak a fellebbezés során érvelt először akként, hogy a vele szemben alkalmazott tilalom a részvételi jelentkezés benyújtásához való és ajánlattételi joga aránytalan korlátozásának minősül, ami ellentétes az EK 220. cikkel, a 93/37/EGK irányelv<sup>5</sup> 6. cikkével és a Bíróság ítélezési gyakorlatával.

18. 2011. február 7-i ítéletében a Legfelsőbb Bíróság (Magyarország) helybenhagyta a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) 2010. január 20-i ítéletét.

19. Ezen eljárásokkal egy időben az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága 2008 során könyvvizsgálatot folytatott le a vitatott közbeszerzési eljárás vonatkozásában. Megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzési szabályokat, egyrészt amikor tárgyalásos eljárást hirdetett meg, másrészt pedig amikor az előminősítési szakaszban az egyik résztvevőt anélkül zárta ki, hogy lehetőséget adott volna a jelentkezőnek – a 2005. március 3-i Fabricom ítélet (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) alapján – az ellenbizonyításra, azaz annak igazolására, hogy a kijelölt szakértő vezető tervezőként történő közreműködése nem torzíthatta a versenyt.

20. 2011. augusztus 11-én a Hochtief a Bizottság megállapításaira alapítva felülvizsgálati eljárást indított a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) ítéletével szemben. 2013. június 6-i végzésében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a perújítási kérelmet elutasító végzést fogadott el, amelyet a végső fokon eljáró Fővárosi Törvényszék (Magyarország) helybenhagyott.

21. A Bizottság megállapításaira hivatkozva a Hochtief az ajánlatkérőnek, a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában történő részvétele okán felmerülő költségeinek megfelelő kártérítésre való kötelezésére irányuló új keresetet indított.

22. Mivel e kereset első fokon és a fellebbezési eljárásban elutasításra került, a Hochtief felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, többek között a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének megsértésére hivatkozva.

<sup>4</sup> A Bíróság Hivatala által a Hochtiefhez címzett 2010. szeptember 22-i levél szerint a 2005. március 3-i Fabricom ítélet (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) magyar fordítása 2006. október 2-án érkezett a Hivatalba. A Hivatal mindazonáltal pontosította, hogy nem lehet pontosan meghatározni annak a Bíróság honlapján történő közzétételét.

<sup>5</sup> Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i tanácsi irányelv (HL 1993. L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.).

23. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt állapítja meg, hogy a 89/665 irányelvből kitűnik, hogy a kártérítési keresetek indítását a vitatott határozat valamely közigazgatási szerv vagy bíróság által történő előzetes megsemmisítésétől tehetik függővé (2015. november 26-i MedEval ítélet, C-166/14, EU:C:2015:779, 35. pont), így főszabály szerint nem tűnik úgy, hogy az említett irányelv 2. cikkével ellentétes az olyan nemzeti jogszabályi rendelkezés, mint amilyen a közbeszerzésekről szóló törvény 350. §-a. Mindazonáltal az utóbbi rendelkezésnek a közbeszerzésekről szóló törvény és a polgári perrendtartásról szóló törvény egyéb rendelkezéseivel összefüggésben történő alkalmazása megakadályozhatja annak lehetőségét, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló, a tárgyalásos közbeszerzési eljárásban történő részvételre sikertelenül jelentkező személy kártérítési kereset indítson, mivel nem hivatkozhat a közbeszerzési szabályok megsértését jogerősen megállapító határozatra. E körülmények között indokolt lehet vagy e jogsértés egyéb bizonyítási lehetőségeinek megteremtése, vagy a tényleges érvényesülés elvére tekintettel a tagállami szabály félretétele, vagy uniós jog fényében való értelmezése.

24. A Kúria (Magyarország) tehát úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul a Bírósághoz.

#### **IV. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás**

25. A Kúria (Magyarország) a Bírósághoz 2017. május 24-én érkezett, 2017. május 11-i határozatában úgy határozott tehát, hogy előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Az uniós joggal ellentétes-e az olyan tagállami eljárásjogi rendelkezés, amely a közbeszerzési jog valamely szabályának megsértése miatt bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltételül szabja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa?
  - 2) Az olyan tagállami előírás, amely kártérítési igény érvényesíthetőségének előfeltételeként határozza meg, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa, az uniós jogra tekintettel helyettesíthető-e, azaz van-e lehetőség arra, hogy a károsult a jogsértést más módon bizonyítsa?
  - 3) Az uniós joggal, különösen a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvével ellentétes-e, vagy ilyen hatást válthat-e ki a kártérítési perben az olyan tagállami eljárásjogi előírás, amely csak a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás során előadott jogi érvek alapján teszi lehetővé a határozat bírósági felülvizsgálatát akkor is, ha a károsult csak olyan módon hivatkozhatna az általa állított jogsértés indokaként az Európai Bíróság értelmező gyakorlata alapján az összeférhetlenségen alapuló kizárása jogellenességére, am[ely] – a sajátos közbeszerzési tárgyalásos eljárás szabályai folytán – a pályázata módosítását eredményezve más okból okozná a közbeszerzési eljárásból való kizárását?”
26. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő az alapeljárás felperese, a magyar, a görög, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság. Többek között az alapeljárás felperese, a magyar kormány és a Bizottság ismertette álláspontját a 2018. április 30-i tárgyaláson.



## V. Elemzés

### A. Előzetes módszertani megjegyzések

27. A Kúria (Magyarország) által az alapügyben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem két előzetes módszertani problémát vet fel: egyrészt a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések megközelítésének módját, másrészt pedig azon normát, amely alapján vizsgálni kell a problémákat.

#### 1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megközelítésének módjáról

28. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem három különálló kérdésből áll. Mindazonáltal hamar kitűnik, hogy az egyes kérdéseknek a hatékony jogorvoslathoz való jogra tekintettel történő vizsgálata nem okoz szükségképpen nehézségeket. Ezzel szemben a szóban forgó eljárási szabályok egymás közötti viszonya több kérdést is felvet.

29. Célszerűnek, sőt szükségesnek tűnik tehát, hogy együttesen vizsgáljuk a három előterjesztett kérdést, még ha lehetséges is, hogy végül külön kerülnek megválaszolásra.

30. Előljáróban pontosítom továbbá, hogy úgy tűnik számomra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés második részében adott pontosítás nem bír jelentőséggel. Ugyanis az a tény, hogy a károsult csak jogellenességre alapított jogalapra hivatkozhat, amely mindenesetre a közbeszerzési eljárásból való kizárásával jár, nem befolyásolja az e harmadik kérdés megválaszolása érdekében elvégzendő jogi érvelést. A kizárás okának az alapjogvitára való hatása csak másodlagosan merül fel, és csak a kérdést előterjesztő bíróság vetheti azt fel.<sup>6</sup> Így azt nem veszem figyelembe.

31. Az elemzésem három szakaszból áll tehát. Először is azt a kérdést vizsgálom, hogy a kártérítési eljárás alárendelhető-e az állítólagosan jogellenes határozat előzetes megsemmisítésének (és tehát szükségszerűen a jogellenessége megállapításának). Ezt követően a jogszerűség vizsgálatának a felperes által az eljárást megindító iratban meghatározott jogi és ténybeli háttérre való korlátozásának problematikájával foglalkozom. Végül a hatékony bírói jogvédelem szempontjából vizsgálom a megsemmisítés iránti kereset e két eljárási korlátozása kártérítési keresetben történő alkalmazásának következményeit.

#### 2. A felülvizsgálati szabályról

32. Azon normát is meg kell határozni, amely alapján vizsgálni kell a problémákat. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvére, amelyek hagyományosan korlátozzák a tagállami eljárási autonómiát. Mindazonáltal előzetes döntéshozatalra utalását e bíróság az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkére alapítja, amelyek az uniós jogrendben fennálló hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozik.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ez annál is inkább igaz, mivel azt az elméletet, amely szerint az alapügy felperese csak a részvételi jelentkezésének módosításával hivatkozhat „új” jogalapra, amely az eljárásból történő kizárás indokának minősül, vitatja a Hochtief (írásbeli észrevételei 34. pontja) és a magyar kormány (írásbeli észrevételei 13–15. pontja).

<sup>7</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 22. pontja.

33. Úgy tűnik számomra, hogy ez utóbbi megközelítést kell előnyben részesíteni. Ugyanis mostantól nem vitatott egyrészt, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében a tagállamokra rótt azon kötelezettség, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek, megfelel a Charta 47. cikkének,<sup>8</sup> másrészt pedig ebből következik, hogy amikor a tagállamok meghatározzák az azon jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek olyan uniós norma által biztosított jogok védelmének garantálására irányulnak, mint amilyen a 89/665 irányelv, biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkében megállapított hatékony jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartását. Az olyan jogorvoslat jellemzőit, mint amelyet a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése ír elő, a Charta 47. cikkével összhangban kell tehát meghatározni.<sup>9</sup>

34. Egyébiránt ezt követi már a Bíróság is a 89/665 irányelv értelmezésekor, mivel több alkalommal is akként ítélte meg, hogy annak 1. cikkét „szükségszerűen a [Chartában] foglalt alapvető jogok, és különösen az annak 47. cikkében foglalt, a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához való jog fényében kell értelmezni”<sup>10</sup>. Konkrétan ez azt jelenti, hogy amikor a tagállamok a 89/665 irányelv által a jelentkezők és az ajánlattevők részére az ajánlatkérő döntései által megsértett jogaik szavatolása céljából biztosított bírósági jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályokat meghatározzák, biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkében szereplő hatékony jogorvoslatához és tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartását.<sup>11</sup>

35. A Charta 47. cikkének követelményeire tekintettel vizsgálom majd tehát a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket.

### ***B. A kártérítési eljárás állítólagosan jogellenes határozat előzetes megsemmisítésének történő alárendelésének lehetőségéről***

36. A 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése előírja, hogy a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/24/EU irányelv<sup>12</sup> vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető.

37. A 89/665 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése értelmében három féle intézkedés hozható e jogorvoslatok keretében: először is ideiglenes intézkedések az állítólagos jogellenesség orvoslása vagy az érintett érdekek sérelmének elkerülése céljából; másodsor a jogellenes határozatok megsemmisítése; harmadszor pedig kártérítés megítélése az alkalmazandó szabályok megsértése okán jogszétszert szenvedett személyek részére.

38. Az utóbbi intézkedések vonatkozásában a 89/665 irányelv 2. cikkének (6) bekezdése pontosítja, hogy a tagállamok a kártérítés megítélését az állítólagosan jogellenes határozat előzetes megsemmisítésének rendelhetik alá. Mindazonáltal e rendelkezés nem pontosítja az ilyen keresetek elfogadhatóságának feltételeit. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy „főszabály szerint

8 Lásd ebben az értelemben: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, 44. pont); 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 30. pont); 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet (C-73/16, EU:C:2017:725, 58. pont).

9 Lásd ebben az értelemben: a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. 198., 50. o.) vonatkozásában a 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 31. pont), és a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1995. L 281., 31. o.) vonatkozásában a 2017. szeptember 27-i Puškár ítélet (C-73/16, EU:C:2017:725, 59. és 60. pont).

10 2015. október 6-i Orizzonte Salute ítélet (C-61/14, EU:C:2015:655, 49. pont); kiemelés tőlem.

11 Lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 46. pont).

12 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.).

[...] a 89/665 irányelv 2. cikkének (6) bekezdésével nem ellentétes az olyan rendelkezés, [...] amely szerint a közbeszerzési jog ott említett megsértésének megállapítása előfeltétele a kártérítési igény érvényesítésének”.<sup>13</sup> Ezt hívom a jogszerűsége vonatkozó jogvita kártérítésre vonatkozó jogvitához viszonyított elsőbbsége elvének.

39. Mivel egy pusztán lehetőségéről van szó – hiszen a 89/665 irányelv 2. cikkének (6) bekezdése a „ható” igét, nem pedig a „kell” igét alkalmazza – az e lehetőséggel élő tagállamok azt szabadon határozhatják meg.<sup>14</sup> Előírhatnak tehát olyan eseteket, amikor az előzetes megsemmisítés hiánya nem minősül a kártérítési kereset elfogadhatatlansági okának.<sup>15</sup>

40. Mindenesetre a jogszerűsége vonatkozó jogvita kártérítésre vonatkozó jogvitához viszonyított elsőbbsége elvének végrehajtása nem vezethet ahhoz, hogy valamely másik eljárási szabállyal együttesen alkalmazva megfossza a károsultat nemcsak az ajánlatkérő határozata megsemmisítésének lehetőségétől, hanem a 89/665 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében előírt egyéb jogorvoslatoktól is. Az ilyen „szabály” ellentétes lenne ugyanis a tényleges érvényesülés elvével.<sup>16</sup> Márpedig ezen elvre mint azon követelmények egyikére kell tekinteni, „amelyek a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmének biztosítására vonatkozó általános tagállami kötelezettséget *fejezik ki*”<sup>17</sup>, amely a Charta 47. cikkében jut kifejezésre.

41. A jelen esetben a közbeszerzésekről szóló törvény 350. §-ának és a polgári perrendtartásról szóló törvény 339/A. §-ának együttes alkalmazása jelenthet problémát a Charta 47. cikke szempontjából.

### ***C. A jogszerűség vizsgálatának a felperes által meghatározott jogi és ténybeli háttérre történő korlátozásáról***

42. A polgári perrendtartásról szóló törvény 339/A. §-a előírja, hogy bíróság a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.

43. Konkrétan a közbeszerzési szerződések vonatkozásában hozott határozatokra vonatkozó jogviták keretében ez azt jelenti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát felülvizsgáló nemzeti bíróságok nem jogosultak a Döntőbizottság előtt fel nem hozott új jogalapokat vizsgálni.

44. A 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzák meg a szükséges intézkedéseket az ajánlatkérők uniós joggal összeegyeztethetetlen döntéseivel szemben történő hatékony és a lehető leggyorsabb jogorvoslat fennállásának a biztosítása érdekében.

13 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 36. pont); kiemelés tőlem.

14 Lásd ebben az értelemben: 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 35. pont).

15 Ezzel szemben ezen eltérési lehetőség álláspontom szerint nem alakítható át kötelezettséggé, különben megfosztanánk érvényesülésének lényeges részétől a jogszerűsége vonatkozó jogvitának a kártérítésre vonatkozó jogvitához viszonyított elsőbbségével kapcsolatos elvet, amely elsőbbséget pedig engedélyezi a 89/665 irányelv 2. cikkének (6) bekezdése.

16 A Bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy „az uniós joggal, különösen a tényleges érvényesülés elvével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési jog valamely szabályának megsértése miatti kártérítési kereset indítását az érintett szerződés-odaítélési eljárás hirdetmény előzetes közzétételének hiánya okán fennálló jogellenessége előzetes megállapításától teszi függővé, ha az e jogellenesség megállapítása iránti kérelem előterjesztésére hat hónapos jogvesztő határidő vonatkozik, amely a szóban forgó szerződés odaítélésének időpontját követő napon kezdődik, függetlenül attól, hogy a kérelem benyújtójának tudomása lehetett-e az ajánlatkérő e határozatát érintő jogellenesség fennállásáról” (2015. november 26-i MedEval ítélet, C-166/14, EU:C:2015:779, 46. pont és rendelkező rész).

17 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 47. pont); kiemelés tőlem. Lásd továbbá: 2010. március 18-i Alassini és társai ítélet (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 49. pont); 2016. szeptember 14-i Martínez Andrés et Castrejana López ítélet (C-184/15 és C-197/15, EU:C:2016:680, 59. pont).



45. E célból a 89/665 irányelv 2. cikkének (2) bekezdése engedélyezi a tagállamok számára a megsemmisítésre és a kártérítés megítélésére irányuló hatáskör elkülönült, nem feltétlenül igazságszolgáltatási testületekre történő ruházását.<sup>18</sup> Ráadásul a 89/665 irányelv nem tartalmazza kifejezetten az azokat a feltételeket szabályozó rendelkezéseket, amelyek mellett e jogorvoslati lehetőségekkel élni lehet.<sup>19</sup> A 89/665 irányelv tehát diszkrecionális jogkört ad a tagállamoknak a tekintetben, hogy az általuk szabályozottak közül mely eljárási garanciákat és kapcsolódó alakiságokat választják.<sup>20</sup>

46. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyes tagállamok feladata az eljárási autonómia elve alapján meghatározni a közigazgatási eljárás és a bírósági eljárás azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét. Mindazonáltal eljárási szabályoknak nem szabad akadályozniuk a 89/665 irányelv hatékony érvényesülését.<sup>21</sup>

47. Ebben az összefüggésben az olyan szabály, mint amelyet a polgári perrendtartásról szóló törvény 339/A. §-a előír, önmagában nem tűnik ellentétesnek az uniós joggal, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság, majd pedig a bíróságok által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat keretében kerül alkalmazásra.

48. Kitűnik ugyanis a 89/665 irányelv harmadik preambulumbekkezdéséből, hogy az egyik elsődleges célja a „hatékony és gyors jogorvoslatok[...] rendelkezésre áll[ása]”.<sup>22</sup> Az utóbbi jelző jelentőségét maga a jogalkotó hangsúlyozta, amikor kifejezetten előírta a tagállamok számára az említett irányelv 1. cikk (1) bekezdésének negyedik albekezdésében, hogy megtesznek „minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy [...] az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben [...] hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető”.<sup>23</sup>

49. Márpedig a határozathozatalakor alkalmazandó jogszabályok és a fennálló tények alapján történő bírósági felülvizsgálatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt felhozott jogalapokra történő korlátozása anélkül járul hozzá e gyorsasági cél eléréséhez, hogy sérülne a hatékony jogorvoslatihoz való jog lényege.<sup>24</sup>

18 Ebben az esetben a 89/665 irányelv 2. cikkének (9) bekezdése mindazonáltal előírja, hogy az ezen nem igazságszolgáltatási „jogorvoslati testület” által hozott valamennyi, állítólagosan jogellenes intézkedés vagy a hatásköreik gyakorlása során elkövetett bármilyen állítólagos hiba bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhesse (vagy egy olyan más szerv által nyújtott jogorvoslat tárgyává lehessen azt tenni, amely az EUMSZ 267. cikk értelmében bíróság, és mind az ajánlatkérőtől, mind pedig az érintett jogorvoslati szervtől független).

19 Lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 42. pont).

20 Lásd ebben az értelemben: 2015. október 6-i Orizzonte Salute ítélet (C-61/14, EU:C:2015:655, 44. pont).

21 Lásd ebben az értelemben: 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166, 40. pont); 2015. október 6-i Orizzonte Salute ítélet (C-61/14, EU:C:2015:655, 47. pont); 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 43. pont); 2017. április 5-i Marina del Mediterraneo és társai ítélet (C-391/15, EU:C:2017:268, 33. pont).

22 Kiemelés tőlem.

23 Kiemelés tőlem.

24 Lásd ebben az értelemben: Mengozzi főtanácsnok Texdata Software ügyre vonatkozó indítványa (C-418/11, EU:C:2013:50) 90. pontját, amely szerint „a fellebbezést alátámasztó új jogalapok tilalma [...] az egyes tagállam jogrendjeiben közös tilalom, és [...] ugyancsak nem veszélyeztetheti e kereset hatékony érvényesülését.” A Bíróság megerősítette ezen álláspontot és az ilyen szabály elméleti jogszerűségét. Ugyanis a 2013. szeptember 26-i Texdata Software ítélet (C-418/11, EU:C:2013:588) 87. pontjában a Bíróság úgy ítélte meg az új jogalapoknak a fellebbezés szakaszában történő felhozatalának tilalmára vonatkozó kifogásra válaszolva, hogy „egyetlen olyan körülményről sem bír tudomással, amely kétséget kelthetne az alapügyben szóban forgó szankciórendszernek a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a védelemhez való jog tiszteletben tartása elveivel való összeegyeztethetősége vonatkozásában”.

50. Egyrészt e szabály elkerüli az eljárás késleltetését, mivel megakadályozza új – szükségképpen kontradiktórius és indokolt határozattal eldöntendő – vita indítását a felülvizsgálatot folytató bíróság előtt. Ekként hozzájárul a jogalanyokat szolgáló megfelelő igazságszolgáltatás érdekéhez,<sup>25</sup> és megerősíti a jogbiztonságnak a szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetek esetében érvényesítendő követelményét.<sup>26</sup> Másrészt nem fosztja meg a jogalanyt a bírósághoz való fordulástól. A jogalanyt kizárólagos felelőssége mellett az általa meghatározott keretek közé szorítja.

51. E tekintetben a Bíróság az olyan eljárási szabály következményeit vizsgálva, amely a felek által felhozott érvekre korlátozza a bíróság eljárását, úgy ítélte meg, hogy a tényleges érvényesülés elve nem követeli meg azt, hogy a nemzeti bíróságok – az uniós közösségi jogban betöltött jelentőségétől függetlenül – hivatalból figyelembe vegyenek valamely uniós jogi rendelkezésre alapított jogalapot, amennyiben a feleknek valóban volt lehetőségük arra, hogy nemzeti bíróság előtt hivatkozzanak az uniós jogra alapított jogalapra.<sup>27</sup>

52. E feltételek mellett, bár igaz, hogy valamely eljárási szabály, amely azzal a következménnyel jár, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt felhozott jogalapokra szűkíti a jogvitát, korlátozza a Charta 47. cikke szerinti bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot, igazolt annak 52. cikkének (1) bekezdése értelmében, mivel törvény írja elő, tiszteletben tartja a hatékony jogorvoslathoz való jog lényeges tartalmát, és tiszteletben tartja a jogorvoslatoknak a 89/665 irányelvben előírt gyorsaságára irányuló célt, amely hozzájárul a megfelelő igazságszolgáltatáshoz és a jogbiztonság követelményéhez.

#### ***D. A jogszerűsége vonatkozó jogvita eljárási korlátainak a kártérítésre vonatkozó jogvitára történő alkalmazásáról***

53. A fenti megfontolásokból kitűnik, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joggal nem ellentétes az olyan rendelkezés, amely bevezeti a jogszerűsége vonatkozó jogvitának a kártérítésre vonatkozó jogvitához viszonyított elsőbbségét, sem pedig az olyan rendelkezés, amely megakadályozza, hogy a jogvita kezdetét követően új jogalapot hozzanak fel, amennyiben az említett rendelkezések külön kerülnek figyelembevételre.

54. Mindazonáltal a közbeszerzésekről szóló törvény 350. §-ának és a polgári perrendtartásról szóló törvény 339/A. §-ának együttes alkalmazása azzal jár, hogy a kártérítési kereset elfogadhatatlan a szóban forgó szerződés jogellenességét előzetesen megállapító határozat nélkül, attól függetlenül, hogy a kártérítési eljárás felperesének volt-e ténylegesen lehetősége arra, hogy hivatkozzon a jogszerűsége vonatkozó jogvita keretében jelentőséggel bíró jogellenesség indokára.

55. Számomra úgy tűnik, hogy e következmény ellentétes a Charta 47. cikkével, mivel sérti az e rendelkezés által biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot, és a Charta 52. cikke (1) bekezdésének követelményeivel ellentétesen gyakorlatilag anélkül teszi lehetetlenné a kártérítési keresetet, hogy azt általános érdekű célkitűzés igazolná.

<sup>25</sup> A Bíróság ezért ítélte meg úgy, hogy valamely pénzügyi jellegű követelmény „olyan intézkedést jelent[het], amely alkalmas arra, hogy visszatartson a visszaélésszerű kifogásoktól, és, hogy valamennyi jogalany számára biztosítsa a megfelelő igazságszolgáltatás érdekében az általuk benyújtott jogorvoslati kérelmek lehető leggyorsabb elintézését, a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően” (2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet, C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 54. pont).

<sup>26</sup> Lásd ebben az értelemben: 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 40. pont).

<sup>27</sup> Lásd ebben az értelemben: 2007. június 7-i van der Weerd és társai ítélet (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 41. pont).

## 1. A hatékony jogorvoslathoz való jog megsértéséről

56. A bírói védelem követelménye magában foglalja az uniós jog megsértése révén okozott károk megtérítésének lehetőségét. Ugyanis, amikor olyan aktust alkalmaznak, amelynek érvényessége kérdéses, megsemmisítése nem mindig alkalmas a kár teljes egészében történő jóvátételének biztosításához.<sup>28</sup> Amíg az aktus alkalmazhatatlansága a bíróság elé terjesztett helyzetben megbénítja annak hatásait, a kártérítés odaítélése ellentételezi az abból adott esetben eredő kárt. A jogalany teljes körű védelméhez tehát mindkettő szükséges.<sup>29</sup>

57. E körülmények között, amennyiben a jogszerűséggel kapcsolatos jogvita kártérítéssel kapcsolatos jogvitához viszonyított elsőbbségének a 89/665 irányelv 2. cikkének (6) bekezdésében engedélyezett elve magyarázható és igazolható a pergazdaságossággal és végső esetben a jogbiztonsággal kapcsolatos indokokkal,<sup>30</sup> az azt végrehajtó szabályt el kell utasítani, ha bizonyítható, hogy a vitatott határozat jogellenességét a felperes magatartásától eltérő jogszerű indok miatt nem lehetett megállapítani.

58. Ennek hiányában a jogalanyt megfosztanak minden bírói jogvédelemtől, mivel a kártérítési kereset e sajátos körülmények között „az egyének védelmének utolsó védőbástyája, amikor [...] az egyéb jogorvoslati lehetőségek nem biztosít[ottak] számára hatékony védelmet”.<sup>31</sup>

59. A kártérítésre vonatkozó jogvita e különös jellemzője átítatja a Bíróságnak a jogorvoslati lehetőségek egymáshoz való viszonyára és azoknak a hatékony bírói jogvédelemre való hatására vonatkozó ítélkezési gyakorlatának összességét, akár annak érdekében, hogy megfeleljen a megsemmisítés iránti kereset szigorú elfogadhatósági feltételeinek az uniós aktusok jogszerűségére vonatkozó jogvitában,<sup>32</sup> akár az irányelvek közvetlen horizontális hatálya hiányának orvoslása érdekében<sup>33</sup> vagy éppen, ha már nem lehet fellebbezni az uniós jogra alapított jog jogerős bírósági határozattal történő megsértésével szemben.

60. Ez utóbbi esetben, ha az uniós jog nem követeli meg, hogy valamely bírósági szerv főszabály szerint visszavonjon egy jogerős határozatot az uniós jog releváns rendelkezése Bíróság által e határozatot követően elfogadott értelmezésének a figyelembevétele céljából, „a magánszemélyeket nem lehet megfosztani az állami felelősség megállapításának lehetőségétől, és ezáltal jogaik megfelelő védelmének lehetőségétől”<sup>34</sup>.

61. E logika a legfelsőbb szintű bíróságoknak az uniós jog megsértése esetében fennálló felelőssége elismeréseként került bevezetésre. Ugyanis „[a]z igazságszolgáltatásnak a magánszemélyeket a[z uniós] jogszabályok alapján megillető jogok védelmében betöltött alapvető szerepére tekintettel [...] ezen szabályok hatékonysága kérdőjeleződne meg, és az általuk elismert jogok védelme gyengülne meg, ha ki lenne zárva, hogy a magánszemélyek bizonyos körülmények között kártérítést kapjanak, amennyiben jogaikat a végső fokon eljáró tagállami bíróság által hozott, a[z uniós] joggal ellentétes határozat sérti”<sup>35</sup>.

28 Lásd ebben az értelemben: 2017. május 30-i Safa Nicu Sepahan kontra Tanács ítélet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, 49. pont).

29 Lásd ebben az értelemben a jogi normák vonatkozásában: Dubouis, L., „La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté”, *Revue française de droit administratif*, 3. szám, 1996, 583–601. o.

30 Ezen elv ugyanis a közbeszerzési eljárással kapcsolatos szabályok ellenőrzését különös hatáskörű ellenőrző szervekre kívánja bízni. Arról kell megbizonyosodni, hogy a közbeszerzési jog megsértésére vonatkozó, az egyéb eljárások keretében felmerülő minden jogkérdést végleges jelleggel elbírált-e az e tekintetben kijelölt különös hatáskörű szerv.

31 A szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kérelem vonatkozásában: Berrod, Fr., *La systématique des voies de droit communautaire*, Párizs, Dalloz, 2003, 946. szám.

32 Lásd ebben az értelemben: 2006. szeptember 12-i Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 82. pont).

33 Lásd ebben az értelemben különösen: 2012. január 24-i Dominguez ítélet (C-282/10, EU:C:2012:33, 42. és 43. pont; 2015. március 26-i Fenoll ítélet (C-316/13, EU:C:2015:200, 48. pont).

34 2015. október 6-i Tárşia ítélet (C-69/14, EU:C:2015:662, 40. pont).

35 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 33. pont). Lásd továbbá: 2006. június 13-i Traghetti del Mediterraneo ítélet (C-173/03, EU:C:2006:391, 31. pont).

62. Az uniós jog teljes körű érvényesülése és az általa elismert jogvédelem, amelyek ezen ítélkezési gyakorlat alapját képezik, szintén megkövetelik, hogy e megoldás kerüljön elfogadásra, amennyiben az együttesen értelmezett eljárási szabályok valamely ajánlatkérőt az uniós jog általa elkövetett megsértése ellenére „felmentenek” minden felelősség alól. Ezen értelmezést megerősíti az uniós jogalkotó azon szándéka<sup>36</sup>, amely a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megszegése miatt kárt szenvedett személyek kártérítésben való részesítését lehetővé tevő, megfelelő eljárások biztosítására irányul.

63. A teljes körű érvényesülés az uniós jog elsőbbségének biztosítására is törekszik, mivel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy amennyiben úgy tűnik, hogy valamely nemzeti bíróság megállapításai nem felelnek meg az uniós jognak, az megköveteli, hogy valamely eltérő nemzeti bíróság – akkor is, ha a tagállami jog szerint feltétel nélkül kötve van az uniós jog előbbi bíróság által végzett értelmezéséhez – saját hatáskörében mellőzze azon tagállami szabály alkalmazását, amely előírja számára az uniós jog említett előbbi bíróság által elfogadott értelmezésének való megfelelést.<sup>37</sup>

64. Az eljárási szabályok egymás közötti viszonyának jelenleg vizsgált problematikája vonatkozásában úgy tűnik, hogy ha a kártérítési igényt érvényesíteni kívánó személynek ténylegesen nincs lehetősége arra, hogy hivatkozzon a kártérítési keresete alátámasztásul felhozni kívánt jogalapra a jogszerűsége vonatkozó jogvitában, nem orvosolható az uniós jog téves alkalmazása. Márpedig az uniós jog elsőbbségének biztosítása érdekében a nemzeti bíróságnak a hatásköre keretein belül meg kell hoznia minden szükséges intézkedést.<sup>38</sup> A fentiekből következik, hogy amennyiben bizonyítást nyer, hogy a felperes magatartásától eltérő ok miatt nem volt lehetőség az ajánlatkérő határozata jogellenességének megállapítására, az illetékes nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia a jogszerűséggel kapcsolatos jogvita kártérítéssel kapcsolatos jogvitához viszonyított elsőbbségének elvét végrehajtó szabályt.

## 2. Az igazolás hiányáról

65. Amikor az olyan szabály uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgáltam, amely megakadályozza az eljárást megindító iratban fel nem hozott jogalapra történő hivatkozást, azt állapítottam meg, hogy a 89/665 irányelv által követett gyorsaságra vonatkozó cél a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatban elfogadott határozatok jogszerűségi vizsgálatával kapcsolatos eljárás keretében alkalmas e szabály alkalmazhatóságának igazolására, mivel az igazságszolgáltatás megbízható működésének érdekét szolgálja, és megerősíti a jogbiztonság követelményét, amelynek a valamely szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetek esetében érvényesülnie kell.

66. Mindazonáltal, amint azt a Bíróság hangsúlyozta, „a keresetek elfogadhatóságának feltételeire vonatkozó jogbiztonság követelményének szintje nem azonos, attól függően, hogy kártérítési keresetről vagy valamely szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetről van szó. A valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása eredményeként kötött szerződés érvénytelenné nyilvánítása ugyanis megszünteti az említett szerződést és esetlegesen annak végrehajtását, ami a hatóságnak vagy a bíróságnak a magánszemélyek és az állami szervek közötti szerződéses kapcsolatokba történő jelentős beavatkozásának minősül. Az ilyen határozat jelentős zavart és gazdasági veszteségeket okozhat nemcsak az érintett szerződés nyertes ajánlattevője, hanem az ajánlatkérő számára is, és következésképpen a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát képező árubeszerzés és

36 Lásd ebben az értelemben: a 89/665 irányelv hatodik preambulumbekendése.

37 Lásd ebben az értelemben: 2015. október 15-i Naderhirm végzés (C-581/14, nem tették közzé, EU:C:2015:707, 35. pont).

38 Lásd ebben az értelemben: 2015. október 15-i Naderhirm végzés (C-581/14, nem tették közzé, EU:C:2015:707, 37. pont).



szolgáltatásnyújtás végső kedvezményezettje, az érintett közönség számára. Amint az a [2007/66/EK] irányelv<sup>39</sup> (25) és (27) preambulumbekzdéséből kitűnik, az uniós jogalkotó nagyobb jelentőséget tulajdonított a valamely szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetekre vonatkozó jogbiztonság követelményének, mint a kártérítési kereseteknek<sup>40</sup>.

67. Egyébiránt az alapügyben szereplőhöz hasonló eljárások közötti viszony nem alkalmas arra, hogy késleltesse a szerződés-odaítelési eljárás végét, sem pedig arra, hogy sértse a jogbiztonságot. Ugyanis az állítólagos kár bekövetkezését okozó kizárási határozat jogerőssé vált a Közbeszerzési Döntőbizottság ítéletével szemben indított kereset és a Fővárosi Ítéltábla ugyanezen eljárásban kihirdetett ítéletével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem jogerős elutasításakor.

68. Következésképpen annak lehetővé tétele, hogy a kártérítési ügyben eljáró bíróság olyan jogalap alapján állapítsa meg az állítólagos kárt okozó határozat jogellenességét, amelyet nem vizsgáltak a megsemmisítés iránti eljárás keretében, nem járhat azzal a következménnyel, hogy megfosztja a vitatott aktust a hatásaitól.

69. Ezenfelül az ilyen lehetőség nem tekinthető a jogerő kártérítési ügyben eljáró bíróság által történő megkérdőjelezésének, mivel a kártérítési keresetnek nem ugyanaz a tárgya, mint a megsemmisítés iránti keresetnek, és az utóbbi jogvita nem ugyanazon jogkérdésekre irányul. Éppen ellenkezőleg, hasonló körülmények között a Bíróság már akként ítélte meg, hogy a jogbiztonság elve nem igazolhatja az olyan nemzeti szabályt, amely valamely jogerős nemzeti bírósági határozat miatt megakadályozza a nemzeti bíróságot abban, hogy megállapítsa a Szerződés valamely rendelkezésének megsértéséből eredő valamennyi következményt.<sup>41</sup>

### 3. A jelen ügyben történő alkalmazásról

70. A közbeszerzési jog megsértése okán károsult személyek számára nyújtott kártérítés az uniós jog által biztosított jogorvoslat.<sup>42</sup> Márpedig a Bíróság által a 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779) 43. pontjában foglalt megállapítást átfogalmazva, az alapeljárársban alkalmazandó eljárási szabályok közötti viszony ahhoz vezethet, hogy a károsult személyt megfosztják nemcsak az ajánlatkérő határozata megsemmisítésének lehetőségétől, hanem a 89/665 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében előírt minden jogorvoslattól.

71. Következésképpen hasonló következtetést kell levonni a jelen ügyben is. A Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslathoz való joggal ellentétes az olyan szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely sérti az említett jogot, mivel lehetetlenné teszi kártérítési kereset indítását, mivel tilos olyan jogalap figyelembevétele, amelyről a jogalany önhibáján vagy gondatlanságán kívül nem szerezhetett tudomást a megsemmisítési iránti kereset indítását megelőzően vagy a 2007. június 7-i van der Weerd és társai ítélet (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318) megfogalmazását átvéve, valóban nem volt lehetősége arra, hogy arra a nemzeti bíróság előtt hivatkozzon.

72. A jelen ügyben az uniós jognak a Hochtief által először a Fővárosi Ítéltábla (Magyarország) előtt hivatkozott megsértése a 2005. március 3-i Fabricom ítéleten (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) alapul, amely magyar nyelven csak a jogvitának a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt történő megindítását követően állt „rendelkezésre”.<sup>43</sup>

39 A 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítelésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. december 11-i 89/665/EGK tanácsi irányelv (HL 2007. L 335., 31. o.).

40 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 39. és 40. pont).

41 Lásd ebben az értelemben: 2015. november 11-i Klausner Holz Niedersachsen ítélet (C-505/14, EU:C:2015:742, 45. pont).

42 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 43. pont).

43 A Hochtief által az április 30-i tárgyaláson állítottakkal ellentétben a 2005. március 3-i Fabricom ítéleten (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) alapuló érv számomra igen eltérőnek tűnik az eredetileg a keresetlevélben felhozott érvtől. A fent hivatkozott ítéletben felhozott jogi probléma a védelemhez való jogot érinti, nem pedig magának az ajánlat összeegyeztethetlenségének a problémáját.



73. Annak vizsgálata van hátra, hogy az olyan, a német jog alá tartozó, németországi székhelyű társaság, mint a Hochtief, valóban nem tudott-e tudomást szerezni a Bíróság valamely ítéletéről, annak magyar fordítását megelőzően. Az a tény, hogy a 2005. március 3-i Fabricom ítélet (C-21/03 és C-34/03, EU:C:2005:127) magyar nyelven történő rendelkezésre állására vonatkozó tájékoztatást német nyelven tette meg a Bíróság Hivatala egy német nyelvű, a Hochtief német székhelyétől eredő kérelmet követően, kétséget kizáróan figyelembe veendő tényező. Mindazonáltal, mivel ténykérdésről van szó, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy a Hochtiefnek *valóban volt-e lehetősége* e jogalapra hivatkozni a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt (vagy a fellebbviteli bíróság előtt, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság nem bír az EUMSZ 267. cikk szerinti bírósági minőséggel<sup>44</sup>). Hasonló lehetőség hiányában a kártérítési keresetét az ajánlatkérő határozata megsemmisítésének hiánya ellenére el kell fogadni.

## VI. Véggövetkeztetés

74. A fentiekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következő választ adja a Kúria (Magyarország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

- „1) Az uniós joggal nem ellentétes az olyan nemzeti eljárásjogi szabályozás, amely a kártérítési igény érvényesítését az ajánlatkérő határozata jogellenességének az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK irányelv 2. cikkének (6) bekezdése szerinti szükséges hatáskörrel rendelkező testület által történő előzetes és jogerős megállapításától teszi függővé.
- 2) A 89/665/EGK irányelv 2. cikkének (6) bekezdésével nem ellentétes, ha a tagállamok olyan eseteket írnak elő, amikor az előzetes megsemmisítés hiánya nem minősül az ajánlatkérő határozata szabálytalanságán alapuló kártérítési kereset elfogadhatatlansági okának.
- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési jog valamely szabályának megsértése miatti kártérítési kereset indítását az érintett szerződés-odaítélési eljárás jogellenességének előzetes megállapításától teszi függővé, amennyiben a kártérítési igényt érvényesíteni kívánó személynek ténylegesen nem volt lehetősége arra, hogy a nemzeti bíróság előtt hivatkozzon a kártérítési keresetének alátámasztásául felhozni kívánt jogalapra.”

<sup>44</sup> Az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróság” minőség bizonyos tényezők összességétől függ, amelyek közé tartozik az, hogy a szóban forgó szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórium jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e (lásd többek között: 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet, C-54/96, EU:C:1997:413, 23. pont; egy legutóbbi alkalmazásban: 2015. október 6-i Consorci Sanitari del Maresme ítélet, C-203/14, EU:C:2015:664, 17. pont). Megállapítható, hogy a Bíróságnak már több ízben alkalma nyílt megállapítani, hogy az olyan testületeket, mint a Közbeszerzési Döntőbizottság, az EUMSZ 267. cikk szerinti „bíróságnak” kell minősíteni, mivel teljesülnek a fent hivatkozott feltételek. E tekintetben lásd a két fent hivatkozott ítéleten kívül: 1999. február 4-i Köllensperger és Atzwanger ítélet (C-103/97, EU:C:1999:52); 1999. november 18-i Unitron Scandinavia és 3-S ítélet (C-275/98, EU:C:1999:567); 2002. június 18-i HI ítélet (C-92/00, EU:C:2002:379); 2012. december 13-i Forposta és ABC Direct Contact ítélet (C-465/11, EU:C:2012:801); 2014. szeptember 18-i Bundesdruckerei ítélet (C-549/13, EU:C:2014:2235); 2016. május 24-i MT Højgaard és Züblin ítélet (C-396/14, EU:C:2016:347); 2016. október 27-i Hörmann Reisen ítélet (C-292/15, EU:C:2016:817); 2017. június 8-i Medisanus ítélet (C-296/15, EU:C:2017:431).