

orzeczenie z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-620/17 Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 29 lipca 2019 r. (*)

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedury odwoławcze – Dyrektywa 89/665/EWG – Dyrektywa 92/13/EWG – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Zasady skuteczności i równoważności – Skarga o rewizję orzeczeń sądowych naruszających prawo Unii – Odpowiedzialność państw członkowskich w przypadku naruszenia prawa Unii przez sądy krajowe – Ocena objętej odszkodowaniem szkody

W sprawie C-620/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Székesfehérvári Törvényszék (sąd w Székesfehérvár, Węgry) postanowieniem z dnia 24 października 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 listopada 2017 r., w postępowaniu:

Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe

przeciwko

Fővárosi Törvényszék,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 listopada 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe przez G.M. Tótha i I. Vargę, ügyvédek,
- w imieniu Fővárosi Törvényszék przez H. Beerné Vörös i K. Bőke, działające w charakterze pełnomocników, oraz przez G. Barabása, bíró,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra i G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki i G. Papadaki, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Tokára, H. Krämera i P. Ondrůška, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 49 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/66/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 335, s. 31) (zwanej dalej „dyrektywą 89/665”), dyrektywy Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. 1992, L 76, s. 14), zmienionej dyrektywą 2007/66 (zwanej dalej „dyrektywą 92/13”), dyrektywy Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. 1993, L 199, s. 54), a także zasad pierwszeństwa, równoważności i skuteczności prawa Unii.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (zwaną dalej „Hochtief Solutions”) a Fővárosi Törvényszék (sądem powszechnym w Budapeszcie, Węgry) w przedmiocie szkody wyrządzonej Hochtief Solutions przez ten ostatni sąd w związku z wykonywaniem jego kompetencji sądowniczych.

Ramy prawne

Prawo Unii Europejskiej:

- 3 Artykuł 1 ust. 1 akapit trzeci i ust. 3 dyrektywy 89/665, mający niemal identyczne brzmienie jak art. 1 ust. 1 akapit trzeci i ust. 3 dyrektywy 92/13, stanowi:

„1. [...]

Państwa członkowskie przedsięwzięją niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2004/18/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur

udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. 2004, L 134, s. 114)] – możliwość skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez podmioty zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają dostępność procedur odwoławczych, w ramach szczegółowych przepisów, które państwa członkowskie mogą ustanowić, przynajmniej dla każdego podmiotu, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i który poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia”.

4 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie do procedur odwoławczych określonych w art. 1 odpowiednich środków obejmujących prawo do [państwa członkowskie zapewniają, by środki podjęte w zakresie procedur odwoławczych określonych w art. 1 obejmowały uprawnienia do:]

- a) przedsięwzięcia, w możliwie najkrótszym terminie, w drodze postanowienia [tymczasowego], środków tymczasowych w celu naprawy domniemanego naruszenia lub zapobieżenia dalszym szkodom wobec podmiotów, których to dotyczy, w tym zawieszenia lub doprowadzenia do zawieszenia procedury udzielania zamówienia publicznego lub wykonania decyzji podjętych przez instytucję zamawiającą;
- b) uchylenia lub doprowadzenia do uchylenia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących warunków technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w zaproszeniu do składania ofert, specyfikacji lub we wszelkich innych dokumentach związanych z procedurą udzielania zamówienia;
- c) przyznania odszkodowania podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia.

[...”.

5 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 92/13 stanowił:

„Państwa członkowskie zapewniają, [by] środki podjęte w zakresie procedur odwoławczych określonych w art. 1 [obejmowały] uprawnienia do:

albo

- a) podjęcia, w najbliższym możliwym terminie w drodze zarządzenia tymczasowego, środków tymczasowych w celu skorygowania domniemanego naruszenia lub zapobieżenia dalszym naruszeniom w stosunku do zainteresowanych podmiotów, włącznie ze środkami mającymi na celu zawieszenie lub zapewnienie zawieszenia procedury udzielenia zamówienia lub wykonania jakiegokolwiek decyzji podjętej przez podmiot zamawiający oraz

oraz

- b) uchylenia lub zapewnienia uchylenia bezprawnych decyzji, w tym usunięcia dyskryminujących specyfikacji technicznych, ekonomicznych lub finansowych zawartych w ogłoszeniu o zamówieniu, okresowych ogłoszeniach informacyjnych, ogłoszeniu w sprawie istnienia systemu kwalifikacji, zaproszeniu do składania ofert, dokumentacji zamówienia lub w jakimkolwiek innym dokumencie związanym z procedurą udzielenia danego zamówienia;

albo

- c) podjęcia, w jak najkrótszym terminie, jeżeli to możliwe w drodze zarządzenia tymczasowego i jeżeli to konieczne w drodze ostatecznej procedury przedmiotowej, środków innych niż przewidziane w lit. a) i b), w celu skorygowania wykrytego naruszenia i zapobieżeniu szkodom wobec podmiotów, których to dotyczy; w szczególności nakazaniu wypłaty określonej kwoty w przypadkach, gdzie naruszenie nie zostało skorygowane albo mu nie zapobieżono.

Państwa członkowskie mogą dokonać tego wyboru albo w odniesieniu do wszystkich podmiotów zamawiających, albo w stosunku do kategorii podmiotów zdefiniowanych na podstawie obiektywnych kryteriów, w każdym przypadku zachowując skuteczność ustanowionych środków, w celu zapobieżenia szkodom powstałym wobec podmiotów, których to dotyczy.

- d) oraz, w obu powyższych przypadkach, przyznania odszkodowań podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia przepisów.

W przypadku gdy roszczenie o odszkodowanie uzasadnione jest faktem, że decyzja została podjęta niezgodnie z prawem, państwa członkowskie mogą wymagać, w przypadkach, gdy wymaga tego system prawa wewnętrznego i istnieją odpowiednie organy posiadające niezbędne uprawnienia do tego celu, aby podważana decyzja była uprzednio uchylona albo uznana za bezprawną”.

Prawo węgierskie

- 6 Artykuł 260/A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (ustawy nr III z 1952 r. ustanawiającej kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej „kodeksem postępowania cywilnego”) stanowi:

„1. Postępowanie rewizyjne wszczyna się przeciwko prawomocnemu wyrokowi, jeżeli

- a) strona przedstawia okoliczność faktyczną lub dowód, lub prawomocne rozstrzygnięcie sądowe lub administracyjne, których sąd nie wziął pod uwagę w toku poprzedniego postępowania, pod warunkiem że ich pierwotne uwzględnienie byłoby dla tej strony korzystne;

[...]

2. Zgodnie z ust. 1 lit. a) strona może wnieść skargę o rewizję tylko wtedy, gdy w sposób przez siebie niezawiniony nie mogła przedstawić w toku poprzedniego postępowania okoliczności faktycznej, dowodu lub rozstrzygnięcia, na które powołuje się w skardze”.

Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

- 7 W dniu 25 lipca 2006 r. Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (dyrekcja ds. ochrony środowiska i zasobów wodnych Północnego Kraju Zadunajskiego, Węgry) (zwana dalej „instytucją zamawiającą”) opublikowała w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, Seria S, nr 139–149235, ogłoszenie o zamówieniu na roboty budowlane dotyczące rozbudowy infrastruktury transportowej w centrum intermodalnym krajowego portu handlowego Győr-Gönyü (Węgry), zgodnie z procedurą przyśpieszoną, określoną w rozdziale IV közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (ustawy CXXIX z 2003 r. o zamówieniach publicznych, zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych”).
- 8 Punkt III.2.2 ogłoszenia o zamówieniu, dotyczący sytuacji ekonomicznej i finansowej, wskazywał, „że kandydat lub podwykonawca [...], który wykazał więcej niż jeden raz ujemny bilans w ciągu trzech ostatnich lat, nie spełnia warunków zdolności”.
- 9 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Hochtief Solutions, który nie spełniał tego kryterium, zakwestionował jego zgodność z prawem przed Közbeszerzési Döntőbizottság (komisją arbitrażową do spraw zamówień publicznych, Węgry, zwaną dalej „komisją arbitrażową”), podnosząc, po pierwsze, że kryterium to jest dyskryminujące, a po drugie, że nie jest w stanie samodzielnie dostarczyć informacji na temat zdolności finansowej oferenta.
- 10 Komisja arbitrażowa częściowo uwzględniła odwołanie spółki Hochtief Solutions i wymierzyła instytucji zamawiającej grzywnę w wysokości 8 000 000 HUF (forintów węgierskich) (około 24 500 EUR), nie stwierdzając jednak przy tym, że kryterium to było niezgodne z prawem.
- 11 W dniu 2 października 2006 r. Hochtief Solutions wniósł skargę na decyzję komisji arbitrażowej do Fővárosi Bíróság (sądu w Budapeszcie, Węgry), który uznał, że wynik na podstawie bilansu był odpowiedni do tego, by dostarczyć informacji o sytuacji ekonomicznej i finansowej, w związku z czym oddalił skargę.
- 12 W dniu 4 czerwca 2010 r. Hochtief Solutions wniósł apelację od wyroku sądu pierwszej instancji do Fővárosi Ítéltábla (regionalnego sądu apelacyjnego w Budapeszcie, Węgry), który postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 13 W wyroku z dnia 18 października 2012 r., Édukóvízig i Hochtief Solutions Construction (C-218/11, EU:C:2012:643) Trybunał orzekł w szczególności, że art. 44 ust. 2 i art. 47 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/18 należy interpretować w ten sposób, że instytucja zamawiająca ma prawo nakładać minimalne wymogi dotyczące sytuacji ekonomicznej i finansowej, posługując się jednym lub kilkoma konkretnymi elementami bilansu, pod warunkiem że są one obiektywnie odpowiednie do tego, by dostarczyć informacji na temat zdolności do wykonania zamówienia przez wykonawcę, a ustanowiony w ten sposób próg musi być dostosowany do wagi danego zamówienia w tym sensie, że obiektywnie stanowi pozytywne wskazanie istnienia bazy ekonomicznej i finansowej wystarczającej do wykonania tego zamówienia, lecz nie wykracza poza to, co jest racjonalnie w tym celu niezbędne. Trybunał wskazał przy tym, że zasadniczo nie można odmówić możliwości nakładania minimalnych wymogów dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej z tego tylko powodu, że dotyczą one elementu bilansu, co do którego mogą istnieć rozbieżności między ustawodawstwami różnych państw członkowskich.
- 14 Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie, Węgry), który w międzyczasie zastąpił Fővárosi Ítéltábla (regionalny sąd apelacyjny w Budapeszcie), uwzględniając

przywołany wyrok Trybunału, utrzymał w mocy wyrok wydany w pierwszej instancji, orzekając, że kryterium zastosowane przez instytucję zamawiającą do oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej nie było dyskryminujące.

- 15 W dniu 13 września 2013 r. Hochtief Solutions wniósł skargę kasacyjną do Kúria (sądu najwyższego, Węgry) na wyrok Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie, Węgry), w której podnosił, że wynik na podstawie bilansu nie był adekwatny w celu ukazania instytucji zamawiającej rzeczywistego i obiektywnego obrazu sytuacji gospodarczej i finansowej oferenta. Ponadto zwrócił się do Kúria (sądu najwyższego) o ponowne wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 16 Wyrokiem z dnia 19 marca 2014 r. Kúria (sąd najwyższy) oddalił jednak odwołanie ze względu na to, że tego rodzaju zarzut nie został podniesiony w terminie, ponieważ Hochtief Solutions nie podniósł tej kwestii w swoim pierwotnym odwołaniu w trybie administracyjnym do komisji arbitrażowej, tylko dopiero w późniejszych uwagach.
- 17 W dniu 25 lipca 2014 r. Hochtief Solutions wniósł skargę konstytucyjną na wyrok Kúria (sądu najwyższego) do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego, Węgry), w której domagał się stwierdzenia niekonstytucyjności tego wyroku i stwierdzenia jego nieważności. Postanowieniem z dnia 9 lutego 2015 r. skargę tę oddalono jako niedopuszczalną.
- 18 W międzyczasie, w dniu 26 listopada 2014 r., Hochtief Solutions wniósł do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie, Węgry) skargę o rewizję wyroku Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie, Węgry), o którym mowa w pkt 14 niniejszego wyroku.
- 19 Według informacji przekazanych przez sąd odsyłający, na poparcie swojej skargi o rewizję Hochtief Solutions podniósł, że kwestia, czy wynik na podstawie bilansu jest wskaźnikiem odpowiednim do tego, by dostarczyć informacji o sytuacji ekonomicznej i finansowej oferenta, podobnie jak wyrok z dnia 18 października 2012 r., *Édukóvízig i Hochtief Solutions Construction* (C-218/11, EU:C:2012:643), nie były ostatecznie przedmiotem żadnego badania. Zdaniem Hochtief Solutions zaniechanie tego stanowi „okoliczność faktyczną” w rozumieniu art. 260 ust. 1 lit. a) kodeksu postępowania cywilnego, która mogłaby uzasadniać wszczęcie rewizji tego wyroku Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie). Opierając się w szczególności na wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r., *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 26, 27), Hochtief Solutions podniósł w istocie, że gdy wyrok Trybunału nie mógł zostać uwzględniony w postępowaniu głównym z uwagi na to, że zapadł zbyt późno, może i powinien on zostać zbadany w rewizji.
- 20 Mimo że Hochtief Solutions zażądał od Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie, Węgry), by zwrócił się on do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym kwestii podniesionych w ramach skargi o rewizję, sąd ten nie uwzględnił tego wniosku i oddalił skargę o rewizję, uznając, że okoliczności faktyczne i dowody podniesione przez Hochtief Solutions nie były nowe.
- 21 Hochtief Solutions odwołał się od postanowienia oddalającego skargę o rewizję do Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie, Węgry), wnosząc, po pierwsze, o stwierdzenie wszczęcia rewizji i nakazanie rozpoznania jej co do istoty, a po drugie, o wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

- 22 W dniu 18 listopada 2015 r. Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie, Węgry) wydał postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie wydane przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy e Budapeszcie, Węgry) w pierwszej instancji.
- 23 Hochtief Solutions wniósł wówczas do sądu odsyłającego, Székesfehérvári Törvényszék (sądu w Székesfehérvár, Węgry) powództwo o naprawienie szkody wyrządzonej mu przez Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie, Węgry) w związku z wykonywaniem jego kompetencji sądowniczych. Podnosi w tym względzie, że nie miał możliwości uzyskania tego, by okoliczności, które podnosił przed komisją arbitrażową i w ramach postępowania głównego, których to okoliczności ani ta komisja, ani sądy, przed którymi wszczęto postępowanie, nie poddały ocenie, mogły zostać uwzględnione zgodnie z prawem Unii. W ten sposób organy węgierskie odpowiedzialne za stosowanie prawa pozbawiały istoty prawa zagwarantowane odpowiednimi przepisami prawa Unii.
- 24 W tych okolicznościach Székesfehérvári Törvényszék (sąd w Székesfehérvár, Węgry) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy podstawowe zasady oraz przepisy prawa Unii (a w szczególności art. 4 ust. 3 TUE oraz wymóg jednolitej wykładni) należy interpretować tak, jak uczynił to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwłaszcza w wyroku [z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)], to znaczy w ten sposób, że orzeczenie o odpowiedzialności sądu państwa członkowskiego rozstrzygającego sprawę w ostatniej instancji za wyrok, który narusza prawo Unii Europejskiej, może opierać się wyłącznie na prawie krajowym lub na kryteriach ustanowionych przez prawo krajowe? W przypadku odpowiedzi przeczącej, czy podstawowe zasady i przepisy prawa Unii, a w szczególności trzy kryteria ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w [wyroku z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)] dla stwierdzenia odpowiedzialności „państwa” należy interpretować w ten sposób, że spełnienie przesłanek odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa Unii przez sądy wspomnianego państwa powinno być oceniane na podstawie prawa krajowego?
- 2) Czy przepisy i podstawowe zasady prawa Unii (a w szczególności art. 4 ust. 3 TUE oraz wymóg skutecznej ochrony sądowej), zwłaszcza wyroki Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie odpowiedzialności państwa członkowskiego[z dnia 19 listopada 1991, Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428), z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) i z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)], należy interpretować w ten sposób, że powaga rzeczy osądzonej wyroków naruszających prawo Unii wydanych przez sądy państwa członkowskiego rozstrzygające w ostatniej instancji wyłącza stwierdzenie odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody i krzywdy?
- 3) Czy w świetle dyrektywy [89/89] i dyrektywy [92/13] mają znaczenie w rozumieniu prawa Unii postępowanie odwoławcze w zakresie zamówień publicznych dotyczące zamówień publicznych o wartości przekraczającej progi wspólnotowe oraz kontrola decyzji administracyjnej wydanej w tym postępowaniu? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy mają znaczenie prawo Unii i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości [m.in. wyroki: z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) i z dnia 16 marca 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), a zwłaszcza wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067)] w odniesieniu do konieczności dopuszczenia rewizji

jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, która wynika z prawa krajowego w związku z sądową kontrolą decyzji administracyjnej przyjętej we wspomnianym postępowaniu odwoławczym w dziedzinie zamówień publicznych?

- 4) Czy dyrektywy w sprawie postępowań odwoławczych w dziedzinie zamówień publicznych (to znaczy, dyrektywę [89/665] oraz dyrektywę [92/13]) należy interpretować w ten sposób, że jest z nimi zgodne uregulowanie krajowe, zgodnie z którym sądy krajowe rozpoznające sprawę w postępowaniu głównym mogą nie uwzględnić okoliczności, którą należy ocenić zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości – wydanym w postępowaniu w sprawie odesłania prejudycjalnego w ramach postępowania odwoławczego w dziedzinie zamówień publicznych – okoliczności, której ponadto nie uwzględniają sądy krajowe orzekające w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi rewizyjnej wniesionej przeciwko decyzji wydanej w sprawie głównej?
- 5) Czy [dyrektywę 89/665], a w szczególności jej art. 1 ust. 1 i 3 oraz [dyrektywę 92/13], a w szczególności jej art. 1 i 2, należy interpretować – w szczególności w świetle wyroków[z dnia 12 lutego 2008 r., Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78), z dnia 4 czerwca 2009 r., Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350), z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17), z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) i z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067)], – w ten sposób, że jest zgodne ze wspomnianymi dyrektywami oraz z wymogiem skutecznej ochrony sądowej, a także z zasadami równoważności i skuteczności uregulowanie krajowe, zgodnie z którym, pomimo że wyrok Trybunału Sprawiedliwości wydany w postępowaniu w trybie prejudycjalnym przed wydaniem wyroku w drugiej instancji ustanawia stosowaną wykładnię przepisów prawa Unii, sąd rozpoznający sprawę oddala ją z powodu braku zastosowania w czasie, a następnie sąd, który rozpoznaje skargę rewizyjną, uznaje rewizję za niedopuszczalną?
- 6) Czy jeżeli na podstawie prawa krajowego należy dopuścić rewizję w ramach przywrócenia konstytucyjności na podstawie nowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to czy nie należy dopuścić rewizji zgodnie z zasadą równoważności i zasadą ustanowioną w wyroku [z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39)] w przypadku, gdy nie można było uwzględnić wyroku Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu głównym z powodu postanowień prawa krajowego w dziedzinie terminów procesowych?
- 7) Czy [dyrektywę 89/665], a w szczególności jej art. 1 ust. [1 i 3], oraz [dyrektywę 92/13], a w szczególności jej art. 1 i 2, należy interpretować w świetle wyroku [z dnia 12 lutego 2008 r., Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78)], zgodnie z którym jednostka nie musi powołać się specjalnie na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, rozumiane w ten sposób, że postępowania odwoławcze w dziedzinie zamówień publicznych regulowane przez wspomniane dyrektywy mogą zostać wszczęte tylko w drodze odwołania, które będzie zawierało wyraźny opis powoływanego naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych, a ponadto będzie wskazywało w precyzyjny sposób naruszony przepis z dziedziny zamówień publicznych – konkretny artykuł i ustęp – to znaczy, że w postępowaniu odwoławczym w dziedzinie zamówień publicznych mogą być oceniane jedynie naruszenia, które skarżący wskazał poprzez powołanie się na naruszony przepis z dziedziny zamówień publicznych – konkretny artykuł i ustęp – podczas gdy w każdym innym postępowaniu administracyjnym i cywilnym wystarczające jest, aby jednostka przedstawiła okoliczności faktyczne i dowody na ich poparcie, a organ lub sąd rozstrzygnie odwołanie zgodnie z jego treścią?

- 8) Czy przesłankę opisaną naruszenia w wystarczający sposób ustanowioną w wyrokach [z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513) i z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391)] należy interpretować w ten sposób, że do takiego naruszenia nie dochodzi, gdy sąd orzekający w ostatniej instancji, naruszając w sposób otwarty utrwalone i przytoczone w szczegółowy sposób orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości – które opiera się ponadto na różnych opiniach prawnych – odmawia uznania wniosku podmiotu prywatnego skierowania pytania prejudycjalnego odnośnie do dopuszczalności rewizji, opierając się na absurdalnym uzasadnieniu, że uregulowanie Unii – w tym przypadku w szczególności dyrektywy [89/665] i [92/13] – nie zawierają przepisów regulujących rewizję, pomimo że w tym zakresie równie szczegółowo przytoczono stosowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, w tym również wyrok [z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067)], które wyraźnie stwierdza konieczność rewizji w stosunku do postępowania w sprawie zamówień publicznych? Z uwagi na wyrok [z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (283/81, EU:C:1982:335)], w jakim stopniu szczegółowości sąd krajowy powinien uzasadnić niedopuszczenie rewizji, kiedy odchodzi on od mającej wiążący charakter wykładni prawnej ustalonej przez Trybunał Sprawiedliwości?
- 9) Czy zasady skutecznej ochrony sądowej i równoważności z art. 19 TUE i art. 4 ust. 3 TUE, swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług ustanowionych w art. 49 TFUE, a także dyrektywę [93/93] oraz dyrektywy [89/665], [92/13] i [2007/66] należy interpretować w ten sposób, że [nie sprzeciwiają się one] temu, aby właściwe sądy, w oczywisty sposób naruszając właściwe prawo Unii, odrzucały jeden za drugim środki zaskarżenia wnoszone przez skarżącą, dotyczące uniemożliwienia jej uczestnictwa w postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego, przy czym w przypadku owych środków zaskarżenia konieczne jest przygotowanie w tym przypadku licznych dokumentów, co wymaga poświęcenia dużej ilości czasu i pieniędzy lub uczestniczenia w rozprawach, i pomimo iż wiadomo, że istnieje teoretycznie możliwość stwierdzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy sprawowaniu funkcji sądowiczych, to właściwe uregulowanie pozbawia skarżącą możliwości dochodzenia przed sądem odszkodowania za szkody poniesione w konsekwencji owych bezprawnych środków?
- 10) Czy zasady ustanowione w wyrokach [z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391) i z dnia 9 listopada 1983 r., San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318)] należy interpretować w ten sposób, że nie można wypłacić odszkodowania za szkodę wyrządzoną tym, iż naruszając utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, sąd państwa członkowskiego orzekający w ostatniej instancji nie dopuścił wniesionej we właściwym czasie przez prywatny podmiot rewizji, w ramach której podmiot ten mógł dochodzić odszkodowania za spowodowane wydatki?"

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 25 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, sprawa w postępowaniu głównym dotyczy naprawienia szkody poniesionej przez Hochtief Solutions w wyniku postanowienia, o którym mowa w pkt 22 niniejszego wyroku, w której Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) utrzymał w mocy postanowienie Fővárosi Közigazgatási

és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie), o którym mowa w pkt 20 niniejszego wyroku, a w którym, po pierwsze, odmówiono wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a po drugie, oddalono skargę o rewizję wniesioną przez Hochtief Solutions od wyroku Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie), o którym mowa w pkt 14 niniejszego wyroku.

- 26 Wynika z tego, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy kwestii, czy w ten sposób Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) dopuścił się naruszenia prawa Unii mogącego uzasadniać zobowiązanie do naprawienia szkody, której poniesienie z racji tego naruszenia podnosi Hochtief Solutions.
- 27 W tym kontekście sądowi odsyłającemu chodzi w szczególności o ustalenie, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym sąd krajowy rozpoznający skargę o rewizję wyroku mającego powagę rzeczy osądzonej, który zapadł po wydaniu przez Trybunał wyroku na podstawie art. 267 TFUE w ramach postępowania, w wyniku którego wydano ten wyrok, ma obowiązek uwzględnienia tej skargi.
- 28 Pytania prejudycjalne należy badać, uwzględniając właśnie tak zakreślony kontekst sporu w postępowaniu głównym.

W przedmiocie dopuszczalności pytań siódmego i dziewiątego

- 29 W pytaniu siódmym sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności z prawem Unii krajowych norm procesowych dotyczących obowiązkowej treści skargi w dziedzinie zamówień publicznych, zaś w pytaniu dziewiątym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy automatyczne odrzucanie, z naruszeniem prawa Unii, skarg wnoszonych przez oferenta odrzuconego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, takiego jak Hochtief Solutions, jest zgodne z prawem Unii.
- 30 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi. Z tego wynika, iż wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno tego, czy do wydania wyroku jest im niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i istotnego znaczenia przedstawionych przez nie Trybunałowi pytań. W konsekwencji, jeśli skierowane do Trybunału przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Verlezza i in., C-487/17 do C-489/17, EU:C:2019:270, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Jednakże odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa, gdy wykładnia prawa Unii, o którą zwraca się sąd krajowy, pozostaje w sposób oczywisty bez związku ze stanem faktycznym czy z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny (wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Verlezza i in., od C-487/17 do C-489/17, EU:C:2019:270, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Jest to zaś właśnie przypadek pytań siódmego i dziewiątego. Widać bowiem w oczywisty sposób, że pytania te nie mają żadnego związku z przedmiotem

postępowania głównego, który został zwięźle przedstawiony w pkt 26 niniejszego wyroku, a zatem mają one charakter hipotetyczny.

- 33 Wynika z tego, że pytania siódme i dziewiąte są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego, ósmego i dziesiątego

- 34 W pytaniach tych, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający zmierza do uzyskania wskazówek dotyczących w szczególności zasad głoszonych przez Trybunał w dziedzinie odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa Unii przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji. Sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasady te powinny być interpretowane w ten sposób, po pierwsze, że odpowiedzialność danego państwa członkowskiego należy oceniać na podstawie prawa krajowego, po drugie, że zasada powagi rzeczy osądzonej wyklucza możliwość ustalenia powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego, po trzecie, że zachodzi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, jeżeli sąd orzekający w ostatniej instancji odmówi przedłożenia Trybunałowi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, które zostało podniesione przed tym sądem, a po czwarte, że stoją one na przeszkodzie normie prawa krajowego, która wyłącza spośród szkód, które mogą być przedmiotem odszkodowania, koszty poniesione przez stronę z racji rozpatrywanego orzeczenia sądowego.
- 35 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, iż w odniesieniu do przesłanek powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, Trybunał wielokrotnie orzekał, że poszkodowane jednostki mają prawo do odszkodowania, jeśli spełnione są trzy przesłanki, mianowicie: naruszony przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51; z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 22).
- 36 Należy także przypomnieć, że odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody spowodowane orzeczeniem sądu orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, jest oparta na tych samych przesłankach (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 52; z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 23).
- 37 Ponadto trzy przesłanki przypomniane w pkt 35 niniejszego wyroku są niezbędne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania, co nie wyklucza możliwości pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 66; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 57).
- 38 Z powyższego wynika, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie obowiązywaniu normy prawa krajowego, która w zakresie powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii, które można mu przypisać, przewiduje mniej restrykcyjne przesłanki niż te ustanowione w orzecznictwie Trybunału przytoczonym w pkt 35 niniejszego wyroku.

- 39 W drugiej kolejności, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi na przeszkodzie uznaniu zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego z tytułu orzeczenia sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii. W szczególności bowiem ze względu na okoliczność, że naruszenia takim orzeczeniem praw wywodzonych z prawa Unii nie można już naprawić, jednostki nie mogą być pozbawione możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności państwa w celu uzyskania w ten sposób sądowej ochrony swoich praw (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 34; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W trzeciej kolejności, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że zastosowaniem przesłanek przywołanych w pkt 35 niniejszego wyroku pozwalających ustalić odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można temu państwu przypisać, powinny co do zasady zajmować się sądy krajowe, zgodnie z udzielonymi przez Trybunał wytycznymi dotyczącymi tego stosowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 100; z dnia 4 października 2018 r., Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 95).
- 41 W tym względzie, co się tyczy w szczególności drugiej z tych przesłanek, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody spowodowane orzeczeniem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, może powstać jedynie w wyjątkowym przypadku, gdy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji naruszy w sposób oczywisty mające zastosowanie prawo (wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 53; z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 32, 42).
- 42 W celu ustalenia, czy nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, sąd krajowy rozpatrujący wniosek o odszkodowanie musi wziąć pod uwagę wszystkie czynniki charakteryzujące poddaną pod jego osąd sytuację. Pośród czynników, które mogą być w tym względzie brane pod uwagę znajdują się w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, zakres uznania, jaki naruszony przepis pozostawia organom krajowym, zamierzony lub niezamierzony charakter uchybienia, którego się dopuszczono, lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego naruszenia prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Unii Europejskiej mogło przyczynić się do wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem Unii, a także uchybienie przez dany sąd krajowy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym w trybie art. 267 akapit trzeci TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56; z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 54, 55; z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 25).
- 43 W każdym wypadku naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne, jeżeli miało miejsce w związku z oczywistym naruszeniem orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie (wyroki z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 56; z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 52; z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 26).
- 44 W odniesieniu do sporu w postępowaniu głównym to sąd odsyłający powinien ocenić, przy uwzględnieniu wszystkich elementów charakteryzujących rozpatrywaną w postępowaniu głównym sytuację, czy Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny

w Budapeszcie) w postanowieniu, o którym mowa w pkt 22 niniejszego wyroku, dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, w sposób oczywisty naruszając mające zastosowanie prawo Unii, w tym właściwe orzecznictwo Trybunału, w szczególności zaś wyrok z dnia 18 października 2012 r., *Édukövízig i Hochtief Construction*, C-218/11, EU:C:2012:643.

- 45 W czwartej kolejności, jeżeli spełnione są przesłanki wymienione w pkt 35 niniejszego wyroku, naprawienie przez państwo członkowskie konsekwencji wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z krajowym prawem odszkodowawczym, przy czym warunki ustalone w prawie krajowym w odniesieniu do naprawienia szkody nie mogą być mniej korzystne niż warunki dotyczące podobnych krajowych środków prawnych (zasada równoważności) ani nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce uniemożliwiały lub nadmiernie utrudniały uzyskanie naprawienia szkody (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 67; z dnia 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 58; z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 38).
- 46 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że naprawienie szkody wyrządzonej jednostkom wskutek naruszenia prawa Unii musi być adekwatne do poniesionej szkody, aby zapewnić skuteczną ochronę praw jednostek (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 82; z dnia 25 listopada 2010 r., *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 92).
- 47 Tymczasem przepis prawa krajowego, zgodnie z którym w przypadku, gdy odpowiedzialność państwa członkowskiego powstaje wskutek naruszenia normy prawa Unii przez orzeczenie sądu tego państwa rozpoznającego sprawę w ostatniej instancji, koszty poniesione przez stronę na skutek tego orzeczenia są w sposób ogólny wyłączone z zakresu szkody podlegającej naprawieniu, może w praktyce nadmiernie utrudniać lub nawet uniemożliwić uzyskanie odszkodowania adekwatnego do poniesionej przez tę stronę szkody.
- 48 Mając na względzie powyższe rozważania, odpowiedź na pytania pierwsze, drugie, ósme i dziesiąte powinna brzmieć: odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody spowodowane orzeczeniem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, podlega przesłankom określonym przez Trybunał, w szczególności w pkt 51 wyroku z dnia 30 września 2003 r., *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513), co nie wyklucza możliwości powstania odpowiedzialności państwa na podstawie mniej restrykcyjnych przesłanek na gruncie prawa krajowego. Odpowiedzialności tej nie jest wyłączona fakt nabrania przez to orzeczenie powagi rzeczy osądzonej. W ramach stosowania zasad tej odpowiedzialności sąd krajowy, do którego wniesiono o naprawienie szkody, powinien ocenić, biorąc pod uwagę wszelkie czynniki charakteryzujące rozpatrywaną sytuację, czy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, w sposób oczywisty naruszając mające zastosowanie prawo Unii, w tym właściwe orzecznictwo Trybunału. Prawo Unii stoi natomiast na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego, który w takim wypadku wyłącza w sposób ogólny z zakresu podlegającej naprawieniu szkody koszty poniesione przez stronę na skutek tego orzeczenia sądu krajowego.

W przedmiocie pytań od trzeciego do szóstego

- 49 Biorąc pod uwagę kontekst sprawy przed sądem krajowym, przypomniany w pkt 26 i 27 niniejszego wyroku, należy przyjąć, że poprzez pytania od trzeciego do szóstego sąd

odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o ustalenie, czy prawo Unii, a w szczególności dyrektywa 89/665 i dyrektywa 92/13, a także zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania państwa członkowskiego, które nie dopuszcza rewizji wyroku mającego powagę rzeczy osądzonej wydanego przez sąd tego państwa członkowskiego, który orzekł w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji instytucji zamawiającej, bez rozpatrzenia kwestii, której zbadanie przewidywał wcześniejszy wyrok Trybunału, wydany w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w ramach postępowania w przedmiocie tej skargi o stwierdzenie nieważności.

- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 1 ust. 1 dyrektywy 89/665 i art. 1 ust. 1 dyrektywy 92/13 nakładają na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, aby decyzje podejmowane przez instytucje zamawiające w ramach postępowań z zakresu zamówień publicznych, których dotyczą te dyrektywy, podlegały skutecznemu, a w szczególności możliwie szybkiemu odwołaniu, ze względu na naruszenie przez te decyzje prawa Unii w dziedzinie zamówień lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo (wyrok z dnia 15 września 2016 r., *Star Storage i in.*, C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 39).
- 51 Przepisy te, których celem jest ochrona wykonawców przed arbitralnością instytucji zamawiającej, zmierzają tym samym do zapewnienia tego, by we wszystkich państwach członkowskich istniały skuteczne środki odwoławcze, w celu zagwarantowania skutecznego stosowania reguł Unii w dziedzinie zamówień publicznych, w szczególności na etapie, na którym naruszenia te można jeszcze skorygować (wyrok z dnia 15 września 2016 r., *Star Storage i in.*, C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Ani dyrektywa 89/665, ani dyrektywa 92/13 nie zawierają przepisów regulujących konkretnie warunki, na jakich środki odwoławcze mogą być wnoszone. Zawierają one jedynie przepisy określające minimalne warunki, jakie powinny spełniać procedury odwoławcze ustanowione w krajowych porządkach prawnych w celu zagwarantowania poszanowania przepisów prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., *Star Storage i in.*, C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 42).
- 53 W niniejszym przypadku z informacji dostarczonych przez sąd odsyłający wynika, że w węgierskim prawie procesowym rewizja w rozumieniu art. 260 kodeksu postępowania cywilnego jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, umożliwiającym – jeżeli spełnione są przesłanki przewidziane w tym przepisie – podważenie prawomocnego wyroku posiadającego powagę rzeczy osądzonej.
- 54 Należy przy tym przypomnieć o znaczeniu, jakie ma zasada powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które uprawomocniły się po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, nie mogły już zostać podważone (wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58; z dnia 6 października 2015 r., *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 28).
- 55 Zatem prawo Unii nie zobowiązuje sądu krajowego do odstąpienia od stosowania krajowych norm proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu

orzeczeniu, nawet gdyby umożliwiłoby to wyeliminowanie w porządku krajowym sytuacji, która jest niezgodna z tym prawem (wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 59; z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 29).

- 56 Zostało już bowiem orzeczone, że prawo Unii nie wymaga tego, by w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu tego prawa przyjętej przez Trybunał organ sądowy był co do zasady zobowiązany do zmiany swojego orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 60; z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 38).
- 57 Przywołany przez sąd odsyłający wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17), nie może służyć podważeniu tego stwierdzenia.
- 58 Z wyroku tego wynika bowiem, że ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy nakłada na organ administracji, do którego złożono odpowiedni wniosek, obowiązek ponownego rozpatrzenia ostatecznej decyzji administracyjnej celem uwzględnienia dokonanej w międzyczasie przez Trybunał wykładni właściwego przepisu, gdy w szczególności zgodnie z prawem krajowym organ ten jest uprawniony do wzruszenia takiej decyzji (wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28).
- 59 Bezsporne jest jednak, że stwierdzenie to dotyczy wyłącznie ewentualnego ponownego rozpatrzenia ostatecznej decyzji organu administracyjnego, a nie – jak w niniejszej sprawie – orzeczenia sądu.
- 60 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że jeśli obowiązujące krajowe normy proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, wówczas rozwiązanie to, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, stosowane na takich samych warunkach, musi przeważać, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu przewrócenia tej sytuacji do stanu zgodnego z uregulowaniami Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62).
- 61 W niniejszym przypadku z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że zgodnie z art. 260 kodeksu postępowania cywilnego rewizję prawomocnego wyroku wszczyna się, gdy strona może powołać się w szczególności na prawomocne orzeczenie sądowe, które nie zostało uwzględnione w toku postępowania, które doprowadziło do wydania wyroku, którego dotyczy wnioski o rewizję, i tylko wtedy, gdy strona ta nie była w stanie, bez winy ze swej strony, podnieść istnienia tego orzeczenia w toku tego postępowania.
- 62 Ponadto z brzmienia pytania szóstego wynika, że prawo węgierskie dopuszcza rewizję orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej w celu przywrócenia konstytucyjności sytuacji, z uwagi na nowe orzeczenie Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego).
- 63 Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie, czy węgierskie normy proceduralne zawierają możliwość zmiany wyroku mającego powagę rzeczy osądzonej, aby doprowadzić do zgodności sytuacji stworzonej wskutek tego wyroku z wcześniejszym prawomocnym orzeczeniem sądowym, które było już znane sądowi, który wydał ten wyrok, jak również stronom w postępowaniu, w którym on zapadł. Gdyby tak było, to zgodnie z orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 60 niniejszego wyroku, to

rozwiązanie zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, na takich samych warunkach, musi przeważać, aby doprowadzić do zgodności sytuacji z wcześniejszym wyrokiem Trybunału.

- 64 Należy przy tym jednak w każdym razie przypomnieć, że z utrwalonego orzecnictwa wynika, iż ze względu w szczególności na okoliczność, że naruszenie praw wynikających z prawa Unii na mocy prawomocnego orzeczenia sądowego nie można już zwykle naprawić, jednostki nie mogą być pozbawione możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności państwa w celu uzyskania w ten sposób sądowej ochrony swoich praw (wyroki: z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 40; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 58).
- 65 Mając na względzie całość powyższych rozważań, odpowiedź na pytania od trzeciego do szóstego powinna brzmieć: prawo Unii, a w szczególności dyrektywę 89/665 i dyrektywę 92/13, a także zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania państwa członkowskiego, które nie dopuszcza zmiany mającego powagę rzeczy osądzonej wyroku sądu tego państwa członkowskiego, który orzekł w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności aktu instytucji zamawiającej, bez rozpatrzenia kwestii, której zbadanie przewidywał wcześniejszy wyrok Trybunału, wydany w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w ramach postępowania w przedmiocie tej skargi o stwierdzenie nieważności. Jednakże jeśli obowiązujące krajowe normy proceduralne obejmują możliwość dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej, aby doprowadzić do zgodności sytuacji stworzonej wskutek tego wyroku z wcześniejszym prawomocnym krajowym orzeczeniem sądowym, które było już znane sądowi, który wydał ten wyrok, jak również stronom w postępowaniu, w którym on zapadł, wówczas rozwiązanie to, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, stosowane na takich samych warunkach, musi przeważać, aby doprowadzić do zgodności sytuacji z prawem Unii w wykładni nadanej wcześniejszym wyrokiem Trybunału.

W przedmiocie kosztów

- 66 Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez owe strony, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody spowodowane orzeczeniem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, podlega przesłankom określonym przez Trybunał, w szczególności w pkt 51 wyroku z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), co nie wyklucza możliwości powstania odpowiedzialności państwa na podstawie mniej restrykcyjnych przesłanek na gruncie prawa krajowego. Odpowiedzialności tej nie jest wyłącza fakt nabrania przez to orzeczenie powagi rzeczy osądzonej. W ramach stosowania zasad tej odpowiedzialności sąd krajowy, do którego wniesiono o naprawienie szkody, powinien ocenić, biorąc pod uwagę wszelkie czynniki charakteryzujące rozpatrywaną sytuację, czy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, w sposób oczywisty naruszając mające zastosowanie prawo Unii,**

w tym właściwe orzecznictwo Trybunału. Prawo Unii stoi natomiast na przeszkodzie obowiązywaniu przepisu prawa krajowego, który w takim wypadku wyłącza w sposób ogólny z zakresu podlegającej naprawieniu szkody koszty poniesione przez stronę na skutek wyrządzającego szkodę orzeczenia sądu krajowego.

- 2) Prawo Unii, a w szczególności dyrektywę Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/66/WE z dnia 11 grudnia 2007 r. i dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, zmienioną dyrektywą 2007/66, a także zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowania państwa członkowskiego, które nie dopuszcza zmiany mającego powagę rzeczy osądzonej wyroku sądu tego państwa członkowskiego, który orzekł w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności aktu instytucji zamawiającej, bez rozpatrzenia kwestii, której zbadanie przewidywał wcześniejszy wyrok Trybunału, wydany w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w ramach postępowania w przedmiocie tej skargi o stwierdzenie nieważności. Jednakże jeśli obowiązujące krajowe normy proceduralne obejmują możliwość dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej, aby doprowadzić do zgodności sytuacji stworzonej wskutek tego wyroku z wcześniejszym prawomocnym krajowym orzeczeniem sądowym, które było już znane sądowi, który wydał ten wyrok, jak również stronom w postępowaniu, w którym on zapadł, wówczas rozwiązanie to, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, stosowane na takich samych warunkach, musi przeważać, aby doprowadzić do zgodności sytuacji z prawem Unii w wykładni nadanej wcześniejszym wyrokiem Trybunału.

Podpisy

*
_ Język postępowania: węgierski.