

Ideiglenes változat

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2024. június 6.(*)

„Előzetes döntéshozatal – Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárások – 89/665/EGK irányelv – A 2. cikk (1) bekezdésének c) pontja – Közbeszerzési eljárásból jogellenesen kizárt ajánlattevőnek megítélt kártérítés – Hatály – Esély elvesztése”

A C-547/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Okresný súd Bratislava II (II. sz. pozsonyi járásbíróság, Szlovákia) a Bírósághoz 2022. augusztus 17-én érkezett, 2022. július 22-i határozatával terjesztett elő

az **INGSTEEL spol. s r. o.**

és

az **Úrad pre verejné obstarávanie**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök, Csehi Z., M. Ilešič, I. Jarukaitis és D. Gratsias (előadó) bírák,

főtanácsnok: A. M. Collins,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. szeptember 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Úrad pre verejné obstarávanie képviselőjében V. Országhová,
- a szlovák kormány képviselőjében E. V. Larišová és S. Ondrášiková, meghatalmazotti minőségben,

- a cseh kormány képviselőjében L. Halajová, M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében R. Bénard és A. Daniel, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében J. Schmoll, M. Fruhmann és M. Winkler–Unger, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Gattinara, R. Lindenthal és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2023. december 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2007. L 335., 31. o.) 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 (HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.; a továbbiakban: 89/665 irányelv) 2. cikke (1) bekezdése c) pontjának, valamint 2. cikke (6) és (7) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az INGSTEEL spol. s r. o. és az Úrad pre verejné obstarávanie (közbeszerzési szabályozó hatóság, Szlovákia) közvetítésével eljáró Szlovák Köztársaság között az e társaság által azt követően indított kártérítési kereset tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy a Slovenský futbalový zväz (szlovák labdarúgó szövetség, a továbbiakban: ajánlatkérő szerv) által indított közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából jogellenesen kizárták azt az egyesületet, amelynek tagja volt (a továbbiakban: ajánlattevő egyesület).

Jogi háttér

Az uniós jog

A 89/665 irányelv

- 3 A 89/665 irányelv hatodik preambulumbekzdésének szövege a következő:

„mivel biztosítani kell, hogy megfelelő eljárások létezzenek minden tagállamban arra, hogy megsemmisítsék a jogellenesen hozott határozatokat és a jogsértést elszenvedett személyeket kártérítésben részesítsék”.

- 4 Ezen irányelvnek „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása” című 1. cikke a következőt írja elő:

„(1) Ez az irányelv az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben [(HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.)] említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 10–18. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

[...]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a [2004/18] irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő 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.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy ne legyen megkülönböztetés a szerződés-odaítélési eljárás vonatkozásában az érdeksérelmet bejelentő vállalkozások között az ezen irányelv által a közösségi jogot végrehajtó nemzeti jogszabályok és az egyéb nemzeti jogszabályok között tett különbségtétel eredményeként.

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

[...]”

- 5 Az említett irányelvnek „A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások” című 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

- a) a lehető legrövidebb időn belül és közbenső döntés útján ideiglenes intézkedések megtétele az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának vagy az ajánlatkérő által hozott bármely döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását;
- b) a jogellenesen meghozott döntések semmissé nyilvánítása vagy semmissé nyilváníttatása, beleértve a megkülönböztető műszaki, gazdasági vagy pénzügyi előírások törlését az ajánlati felhívásból, az ajánlattételhez szükséges dokumentációból, illetve minden egyéb, a kérdéses szerződés-odaítélési eljárással kapcsolatos dokumentumból;
- c) a jogsértés következtében érdeksérelmet szenvedett személyek részére kártérítés megítélése.

[...]

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

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

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

[...]”

A 2007/66 irányelv

6 A 2007/66 irányelv (36) preambulumbekkezdése értelmében:

„Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és megfelel azoknak az alapelveknek, amelyeket különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája állapít meg. Ezen irányelv célja különösen, hogy az említett Charta 47. cikke első és

második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását.”

A szlovák jog

- 7 A 2003. október 28-i zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci (a közhatalom gyakorlása során okozott károkért való felelősségről szóló, 514/2003. sz. törvény (Gyűjt.) (Zbierka zákonov, 215. sz., 2003., 3966. o.) alapeljárásban alkalmazandó változata (a továbbiakban: 514/2003. sz. törvény) szerint az állam felel a hatóságok által a közhatalom gyakorlása keretében hozott jogellenes határozattal okozott kárért.
- 8 E törvény 5. §-ának (1) bekezdése értelmében az eljárás azon résztvevőjét, akit az ezen eljárásban hozott jogellenes határozat következtében kár ért, megilleti a kár megtérítéséhez való jog.
- 9 Az említett törvény 6. §-a (1) bekezdésének megfelelően e kártérítéshez való jogra csak akkor lehet hivatkozni, ha az ilyen határozatot az illetékes hatóság a jogellenessége miatt megsemmisítette vagy módosította. Az ilyen kár megtérítéséről határozó bíróságot köti e hatóság határozata.
- 10 Ugyanezen törvény 15. §-ának (1) bekezdése szerint a szabálytalan közigazgatási eljárás által okozott kár megtérítéséhez való jog előzetes vizsgálat tárgyát képezi a károsultnak az illetékes hatósághoz benyújtott, a jogának előzetes vizsgálatára irányuló írásbeli kérelme alapján.
- 11 Az 514/2003. sz. törvény 16. §-ának (4) bekezdéséből kitűnik egyrészt, hogy ha az említett hatóság nem ad helyt e kérelemnek, vagy írásban tájékoztatja a károsultat arról, hogy annak nem fog helyt adni, e fél bírósághoz fordulhat annak érdekében, hogy az határozzon az említett kérelemről, másrészt pedig, hogy az említett fél a bírósági eljárás keretében csak az előzetes vizsgálat tárgyát képező kérelem és jog tekintetében tarthat igényt kártérítésre.
- 12 E törvény 17. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy – eltérő különös rendelkezés hiányában – meg kell téríteni a tényleges kárt és az elmaradt hasznot.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 13 2013. november 16-án közzétett hirdetményében az ajánlatkérő szerv ajánlati felhívást tett közzé tizenhat labdarúgó-stadion rekonstrukciójára, modernizálására és építésére irányuló munkálatokra vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése céljából. Az ajánlattevő egyesület részt vett ezen ajánlati felhívásban.

- 14 Az ajánlatkérő szerv, mivel úgy ítélte meg, hogy ezen egyesület nem felelt meg a hirdetményben többek között a gazdasági és pénzügyi helyzetére vonatkozóan támasztott követelményeknek, úgy határozott, hogy kizárja a szóban forgó közbeszerzési eljárásból. E kizárásról szóló határozatot az alapeljárás alperesének 2014. május 9-i határozata, majd az alperes igazgatótanácsának 2014. július 7-i határozata megerősítette. Mivel a Krajský súd v Bratislave (pozsonyi regionális bíróság, Szlovákia) a 2015. január 13-i ítélettel elutasította az ezen utóbbi határozattal szemben indított keresetet, az említett egyesület fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Najvyšší súd Slovenskej republikyhoz (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága).
- 15 A Najvyšší súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb bírósága) azt követően, hogy a 2017. július 13-i Ingsteel és Metrostav ítélet (C-76/16, EU:C:2017:549) alapjául szolgáló előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé, hatályon kívül helyezte ezeket a 2014. május 9-i és július 7-i határozatokat. 2018. április 3-án az alapeljárás alperese új határozatot fogadott el, amelyben arra kötelezte az ajánlatkérő szervet, hogy szüntesse meg az ajánlattevő egyesületnek a szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásból való kizárását.
- 16 Mivel ezen eljárást időközben lezárták azáltal, hogy keretszerződést kötöttek az egyetlen olyan ajánlattevővel, aki ezen egyesület kizárását követően versenyben maradt, az alapeljárás felperese keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, az Okresný súd Bratislava II (II. sz. pozsonyi járásbíróság, Szlovákia) előtt az alapeljárás alperesének és igazgatótanácsának jogellenes határozatai miatt állítólagosan elszenvedett kár megtérítése iránt.
- 17 E bíróság előtt az alapeljárás felperese arra hivatkozik, hogy e kár az ajánlattevő egyesületnek a szóban forgó közbeszerzési eljárásból való jogellenes kizárásából ered, mivel a nyertes ajánlattevő csak e kizárás miatt nyerte el e szerződést. Lényegében úgy véli, hogy ha ezen egyesületet nem zárták volna ki a szóban forgó közbeszerzési eljárásból, az említett egyesület elnyerte volna e szerződést, mivel az ajánlata előnyösebb volt e nyertes ajánlattevő ajánlatánál, és az érintett hirdetmény valamennyi feltételének megfelelt.
- 18 Az állítólagosan elszenvedett kár összegének meghatározása érdekében az alapeljárás felperese szakértői véleményt készíttetett, amelynek célja az így elveszített szerződés címén elmaradt haszon számszerűsítése volt. E szakértői vélemény alapján az elveszített szerződés címén – hozzáadottérték-adó nélkül – 819 498,10 euró összegű elmaradt haszonra, valamint 2500 euró összegű kártérítésre hivatkozik, amely az említett szakértői vélemény elkészítésével kapcsolatban felmerült költségeknek felel meg.

- 19 A kérdést előterjesztő bíróság előtt az alapeljárás alperese rámutat arra, hogy az ajánlattevő egyesületet az érintett közbeszerzési eljárás első szakaszának végén kizárták, és hogy az ezen eljárásba való visszahelyezése nem eredményezte volna automatikusan e szerződés részére történő odaítélését, mivel az ajánlatkérőnek alaposabban kellett volna értékelnie az ajánlatát, és többek között meg kellett volna határoznia, hogy ez utóbbi ára különösen alacsony összegű árajánlatnak minősül-e.
- 20 Egyébiránt az alapeljárás alperese e tekintetben a 2005. március 17-i AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ítéletre (T-160/03, EU:T:2005:107) hivatkozva úgy véli, hogy az alapeljárás felperesének követelése pusztán feltételes. Az utóbbi által benyújtott szakértői vélemény fiktív adatokon alapul, tekintettel többek között arra, hogy az építési munkáknak a szóban forgó ajánlati felhívásban előírt mennyisége nem feltétlenül valósul meg ténylegesen.
- 21 Ebben az összefüggésben az alapeljárás felperese megjegyzi, hogy az objektív okokból nem megalapozottan bizonyított állítás nem minősíthető eleve hipotetikusnak. A tényleges kártól eltérően az elmaradt haszon nem a károsult vagyonának csökkenéséből, hanem a várt haszon elvesztéséből áll, amelynek a szóban forgó jogellenes cselekmény hiányában a dolgok szokásos menetére tekintettel észszerűen előre láthatónak kell lennie. A közbeszerzési szerződés teljesítését illetően az alapeljárás felperese rámutat, hogy ha az ajánlatkérő ajánlati felhívást tesz közzé, feltételezhető, hogy érdeke fűződik a szóban forgó szerződés teljesítéséhez, és hogy szerződést kíván kötni a nyertes ajánlattevővel, amint az egyébként a jelen ügyben is történt, mivel az ajánlatkérő szerv szerződést kötött a nyertes ajánlattevővel a szóban forgó ajánlati felhívásban szereplő valamennyi munkára.
- 22 Az alapeljárás feleinek érvelésére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az 514/2003. sz. törvény 17. §-a összeegyeztethető-e a 89/665 irányelvvel. Rámutat arra, hogy az előtte folyamatban lévő eljárás során az alapeljárás felperese esélyvesztés címén kártérítést kért az „elmaradt haszon” fogalmának alkalmazásával, amely a legközelebb áll az általa hivatkozott lehetőség elvesztéséből eredő kár megtérítéséhez való joghoz. A szlovák jog ugyanis nem tesz különbséget a megtérítendő károk különböző kategóriái között, így az esélyvesztés az elmaradt haszon kategóriájába tartozik. Az alapeljárás felperese hozzáteszi, hogy a Bíróság régóta és következetesen úgy ítélte meg, hogy az ajánlattevő közbeszerzési eljárásból való jogellenes kizárása esetén ez utóbbi kérheti az általa esélyvesztés címén elszenvedett kár megtérítését, amely esély nem hasonlítható az elmaradt haszonhoz, és amely nem követeli meg a vagyoni előny megszerzésének ilyen magas fokú valószínűségét. A haszonszerzés elvesztett lehetősége miatti kártalanításról van szó, nem pedig magáért a haszonért járó kártalanításról.

23 E körülmények között az Okresný súd Bratislava II (II. sz. pozsonyi járásbíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Összeegyeztethető-e a [89/665 irányelv] 2. cikkének (6) és (7) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjával a közbeszerzési eljárásból jogellenesen kizárt ajánlattevőnek okozott kár megtérítése iránti keresettel kapcsolatos jogvitában eljáró nemzeti bíróság azon ítélkezési gyakorlata, amely szerint nem ítélnék meg kártérítést az esély elvesztése (*loss of opportunity*) miatt?
- 2) Összeegyeztethető-e a [89/665 irányelv] 2. cikkének (6) és (7) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjával a közbeszerzési eljárásból jogellenesen kizárt ajánlattevőnek okozott kár megtérítése iránti keresettel kapcsolatos jogvitában eljáró nemzeti bíróság azon ítélkezési gyakorlata, amely szerint nem képezi a kártérítési követelés részét a közbeszerzési eljárásban való részvétel lehetőségének meghiúsulása miatt elmaradt haszon megtérítése iránti követelés?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

24 Az alapeljárás alperese lényegében arra hivatkozva vitatja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságát, hogy azok nem relevánsak az alapkereset értékelése szempontjából, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem állapította meg sem annak elfogadhatóságát, sem pedig az alapeljárás felperesének keresetelési jogát. Ezenkívül a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására, mivel azokkal az előterjesztő bíróság valójában azt kívánja elérni, hogy a Bíróság vizsgálja felül az alapeljárást vagy az abban az esetben követendő eljárásra vonatkozó utasításokat, ha úgy döntene, hogy esélyvesztés címén nem ítélt meg kártérítést.

25 E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk alapján létrehozott együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét az ügydöntő határozat meghozatala szempontjából, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját. Következésképpen, amennyiben az előterjesztett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (2023. október 12-i

INTER CONSULTING ítélet, C-726/21, EU:C:2023:764, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 26 Ebből következik, hogy a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előterjesztett kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2023. október 12-i INTER CONSULTING ítélet, C-726/21, EU:C:2023:764, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 27 Márpedig a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság nem az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említett uniós jogi rendelkezések alapeljárásra történő alkalmazását, hanem azok értelmezését kéri a Bíróságtól. Ezenkívül e bíróság, amely az ítélkezési gyakorlat szerint felelős a meghozandó bírósági határozatért (2022. január 13-i Regione Puglia ítélet, C-110/20, EU:C:2022:5, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), kellően egyértelműen kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy e rendelkezések értelmezése szükséges e jogvita eldöntéséhez.
- 28 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, noha a körülményektől függően előnyös lehet, ha az ügy tényállása bizonyított és a nemzeti jogi problémákat már rendezték a kérdések Bíróság elé terjesztését megelőzően, a nemzeti bíróságok a lehető legszélesebb lehetőséggel rendelkeznek arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, az ő döntésüket igénylő kérdés merül fel (2015. június 4-i Kernkraftwerke Lippe–Ems ítélet, C-5/14, EU:C:2015:354, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen az alapeljárás alperesének azon érvelése, amely szerint az alapeljárás felperese által benyújtott kereset nem felel meg a szlovák jogban előírt elfogadhatósági feltételeknek, nem alapozhatja meg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanságát.
- 29 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

Az ügy érdeméről

- 30 Két kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 89/665 irányelv 2. cikke

(1) bekezdésének c) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely kizárja annak lehetőségét, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából az ajánlatkérő szerv jogellenes határozata miatt kizárt ajánlattevő kártérítést kapjon az ezen eljárásban az érintett szerződés elnyerése céljából való részvétel esélyének elvesztése miatt elszenvedett kárért.

- 31 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság konkrétabban annak pontosítását kéri a Bíróságtól, hogy e rendelkezést úgy kell-e értelmezni, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog megsértése miatt sérelmet szenvedett, és így kártérítésre jogosult személyek közé nemcsak azok tartoznak, akik a közbeszerzési szerződés el nem nyerése folytán szenvedtek kárt – vagyis az elmaradt hasznuk miatt –, hanem azon személyek is, akiket az e közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásban való részvétel esélyének, és az ilyen részvételből eredő haszonszerzés esélyének elvesztése miatt ért kár.
- 32 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak e rendelkezés kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2023. április 20-i Digi Communications ítélet, C-329/21, EU:C:2023:303, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 Először is a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdése c) pontjának szövegét illetően meg kell állapítani, hogy e tágan megfogalmazott rendelkezés előírja, hogy a tagállamok biztosítják, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jog megsértése miatt kárt szenvedett személyek részére kártérítést ítéljenek meg, ami a különböző kárkategóriák közötti különbségtételre való utalás hiányában az e személyek által elszenvedett valamennyi kárra vonatkozhat, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvétel esélyének elvesztéséből eredő kárt is.
- 34 E megállapítást másodsor az az összefüggés is megerősíti, amelybe az említett rendelkezés illeszkedik.
- 35 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az uniós jog valamely tagállamnak betudható megsértése miatt sérelmet szenvedett magánszemélyek három feltétel együttes fennállásakor rendelkeznek kártérítéshez való joggal, nevezetesen, ha a megsértett uniós jogi szabály célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, e szabály megsértése kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés e jogsértés és e magánszemélyek által elszenvedett kár között (2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet, C-620/17, EU:C:2019:630, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egyébiránt a Bíróság több alkalommal

kimondta, hogy az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott károk megtérítésének az elszenvedett sérelem kiegyenlítésének kell megfelelnie abban az értelemben, hogy adott esetben lehetővé kell tennie a ténylegesen elszenvedett kár teljes megtérítését (2022. június 28-i Bizottság kontra Spanyolország [Az uniós jog jogalkotó általi megsértése] ítélet, C-278/20, EU:C:2022:503, 164. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja ezen, az uniós jogrend szerves részét képező elvek konkretizálásának minősül (lásd ebben az értelemben: 2010. december 9-i Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie és társai ítélet, C-568/08, EU:C:2010:751, 87. pont).

- 36 E tekintetben és a 89/665 irányelv 1. cikke (3) bekezdésének megfelelően az ezen irányelvben előírt jogorvoslati eljárásoknak legalább azon személyek részére rendelkezésre kell állnia, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll. Egyébiránt, amint az a 2007/66 irányelv (36) preambulumbekkezdéséből kitűnik, a 89/665 irányelv által létrehozott jogorvoslati rendszer célja, hogy az Alapjogi Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog teljes körű tiszteletben tartását (lásd ebben az értelemben: 2022. július 14-i EPIC Financial Consulting ítélet, C-274/21 és C-275/21, EU:C:2022:565, 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Ez utóbbi irányelv semmilyen lehetőséget nem állapít meg e hozzáférés korlátozására. Ellenkezőleg, a tagállamok az említett irányelv 2. cikke (7) bekezdésének második albekezdése értelmében előírhatják, hogy egy szerződés–odaítélést követő szerződéskötés után e jogorvoslati eljárásokért felelős testület hatásköre a kártérítésnek a jogsértés károsultja részére történő megítélésére korlátozódik. Az ugyanezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírt kártérítési keresetet tehát az európai uniós jogalkotó úgy tekintette, mint végső jogorvoslati lehetőséget, amelynek az uniós jog megsértése folytán károsult személyek számára továbbra is elérhetőnek kell maradnia, amennyiben ez utóbbiakat ténylegesen megfosztják attól a lehetőségtől, hogy az ez utóbbi rendelkezésben előírt egyéb jogorvoslati lehetőségek valamelyikének hatékony érvényesülésével éljenek.
- 38 Különösen ez az eset áll fenn a jogellenesen kizárt ajánlattevő esetében, akinek – miután az alapügyben szereplőhöz hasonló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából való kizárásának megsemmisítését kérte és elérte – ezen eljárás időközben történt lezárása miatt már nincs lehetősége arra, hogy e megsemmisítés joghatásaiban részesüljön.

- 39 Ugyanis, noha a kár a közbeszerzési szerződés el nem nyeréséből, mint olyanból eredhet, meg kell állapítani, hogy az előző pontban meghatározotthoz hasonló esetben a jogellenesen kizárt ajánlattevő külön kárt szenvedhet el, amely annak az elvesztett lehetőségnek felel meg, hogy e szerződés elnyerése érdekében részt vegyen az érintett odaítélési eljárásban (lásd ebben az értelemben: 2023. december 21-i United Parcel Service kontra Bizottság ítélet, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, 69. pont). Márpedig a jelen ítélet 37. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel az ilyen kárnak a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján megtéríthetőnek kell lennie.
- 40 Harmadszor, a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdése c) pontjának tág értelmezését megerősíti az ezen irányelv által kitűzött azon cél, hogy semmilyen kártípust ne zárjanak ki ezen irányelv hatálya alól.
- 41 Különösen emlékeztetni kell arra, hogy noha kétségtelen, hogy a 89/665 irányelv nem tekinthető úgy, mint amely teljes harmonizációt valósít meg, és ennél fogva pedig olyannak, mint amely figyelembe vesz valamennyi, a közbeszerzések területén lehetséges jogorvoslatot (2020. március 26-i Hungeod és társai ítélet, C-496/18 és C-497/18, EU:C:2020:240, 73. pont), ez nem változtat azon, hogy – amint azt ezen irányelv hatodik preambulumbekzdése kimondja – ez utóbbi az uniós jogalkotó azon szándékából ered, hogy biztosítsa, hogy a megfelelő eljárások létezzenek minden tagállamban nem csupán arra, hogy megsemmisítsék a jogellenesen hozott határozatokat, hanem arra is, hogy a jogsértést elszenvedett személyeket kártérítésben részesítsék.
- 42 Márpedig e célt veszélyeztetné, ha a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját úgy kellene értelmezni, hogy az lehetővé teszi az ezen irányelv 1. cikkének (3) bekezdésében említett személyek azon lehetőségének elvi kizárását, hogy kártérítést kapjanak az uniós közbeszerzési jog megsértése miatt általuk állítólagosan elszenvedett kárért.
- 43 A Bíróság által az elmaradt haszonnal kapcsolatban megállapítottakhoz hasonlóan ugyanis az uniós jog megsértése esetén a közbeszerzési szerződés elnyerése céljából a szerződés–odaítélési eljárásban való részvétel esélye elvesztésének a megtérítendő károk köréből való teljes kizárása nem megengedett, mivel – különösen gazdasági vagy kereskedelmi jellegű jogviták esetében – ezen esély elvesztésének ilyen teljes kizárása gyakorlatilag lehetlenné tenné a kártérítést (lásd analógia útján: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet, C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 87. pont; 2006. július 13-i Manfredi és társai ítélet, C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2007. április 17-i AGM-COS.MET ítélet, C-470/03, EU:C:2007:213, 95. pont).
- 44 Következésképpen a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az a kártérítés, amelyet az uniós közbeszerzési jog

megsértése miatt kárt szenvedett személyek e rendelkezés alapján igényelhetnek, fedezheti az esély elvesztése miatt elszenvedett kárt.

- 45 Meg kell azonban állapítani, hogy noha e 2. cikk (1) bekezdésének c) pontja előírja, hogy az uniós közbeszerzési jog megsértése miatt sérelmet szenvedett személyek kártérítésben részesülhetnek, erre vonatkozó uniós rendelkezések hiányában az egyes tagállamok belső jogrendjének kell szabályoznia azokat a szempontokat, amelyek alapján meg kell állapítani és értékelni kell a közbeszerzési szerződés elnyerése érdekében a szerződés–odaítélési eljárásban való részvétel esélyének elvesztéséből eredő kárt, amennyiben az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét tiszteletben tartják (lásd ebben az értelemben: 2010. december 9-i *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie* és társai ítélet, C-568/08, EU:C:2010:751, 90. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 46 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az 514/2003. sz. törvény 17. §-a kártérítésként kifejezetten csak a „tényleges kárra” és az „elmaradt haszonra” vonatkozik. A tárgyaláson a szlovák kormány jelezte, hogy a szlovák bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata szerint meg kell téríteni az „elmaradt hasznot”, ha nagyon valószínű, sőt közel áll a bizonyossághoz, hogy az adott ügy körülményei között az érintett személy nyereségre tett volna szert. Mindazonáltal az Európai Bizottság azon álláspontjára hivatkozva, amely szerint a szlovák bíróságoknak minden nemzeti eszközt igénybe kell venniük annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásból jogellenesen kizárt ajánlattevő ténylegesen kártérítést követelhesen az elvesztett esély miatt, e kormány a tárgyaláson úgy nyilatkozott, hogy semmi nem akadályozza meg a felperest abban, hogy a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket igénybe vegye jogának érvényesítése és az azt alátámasztó bizonyítékok előterjesztése érdekében.
- 47 E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog valamennyi rendelkezése érvényesülésének biztosítása érdekében az elsőbbség elve megköveteli a nemzeti bíróságoktól különösen azt, hogy a belső jogot a lehető legteljesebb mértékben az uniós jognak megfelelően értelmezzék (2020. március 4-i *Bank BGŻ BNP Paribas* ítélet, C-183/18, EU:C:2020:153, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), és hogy az uniós joggal összhangban álló értelmezés e követelménye a nemzeti bíróságok azon kötelezettségével jár, hogy adott esetben módosítaniuk kell a kialakult vagy akár állandó ítélkezési gyakorlatot, amennyiben az a belső jognak valamely irányelv céljaival összeegyeztethetetlen értelmezésén alapul (lásd ebben az értelemben: 2021. június 3-i *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario* ítélet, C-726/19, EU:C:2021:439, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 48 A fenti megfontolásokra tekintettel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 89/665 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely kizárja annak elvi lehetőségét, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából az ajánlatkérő szerv jogellenes határozata miatt kizárt ajánlattevő kártérítésben részesüljön az ezen eljárásban az érintett szerződés elnyerése céljából való részvétel esélyének elvesztése miatt elszenvedett kárért.

A költségekről

- 49 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 (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

A 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel 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 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely kizárja annak elvi lehetőségét, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából az ajánlatkérő szerv jogellenes határozata miatt kizárt ajánlattevő kártérítésben részesüljön az ezen eljárásban az érintett szerződés elnyerése céljából való részvétel esélyének elvesztése miatt elszenvedett kárért.

Aláírások

* Az eljárás nyelve: szlovák.