ANDREA BONDI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2026. március 26.[1]

C-888/24. sz. ügy

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda
kontra
Metro do Porto, S.A.,
Betar Consultores, Lda

(a Supremo Tribunal Administrativo [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – 2014/24/EU irányelv – 82. cikk – Tervpályázati eljárás – Előzetes meghallgatás hiánya – A részvételre jelentkezők névtelenségének védelme – A meghallgatáshoz való jog”

I. Bevezető

1. A jelen előzetes döntéshozatali kérelem, amelyet a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália) – a kérdést előterjesztő bíróság – terjesztett elő, lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy első alkalommal értelmezze a közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelvnek[2] a kifejezetten a „tervpályázatokat” érintő rendelkezéseit.

2. A tervpályázatok a közbeszerzési eljárásoktól eltérő eljárások, amelyek célja, hogy az ajánlatkérő szerv számára (jellemzően városépítészeti, mérnöki vagy építészeti területen) egy ötletet, tervet vagy projektet nyújtsanak be, amelyet egy bírálóbizottság választ ki pályázat alapján. A tervpályázatok sajátossága a benyújtott tervek vagy projektek kreatív és koncepcionális jellegében rejlik, amelyben a javasolt megoldások minősége és eredetisége meghatározó szerepet játszik az értékelés során.

3. A jelen ügy röviden összefoglalva azt a kérdést veti fel, hogy az ilyen típusú eljárásokban szükséges-e, vagy legalábbis megengedhető-e a részvételre jelentkezők előzetes meghallgatása a bírálóbizottság végleges döntése előtt. Ezt a kérdést mind a 2014/24 irányelv szabályozási keretében, mind az uniós jog azon általános elvét figyelembe véve fogom elemezni, amely elismeri a meghallgatáshoz való jogot.

[1] Eredeti nyelv: olasz.

[2] A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.; HL L, 2023/90063).

4. A jelen indítvány tárgyát képező előzetes döntéshozatali kérelem az Adão da Fonseca–Engenheiros Consultores, Lda társaság (a továbbiakban: Adão da Fonseca) által a Metro do Porto, S.A. társaságnak mint ajánlatkérő szervnek a Douro folyón átívelő híd kivitelezési tervének kidolgozása tárgyában kiírt tervpályázata kapcsán kezdeményezett jogvita keretében merült fel.

5. Az Adão da Fonseca terve nem került be az említett tervpályázat bírálóbizottsága által kiválasztott három terv közé. Ennélfogva e társaság a portugál közigazgatási bírósághoz fordult, a bírálóbizottság határozatának, valamint az ezt követő azon határozat megsemmisítését kérve, amelyben a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést egy másik vállalkozás részére ítélték oda.

6. Miután a közigazgatási bíróságok két alkalommal is elutasították keresetét, az Adão da Fonseca végső fokon a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult. E bíróság előtt az említett társaság többek között az előzetes meghallgatáshoz való állítólagos jogának megsértésére hivatkozott.[3] Állítása szerint különösen a bírálóbizottság előtti előzetes meghallgatás lefolytatásának elmulasztása egy alapvető eljárási követelmény megsértését jelentette, így mind a tervpályázati eljárás, mind az ezt követő odaítélés[4] hibás volt.

7. Ebben az összefüggésben az előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy a tervpályázaton való részvételre jelentkezők részére jogot kell-e biztosítani ahhoz, hogy a bírálóbizottság meghallgassa őket azt megelőzően, hogy döntést hozna a benyújtott tervek vagy projektek értékeléséről és rangsorolásáról. Az említett bíróság kiemeli, hogy az a tény, hogy az érdekelt felek meghallgatása a portugál jogban minden eljárás elengedhetetlen szakaszát jelenti, nem zárja ki, hogy az előzetes meghallgatás elmulasztása bizonyos, kellően indokolt esetekben igazolható lehet. Kiemeli, hogy a tervpályázatok keretében a részvételre jelentkezők előzetes meghallgatásának kizárása indokolt lehet egy, az ilyen típusú eljárásokban alapvető fontosságú elv, a részvételre jelentkezők névtelenségének elve alapján, amelynek értelmében a részvételre jelentkezők személyazonossága csak a bírálóbizottság jelentésének elkészítése után hozható nyilvánosságra. Ennek ellenére a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy bár a portugál jogban a tervpályázati eljárásra vonatkozó egyetlen konkrét szabály sem írja elő az előzetes meghallgatást, azt azonban a nyílt eljárásokra vonatkozó általános szabályozás előírja, amelyre a vonatkozó nemzeti jogszabályok kiegészítő jelleggel hivatkoznak.

8. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 82. cikkének (4) bekezdésében előírt, a pályázók névtelenségére vonatkozó szabályt, a bírálóbizottság és a pályázók közötti, a benyújtott projektek tisztázása érdekében folytatott párbeszéd lehetőségével összefüggésben, amelyről az említett cikk (5) és (6) bekezdése rendelkezik, valamint az említett irányelv 80. cikkének (1) bekezdésében az I. cím rendelkezéseire való hivatkozással, hogy azzal ellentétes az, hogy kötelező lépésként az érintettek előzetes meghallgatására kerül sor?”

[3] Az Adão da Fonseca azt is vitatja, hogy a szóban forgó eljárás tervpályázatnak minősül, de ezt az érvet a kérdést előterjesztő bíróság elutasítja. Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat III.B. szakaszának 14. pontját.

[4] A kérdést előterjesztő bíróság azonban megállapítja, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita nem érinti a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló későbbi eljárást. Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat III.B. szakaszának 15.2. pontját.

II. Elemzés

9. Amint már említettem, a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés a részvételre jelentkezők névtelenségének a tervpályázatra vonatkozó szabályozás keretében alapvető szerepet betöltő szabálya és egy ilyen eljárásban részvételre jelentkezők meghallgatáshoz való joga közötti viszonyra vonatkozik.

10. Először is meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés nem hipotetikus, ahogyan azt a Metro do Porto S. A. észrevételeiben állítja. A kérdést előterjesztő bíróság határozatából ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy az Adão da Fonseca a kérdést előterjesztő bíróság előtt azt állította, hogy a tervpályázat szakaszában az érdekelt felek előzetes meghallgatása elmulasztásának állítólagos jogellenessége lényeges eljárási szabályok megsértését jelenti, ami az egész eljárás semmisségét vonja maga után.[5] Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tehát döntő jelentőségű az előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, és ezért elfogadható.

11. Másodszor, megjegyzem, hogy a szóban forgó tervpályázati eljárás a Douro folyón átívelő híd kivitelezési tervére vonatkozik, amely eljárást a Metro do Porto, S.A., a portói metróhálózat infrastruktúrájának üzemeltetéséért felelős közjogi társaság indította. Mindazonáltal sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, sem a felek észrevételeiből nem derül ki egyértelműen, hogy a projekt keretében rendelkeztek-e arról, hogy a szóban forgó hídon a metró is közlekedni fog-e. Ezért nem egyértelmű, hogy a szóban forgó tervpályázat a 2014/25 irányelv[6] 11. cikke értelmében „a vasúton […] történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével […] kapcsolatos tevékenységekre” vonatkozik-e. Ha ez lenne a helyzet, akkor a szóban forgó tervpályázatra az utóbbi irányelv rendelkezései, és nem a 2014/24 irányelv rendelkezései lennének alkalmazandók. E tekintetben azonban meg kell jegyezni, hogy a két irányelvnek a jelen ügyben vitatott tervpályázatokat szabályozó rendelkezései lényegében azonosak,[7] így a Bíróság elemzése nem változna akkor sem, ha a 2014/25 irányelvet kellene alkalmazni.

12. Az előterjesztő bíróság kérdésére válaszolva először is a 2014/24 irányelvben szabályozott tervpályázati eljárások jellemzőit ismertetem, hogy érthetővé váljanak azok a sajátosságok, amelyek jogi szabályozásukat indokolják (A); majd megvizsgálom, hogy a 2014/24 irányelv alapján el kell-e ismerni a meghallgatáshoz való jogot az ilyen típusú eljárásokban (B); végül azt vizsgálom meg, hogy az előzetes meghallgatáshoz való jogot el kell-e ismerni az ilyen típusú eljárásokban az uniós jog általános elvének kifejezéseként a meghallgatáshoz való jog alapján (C).

[5] Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 4. pontját, hivatkozással az Adão da Fonseca keresetének 63. pontjára.

[6] A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL L 2023/90064).

[7] Lásd többek között a 2014/24 irányelv 80. cikkének (1) bekezdését és 82. cikkét, valamint a 2014/25 irányelv 97. cikkének (1) bekezdését és 98. cikkét.

A. Tervpályázatok a 2014/24 irányelvben

13. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 21. pontja szerint a „tervpályázat” egy „olyan eljárás, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szerv számára – főként a város- és területrendezés, építészet és építés, illetve adatfeldolgozás területén – olyan tervnek vagy tervrajznak a megszerzését, amelyet díjazásos vagy díjazás nélküli pályáztatás után egy bírálóbizottság választott ki”.[8]

14. A tervpályázatok „rugalmas eszközök”,[9] amelyeket az ajánlatkérő szervek egy vagy több tervezési munka kiválasztására használnak meghatározott területeken. Ezek célja, hogy ötleteket gyűjtsenek és a legjobb koncepcióra vonatkozó javaslatot válasszák ki anélkül, hogy az eljárás eredményeként feltétlenül odaítélnék a projekt kivitelezését vagy a tervezési szolgáltatást.

15. A tervpályázatok tehát különböznek a közbeszerzési szerződésektől, amelyeket a 2014/24 irányelv[10] eltérően határoz meg. A tervpályázatok célja ugyanis nem a szolgáltatási szerződés megkötése, hanem egy vagy több tervezési munka kiválasztása díjazással vagy anélkül. Ez azonban nem zárja ki, hogy a tervpályázat a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás részeként kerüljön megszervezésre.[11]

16. A tervpályázatok sajátossága tehát – amint azt már említettem – éppen a kreatív és konceptuális jellegükben rejlik, amelyben a javasolt megoldások minőségi értéke és újszerű jellege meghatározó jelentőségű. A közbeszerzési eljárásoktól eltérően a tervpályázatokon a részvételre jelentkezők nem nyújtanak be gazdasági ajánlatokat, hanem olyan terveket mutatnak be, amelyek a tervezési elképzeléseket tükrözik (jellemzően városépítészeti, mérnöki, építészeti vagy egyéb terveket vagy vázlatokat). Ennek következtében az ajánlatkérő szerv nem egy valódi szerződést ítél oda, hanem egyszerűen kiválasztja, és adott esetben díjazza az egyik koncepciójavaslatot. Az összehasonlítás tárgya tehát nem a szerződéses ajánlat, hanem a benyújtott projektek műszaki tartalma. Az ilyen típusú eljárásokban az ajánlatkérő szervet a tervezési és tervkészítési tevékenység végső eredménye érdekli, amely meg kell, hogy feleljen a szerv előzetesen meghatározott igényeinek. A cél nem az, hogy megtalálják azt a személyt, aki rendelkezik az odaítélt megbízás teljesítéséhez szükséges szakmai alkalmassággal.

17. A tervpályázatok már a 2004/18/EK irányelvben[12] is külön szabályozás tárgyát képezték. A 2014/24 irányelv azonban megerősítette a szabályozást, és egy külön fejezetben, a különös közbeszerzési szabályokról szóló III. cím II. fejezetében (78–82. cikk) szabályozta azokat.[13]

18. E fejezet rendelkezései nem írnak elő általános eljárást a tervpályázatokra vonatkozóan. Csak néhány, az ilyen típusú pályázatok fent említett sajátosságait figyelembe vevő eljárási rendelkezést tartalmaznak, valamint az ajánlatkérő szerveket terhelő, a 2014/24 irányelv 80. cikkének (1) bekezdésében szereplő, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben említett azon kötelezettséget foglalják magukban, hogy az említett irányelv I. címében az általános elvekre és

[8] Lásd még a 2014/25 irányelv 2. cikkének 17. pontját.

[9] Lásd a 2014/24 irányelv (120) preambulumbekezdését.

[10] A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. és 9. pontja tartalmazza a „közbeszerzési szerződés” és a „szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés” fogalmának meghatározását.

[11] Lásd még a jelen indítvány lenti 19. pontját.

[12] 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 irányelv (HL 2004. L 134., 2004.4.30., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.). Lásd különösen a 66–74. cikket.

[13] A tervpályázatokat a 2014/25 irányelvben is a III. cím II. fejezete (95–98. cikk) szabályozza.

rendelkezésekre vonatkozó szabályoknak megfelelő eljárásokat alkalmazzanak. Ebből a viszonylag korlátozott szabályozásból következik, hogy a 2014/24 irányelvnek nem célja a tervpályázatok szabályozásának teljes harmonizálása.

19. A 2014/24 irányelv rendelkezéseit illetően a 78. cikk határozza meg a tervpályázatokra vonatkozó szabályok alkalmazási körét. E rendelkezésből kitűnik, hogy a tervpályázatokat háromféle módon lehet megszervezni: először is teljesen függetlenül bármely közbeszerzési eljárástól;[14] másodszor egy később megszervezhető közbeszerzési eljárás előzetes szakaszaként;[15] harmadszor pedig közvetlenül a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás szerves részeként.[16] A tervpályázatok továbbá nyitottak lehetnek valamennyi gazdasági szereplő számára, vagy a részvételre jelentkezők szűkebb körére korlátozhatók.[17]

20. A 2014/24 irányelv 79. cikke azt a kötelezettséget írja elő az ajánlatkérő szerv számára, hogy amennyiben tervpályázatot kíván kiírni, ezt a szándékát tervpályázati hirdetményben kell közzétennie.[18] A 2014/24 irányelv 80. cikke bizonyos szabályokról rendelkezik a tervpályázatok megszervezésére és a résztvevők kiválasztására vonatkozóan.[19] A 2014/24 irányelv 81. cikke különös rendelkezéseket tartalmaz a bírálóbizottság összetételére vonatkozóan.[20]

21. Végül a 2014/24 irányelv 82. cikke, amelynek értelmezését az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben kérik, a bírálóbizottság döntéseivel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz.

22. E cikk (2) és (4) bekezdése különösen a névtelenség szabályát fogalmazza meg. A 2014/24 irányelv 82. cikkének (2) bekezdése értelmében a bírálóbizottságnak a részvételre jelentkezők által benyújtott terveket és projekteket névtelenül és kizárólag a tervpályázati hirdetményben meghatározott szempontok alapján kell megvizsgálnia. A (4) bekezdés értelmében a névtelenséget a bírálóbizottság véleményének kinyilvánításáig, illetve döntésének meghozataláig tiszteletben kell tartani.

23. A névtelenség célja a benyújtott projektek értékelési eljárása objektivitásának és pártatlanságának biztosítása. A névtelenség biztosítja ugyanis, hogy a bírálóbizottság a projekteket kizárólag azok belső érdemei alapján, előre meghatározott, egyértelmű és megkülönböztetésmentes kiválasztási kritériumok szerint értékelje anélkül, hogy tudatosan vagy nem tudatosan befolyásolná őket a részvételre jelentkező személye vagy hírneve. Mivel ugyanis, amint azt már említettem, a tervpályázat célja a kreatív munkák esztétikai, koncepcionális, funkcionális vagy technikai minőségük alapján történő értékelése, és tekintettel arra, hogy ezek a munkák természetüknél fogva művészi és koncepcionális jellegűek, értékelésük szükségszerűen magában foglal egy bizonyos fokú szubjektivitást, különös tekintettel az esztétikai jellemzők és a koncepcionális tartalom értékelése tekintetében. Nagyobb a kockázata tehát annak, hogy a bírálóbizottság részrehajló lesz, és akár tudatosság nélkül is előnyben részesíti a neves

[14] Lásd a 2014/24 irányelv 78. cikke első bekezdésének b) pontját.

[15] Lásd a 2014/24 irányelv 78. cikkének harmadik bekezdését az irányelv 32. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben.

[16] Lásd a 2014/24 irányelv 78. cikke első bekezdésének a) pontját.

[17] Lásd a 2014/24 irányelv 80. cikkének (3) bekezdését.

[18] Lásd továbbá a 2014/25 irányelv 96. cikkét.

[19] Lásd továbbá a 2014/25 irányelv 97. cikkét.

[20] A 2014/24 irányelv 81. cikke értelmében a zsűri kizárólag a tervpályázat résztvevőitől független természetes személyekből állhat. Emellett, ha a pályázat résztvevőitől meghatározott szakképesítést követelnek meg, a zsűri tagjai legalább egyharmadának rendelkeznie kell a résztvevőktől megkövetelt vagy azzal egyenértékű szakképesítéssel. E tekintetben lásd még a 2014/25 irányelv 97. cikkének (4) bekezdését.

szakembereket. A névtelenség garantálja a zsűri objektivitását, valamint az egyenlő bánásmód és a tisztességes verseny elveinek tiszteletben tartását. A projektek értékelése során tehát a szigorú névtelenség fenntartása garantálja a résztvevők közötti egyenlő bánásmódot, továbbá megerősíti az eljárás jogszerűségét és átláthatóságát, így alapvető szerepet játszik az ilyen típusú eljárásokban.

24. A 2014/24 irányelv azonban nem zárja ki teljesen a bírálóbizottság és a részvételre jelentkezők közötti párbeszéd lehetőségét. A 82. cikk (5) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „a részvételre jelentkezőket szükség esetén fel lehet kérni, hogy a projektek bármely vonatkozásának tisztázása érdekében válaszoljanak a bírálóbizottság által a jegyzőkönyvben rögzített kérdésekre”. E cikk (6) bekezdése pedig előírja, hogy „a bírálóbizottság tagjai és a részvételre jelentkezők közötti párbeszédről teljes körű jegyzőkönyvet kell készíteni”.

25. A 2014/24 irányelv előző pontokban vázolt szabályozási keretében kell elemezni az előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést.

B. A 2014/24 irányelv keretében a tervpályázatokon való előzetes meghallgatáshoz való jog elismerése

26. A kérdés megválaszolásához először is meg kell vizsgálni, hogy e szabályozási keretben kötelezővé lehet-e tenni a részvételre jelentkezőknek a tervpályázatokon azt megelőzően történő előzetes meghallgatását, hogy a bírálóbizottság meghozná értékelési döntését.

27. E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy a 2014/24 irányelv III. címének II. fejezetében szereplő fenti rendelkezések nem írják elő kifejezetten az érdekeltek előzetes meghallgatását a tervpályázatok során.

28. Az Adão da Fonseca érvelésére visszatérve a kérdést előterjesztő bíróságban azonban felmerül a kérdés, hogy a részvételre jelentkezők és a bírálóbizottság közötti párbeszédnek a 2014/24 irányelv 82. cikke (5) és (6) bekezdésében előírt lehetősége indokolhatja-e azt, hogy a részvételre jelentkezők által benyújtott terveket meghallgatás keretében anélkül vizsgálják és ismerjék meg, hogy ezzel megsértenék a bizalmas jelleget és a névtelenséget.

29. E tekintetben azonban úgy vélem, hogy a 2014/24 irányelv 82. cikke (5) és (6) bekezdésének rendelkezései nem értelmezhetők úgy, hogy azok a részvételre jelentkezők részére jogot biztosítanak előzetes meghallgatásra a tervpályázatok során.

30. E cikk (5) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy a részvételre jelentkezőket „szükség esetén” fel „lehet” kérni, hogy a projektek bármely vonatkozásának tisztázása érdekében válaszoljanak a bírálóbizottság által a jegyzőkönyvben rögzített kérdésekre. E rendelkezés tehát kifejezetten a bírálóbizottság arra vonatkozó mérlegelési jogkörét határozza meg, hogy a részvételre jelentkezőktől a tervekkel kapcsolatosan felvilágosítást kérjen, és nem a részvételre jelentkezők azon jogát, hogy követelhessék, hogy ilyen felvilágosítást adhassanak.

31. Az esetleges felvilágosítás iránti kérelem előírásának célja, hogy eloszlassa a bírálóbizottságnak a benyújtott projekt egyes szempontjaival kapcsolatos kétségeit, hozzájárulva ezzel a megalapozottabb és méltányosabb értékeléshez. Ez azonban csupán egy felvilágosítás iránti kérelem. Mindenesetre a fenti rendelkezés biztosan nem arra irányul, hogy a részvételre jelentkezők utólag kiegészíthessék a projektet, túllépve a bírálóbizottság felvilágosítás iránti kérelmén.

32. Emellett a ráruházott mérlegelési jogkör gyakorlása során az ajánlatkérő szerv kötelezettsége, hogy a különböző részvételre jelentkezőket egyenlő módon és tisztességesen kezelje, azaz úgy, hogy a tervpályázatra vonatkozó eljárás eredményeként ne tűnhessen úgy, hogy a felvilágosításkérés jogellenesen előnyben részesítette vagy hátrányos helyzetbe hozta azon részvételre jelentkezőt, amelyhez e kérelmet intézték. [21]

33. Nyilvánvaló továbbá, hogy a bírálóbizottságnak azon lehetőségét, hogy egy vagy több részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérjen, össze kell hangolnia a névtelenség szabályával, amelyet – a 2014/24 irányelv 82. cikkének (4) bekezdése szerint – a döntés meghozataláig be kell tartani. Ha ez nem így lenne, akkor – amint azt a portugál kormány helyesen megjegyzi – a felvilágosítás iránti kérelem a névtelenség szabályának tényleges érvényesülését veszélyeztetné. A részvételre jelentkezők névtelenségének szabálya – amint azt a Bizottság észrevételeiben javasolja – például egy közvetítő (az ajánlatkérő szerv vagy egy független harmadik fél) bevonásával vagy valamely technikai/informatikai eszköz (például egy informatikai platform) felhasználásával biztosítható.

34. Másodszor, a tervpályázatokon az érdekelt felek előzetes meghallgatásának a bírálóbizottság döntését megelőzően történő lefolytatása szükségessége nem következik a 2014/24 irányelv I. címének egyetlen rendelkezéséből sem, amely címre ez utóbbi irányelv 80. cikkének (1) bekezdése hivatkozik.

35. E szükségesség különösen nem következik a 2014/24 irányelv 18. cikkében foglalt, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó alapelvekből, konkrétan pedig az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvéből, amelyek éppen ellenkezőleg ellentétesnek tűnnek a részvételre jelentkezők előzetes meghallgatáshoz való jogának az ilyen eljárásokban történő elismerésével.

36. Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az egyenlő bánásmód elvének célja a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozások közötti egészséges és hatékony verseny kialakulásának elősegítése, akiknek egyenlő helyzetben kell lenniük mind a tervek elkészítésekor, mind pedig az értékelés időpontjában. Ezzel szemben az átláthatóság elvének célja annak biztosítása, hogy az ajánlatkérő szerv részéről ne álljon fenn a részrehajlás és az önkényesség kockázata. [22]

37. Az előzetes meghallgatás, függetlenül attól, milyen formában tartják, mindig magában hordozza annak kockázatát, hogy akár potenciálisan is veszélyeztetheti a résztvevők névtelenségét, amely, amint azt fentebb láttuk, sajátos jellegére tekintettel alapvető szerepet játszik a tervpályázatokhoz kapcsolódó eljárások során. [23] A tervpályázatok konkrét összefüggésében tehát egy előzetes meghallgatás mindig magában hordozza annak veszélyét, hogy megsértik a részvételre jelentkezők közötti egyenlő bánásmódot, illetve az érinti a bírálóbizottság értékelésének függetlenségét, és ezáltal sérülhet mindkét fent említett elv.

38. Harmadszor, az a kérdés merül fel, hogy ha a 2014/24 irányelv e tekintetben nem tartalmaz konkrét rendelkezést, ez az irányelv és különösen a névtelenségre vonatkozó szabály lehetővé teszi-e vagy tiltja-e, hogy egy tagállam nemzeti jogában előírja a tervpályázatokon az érdekeltek előzetes meghallgatásának azelőtt történő kötelező lefolytatását, hogy a bírálóbizottság meghozná értékelési döntését.

[21] Lásd analógia útján: 2012. március 29-i SAG ELV Slovensko és társai ítélet (C-599/10, EU:C:2012:191, 41. pont).

[22] Lásd: 2024. június 13-i BibMedia ítélet (C-737/22, EU:C:2024:495, 30. és 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2026. március 5-i AESTE ítélet (C-210/24, EU:C:2026:145, 52. pont).

[23] Lásd a jelen indítvány 18. és 25. pontját.

39. E tekintetben, mivel – amint azt a fenti 18. pontban megjegyeztem – a 2014/24 irányelv nem írja elő a tervpályázatokra vonatkozó szabályok teljes harmonizációját, az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az egyes tagállamok feladata a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján meghatározni a közigazgatási eljárás szabályait, minden esetben tiszteletben tartva a 2014/24 irányelv 18. cikkében foglalt, közbeszerzésre vonatkozó alapelveket. Ezen eljárási szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű, a belső jogrendből eredő jogok védelmére szolgáló keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve). [24]

40. Úgy vélem azonban, hogy a tervpályázatokon a részvételre jelentkezők előzetes meghallgatásának kötelező lefolytatásához való jognak a nemzeti szabályozásban való elismerése ellentétes a 2014/24 irányelvben az ilyen pályázatokra vonatkozóan előírt szabályozás logikájával, különös tekintettel a névtelenségnek a bírálóbizottság döntése meghozataláig való tiszteletben tartására vonatkozó alapvető követelményére.

41. Amint azt az előző pontokban említettem, elvileg nem kizárt olyan formák fellelése, amelyekkel egy előzetes meghallgatás megtartása biztosíthatja a névtelenség tiszteletben tartását, de a bírálóbizottság és a részvételre jelentkezők közötti bármilyen kapcsolat növeli megsértésének kockázatát, aláásva a névtelenség szabályának tényleges érvényesülését.

42. Ebből a szempontból nem tűnik véletlennek, hogy a 2014/24 irányelv csak „szükség esetén” írja elő a bírálóbizottság és a részvételre jelentkezők közötti kapcsolatfelvétel lehetőségét. [25] A 2014/24 irányelv 82. cikkében foglalt rendelkezések összessége ugyanis azt mutatja, hogy az uniós jogalkotó szándéka a bírálóbizottság értékelése pártatlanságának biztosításához elengedhetetlen névtelenség elve és az ahhoz szükséges rugalmasság közötti egyensúly megtalálása, hogy teljes mértékben meg lehessen érteni a benyújtott munkákat, miközben megőrzik a névtelenség alapvető követelményét, amelyet az értékelés pártatlanságának garanciájaként sérthetetlennek kell tekinteni.

43. Ezenfelül, bár a tagállamok a közbeszerzési alapelvek tiszteletben tartása mellett az eljárási szabályok meghatározásának szabadságát élvezik az eljárási autonómia elve alapján, a részvételre jelentkezők által benyújtott projektnek teljesnek, érthetőnek, bizonyos mértékben önállónak és magától értetődőnek kell lennie. A részvételre jelentkezőre hárul a felelősség, hogy teljes projektet nyújtson be, és őt terheli a gondossági kötelezettség a projekt kidolgozása során, amely annak egyértelműségét biztosítja. [26] A 2014/24 irányelv által meghatározott eljárásban, a 82. cikk (5) bekezdésében foglalt felvilágosításkérés kivételével, nem került előírásra sem a projekt későbbi módosítása, sem további eljárási szakaszok. A projekt benyújtását követő kötelező meghallgatás elismerése ezért ellentétes a 2014/24 irányelvben meghatározott eljárás rendszerével is.

44. Ugyanezen nézőpontból a közbeszerzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazásával az egyenlő bánásmódnak és az átláthatóságnak a 2014/24 irányelv 18. cikkében előírt és – a fentiek szerint – a tervpályázatokra is alkalmazandó elvével ellentétes a

[24] Lásd: 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166, 39. pont); 2021. szeptember 7-i „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras” ítélet (C-927/19, EU:C:2021:700, 146. pont).

[25] Lásd a 2014/24 irányelv 82. cikkének (5) bekezdését és a jelen indítvány 31. pontját.

[26] Lásd analógia útján és ebben az értelemben: 2012. március 29-i SAG ELV Slovensko és társai ítélet (C-599/10, EU:C:2012:191, 38. pont).

bírálóbizottság és a részvételre jelentkező közötti bármilyen tárgyalás a tervpályázati eljárás keretében, ami azt jelenti, hogy a terv a benyújtását követően főszabály szerint nem módosítható, kezdeményezze azt akár az ajánlatkérő, akár a részvételre jelentkező. [27]

45. Úgy vélem tehát, hogy a fentiekből az következik, hogy a 2014/24 irányelv tiltja, hogy egy tagállam nemzeti jogában előírja, hogy a tervpályázatokon kötelező jelleggel kell lefolytatni az érdekeltek előzetes meghallgatását azt megelőzően, hogy a bírálóbizottság meghozná értékelési döntését.

C. Az előzetes meghallgatás szükségessége a tervpályázatokon a meghallgatáshoz való jog alapján

46. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a tervpályázatokon résztvevők azt megelőző előzetes meghallgatáshoz való joga, hogy a bírálóbizottság meghozná az értékelési döntését, értelmezhető-e az egyén azon joga alapján, hogy meghallgassák azt megelőzően, hogy hátrányosan érintő egyéni intézkedést hoznak vele szemben.

47. Ezt a jogot az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja, amelyre a Bizottság és a portugál kormány is hivatkozik észrevételeiben, kifejezetten előírja mint a megfelelő ügyintézéshez való jog különös megnyilvánulását.

48. A Charta 41. cikkének címzettjei azonban nem a tagállamok szervei vagy hivatalai, hanem kizárólag az Unió intézményei, szervei és hivatalai, következésképpen az említett cikkre magánszemély nem hivatkozhat a nemzeti hatóságok előtt. Amennyiben valamely tagállam az uniós jogot hajtja végre, a megfelelő ügyintézéshez való jogból következő követelményeket – többek között azt a minden személyt megillető jogot, hogy meghallgassák a közigazgatási eljárásokban – alkalmazni kell az illetékes nemzeti ajánlatkérő szervek által folytatott eljárás során. [28]

49. Ami a meghallgatáshoz való jog tartalmát illeti, az ítélkezési gyakorlat szerint e jog mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse álláspontját a közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti, ideértve azt is, ha erről a formai követelményről az alkalmazandó szabályozás nem rendelkezik. [29] Az említett jog azt a követelményt is magában foglalja, hogy a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság a megkövetelt figyelemmel hallgassa meg az érintett személy által ily módon kifejtett észrevételeket, gondosan és pártatlan módon megvizsgálva az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen indokolva határozatát. [30] A meghallgatáshoz való jog különösképpen annak biztosítására irányul, hogy minden sérelmet okozó aktust az ügy teljes ismeretében hozzanak meg. [31]

[27] Lásd analógia útján: 2024. június 13-i BibMedia ítélet (C-737/22, EU:C:2024:495, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[28] Lásd ebben az értelemben többek között és analógia alapján: 2025. március 6-i Obshtina Veliko Tarnovo és Obshtina Belovo ítélet (C-471/23 és C-477/23, EU:C:2025:155, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[29] Lásd ebben az értelemben többek között, ugyanott 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[30] 2012. november 22-i M.M. ítélet (C-277/11, EU:C:2012:744, 88. pont); 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 48. pont).

[31] E tekintetben lásd: Mengozzi főtanácsnok M ügyre vonatkozó indítványa (C-560/14, EU:C:2016:320, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50. Konkrétabban, a Bíróság egyértelműen kimondta, hogy azt, hogy az érintett milyen módokon gyakorolhassa az arra vonatkozó jogát, hogy a rá vonatkozó határozat meghozatalát megelőzően meghallgassák, a szóban forgó szabályozás célkitűzésének fényében kell értékelni. [32]

51. Emellett az alapvető jogok, így a meghallgatáshoz való jog nem tekinthetők abszolút követelménynek, hanem korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozás a szóban forgó intézkedés által elérni kívánt közérdekű céloknak megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jog lényegét sértené. [33]

52. A jelen ügyben először is meg kell állapítani, hogy a bírálóbizottságnak a tervpályázati eljárás keretében hozott, a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló határozata sérelmet okozhat egy résztvevőnek, például az Adão da Fonsecának. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy ez a határozat kötelező erejű az ajánlatkérő szervre nézve, és csak azok a projektek kerülnek kiválasztásra a közvetlen odaítélési eljárásban való részvétel céljából, amelyek a bírálóbizottság által összeállított rangsorban az első három helyen végeztek. Ha egy terv nem kerül be e három projekt közé, az azt jelenti, hogy a projektre vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés biztosan nem kerül odaítélésre, és így gazdasági lehetőségek vesznek el.

53. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az uniós jog és különösen a 2014/24 irányelv megállapít néhány nem kimerítő szabályt, amelyek meghatározzák a tervpályázat megszervezésének feltételeit és eljárási szabályait.

54. Mivel – amint az a jelen indítvány 50. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik – a meghallgatáshoz való jog gyakorlásának módjait a szóban forgó területet szabályozó jogi normák és azok célja alapján kell értékelni, azon mechanizmusokat, amelyeken keresztül a tervpályázatban részt vevők gyakorolhatják meghallgatáshoz való jogukat a bírálóbizottság döntésének meghozatala előtt, a 2014/24 irányelv III. címének II. fejezetében foglalt rendelkezések fényében kell értékelni. E rendelkezések különösen a tervpályázatokra vonatkozó eljárások harmonizációjának minimumszabályait hivatottak megállapítani, elsősorban a részvételre jelentkezők közötti egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmód biztosítása érdekében.

55. E tekintetben a jelen indítványban az e rendelkezésekkel kapcsolatban tett megfontolásokból először is az következik, hogy a tervpályázat keretében benyújtott tervek elbírálása során a bírálóbizottságnak névtelenül és kizárólag a tervpályázati hirdetményben meghatározott szempontok alapján kell megvizsgálnia a részvételre jelentkezők által benyújtott terveket és projekteket. [34] Másodszor, az is következik, hogy a névtelenség szabálya sérthetetlen, mivel – a tervpályázati eljárás sajátosságaira tekintettel – ez szükséges a bírálóbizottság függetlenségének biztosításához, valamint a részvételre jelentkezők közötti egyenlő bánásmód garantálásához. [35] Harmadszor, rámutattam arra, hogy a részvételre jelentkezőt gondossági kötelezettség terheli a projektjének elkészítése során, amelynek világosnak, érthetőnek, teljesnek és magától értetődőnek kell lennie. [36] Negyedszer, a 2014/24 irányelv rendelkezései mindazonáltal lehetőséget biztosítanak a részvételre jelentkezők és a bírálóbizottság közötti, jól körülhatárolt

[32] Lásd analógia útján: 2017. február 9-i M ítélet (C-560/14, EU:C:2017:101, 33. pont).

[33] Lásd többek között: 2017. december 20-i Prequ'Italia ítélet (C-276/16, EU:C:2017:1010, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[34] Lásd a 2014/24 irányelv 82. cikkének (2) bekezdését és a jelen indítvány fenti 22. pontját.

[35] Lásd a fenti 22., 23. és 42. pontot.

[36] Lásd a fenti 43. pontot.

párbeszédre, kizárólag a bizottság kezdeményezésére és a névtelenség szabályának tiszteletben tartása mellett a projekt bármely elemének tisztázása érdekében.[37] Amint arra rámutattam, a jogalkotó ezt a megoldást választotta annak érdekében, hogy egyensúlyt biztosítson a névtelenség elvének fenntartása és az ahhoz szükséges rugalmasság között, hogy a bírálóbizottság teljes mértékben megérthesse a benyújtott munkákat.

56. Ebben az összefüggésben úgy vélem, hogy e rendelkezések együttesen teszik lehetővé a részvételre jelentkezők számára, hogy kifejtsék álláspontjukat a tervpályázaton benyújtott projekt minden releváns eleméről, és ezért úgy tekinthető, hogy a bírálóbizottság döntéshozatala előtti meghallgatáshoz való jogot az ilyen típusú eljárások keretében ténylegesen tiszteletben tartották.

57. Különösen az a tény, hogy a részvételre jelentkező alapvetően projektjének bemutatása keretében fejtheti ki álláspontját, és csak abban az esetben, ha azt a bírálóbizottság szükségesnek tartja, kerülhet sor arra egyéb – a névtelenség szabályát minden esetben tiszteletben tartó – formákban, nem akadályozza az azon tervpályázattal kapcsolatos döntés meghozatala előtti meghallgatáshoz való jogának tényleges érvényesülését, amelyen részt vesz.[38]

58. A fentiekből következik, hogy az uniós jog azon általános elve, amely elismeri a meghallgatáshoz való jogot, nem írja elő a tervpályázatok résztvevőinek a bírálóbizottság értékelő döntése meghozatala előtti előzetes meghallgatását.

D. Végkövetkeztetés

59. A fenti megfontolásokra figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 82. cikke (4), (5) és (6) bekezdését, valamint ezen irányelv 80. cikkének (1) bekezdését az uniós jog azon általános elvének fényében, amely elismeri a közigazgatási eljárásokban való meghallgatáshoz való jogot,

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal ellentétes az érintettek előzetes meghallgatásának kötelező lefolytatása a fenti irányelvben említett tervpályázatok során.

[37] Lásd a fenti 24. és 29–33. pontot.

[38] Lásd analógia útján: 2017. február 9-i M ítélet (C-560/14, EU:C:2017:101, 38. pont).