A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2020. március 26.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárások – 89/665/EGK irányelv – A vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatban működő vállalkozások közbeszerzési eljárásai – 92/13/EGK irányelv – Közbeszerzési szerződések odaítélése – 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelv – A közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazásának ellenőrzése – Valamely szerződésnek a teljesítése során történő jogellenes módosítása esetén bizonyos szervezeteknek hivatalból való eljárásindítást lehetővé tévő nemzeti szabályozás – Az eljárás hivatalból történő megindítására való jog elévülése – A jogbiztonság és az arányosság elve”

A C-496/18. és C-497/18. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott két előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyeket a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) a Bírósághoz 2018. július 30-án érkezett, 2018. június 7-i határozataival terjesztett elő

a **Hungeod Közlekedésfejlesztési**, **Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft**. (C-496/18),

a **Sixense Soldata** (C-496/18),

a **Budapesti Közlekedési Zrt**. (C-496/18 és C-497/18)

és

a **Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság**

között,

a **Közbeszerzési Hatóság Elnöke**

részvételével folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: M. Vilaras tanácselnök (előadó), S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe és N. Piçarra bírák,

főtanácsnok: M. Bobek,

hivatalvezető: R. Șereș tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. szeptember 4-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: magyar.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Budapesti Közlekedési Zrt. képviseletében Misefay T. J. ügyvéd,

– a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság képviseletében Horváth É., meghatalmazotti minőségben,

– a Közbeszerzési Hatóság Elnöke képviseletében Cseh T. A., meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Haasbeek, P. Ondrůšek és Sipos A., meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2019. november 21-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek lényegében a 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) 1. cikke (1) és (3) bekezdésének, a 2007/66 irányelvvel módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 76., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 1. kötet, 315. o.; a továbbiakban: 92/13 irányelv) 1. cikke (1) és (3) bekezdésének, 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 1994. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) 83. cikke (1) és (2) bekezdésének, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról 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.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.) 99. cikke (1) és (2) bekezdésének, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. és 47. cikkének, valamint a jogbiztonság és az arányosság elvének az értelmezésére vonatkoznak.

2 E kérelmeket egyrészt a Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (a továbbiakban: Hungeod), a Sixense Soldata (a továbbiakban: Sixense) és a Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18. sz. ügy), másrészt a Budapesti Közlekedési Zrt. és a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (Magyarország, a továbbiakban: Közbeszerzési Döntőbizottság) (C-497/18. sz. ügy) között a közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződéseknek a teljesítésük során történő módosítása tárgyában folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 89/665 irányelv

3 A 89/665 irányelv 1. cikke a következőket írja elő:

„(1) […]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a [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., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.) 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.

[…]

(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.”

4 A 89/665 irányelvet a 2007/66 irányelv egészítette ki az „Érvénytelenség” című 2d. cikkével, és az a következőképpen szól:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az alábbi esetekben az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv a szerződést érvénytelennek nyilvánítja, vagy annak döntése következményeként a szerződés érvénytelenné válik a következő esetek egyikének fennállása esetén:

a) amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzététele nélkül ítélt oda szerződést úgy, hogy a 2004/18/EK irányelv alapján ez nem volt megengedhető;

[…]

(2) A szerződés érvénytelenségének megállapításából fakadó következményeket a nemzeti jogszabályok határozzák meg.”

A 92/13 irányelv

5 A 92/13 irányelv 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) […]

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a

közbeszerzési eljárások összehangolásáról) szóló, 2004. március 31-i] 2004/17/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.)] hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérők által hozott határozatokkal szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy ezek a határozatok megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[…]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk által 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.”

6 A 92/13 irányelvet a 2007/66 irányelv egészítette ki az „Érvénytelenség” című 2d. cikkével, és az a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az alábbi esetekben az ajánlatkérőtől független jogorvoslati szerv a szerződést érvénytelennek nyilvánítja, vagy annak döntése következményeként a szerződés érvénytelenné válik a következő esetek egyikének fennállása esetén:

a) amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététele nélkül ítélt oda szerződést, úgy, hogy a 2004/17/EK irányelv alapján ez nem volt megengedhető;

[…]

(2) A szerződés érvénytelenségének megállapításából fakadó következményeket a nemzeti jogszabályok határozzák meg.”

A 2007/66 irányelv

7 A 2007/66 irányelv (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(2) [A 89/665] és a [92/13] irányelv […] kizárólag a [2004/18] irányelv és a [2004/17] irányelv hatálya alá tartozó szerződésekre alkalmazandó, függetlenül attól, hogy milyen versenyeztetési eljárást vagy pályázatkiírási módszert alkalmaznak, ideértve a tervpályázatokat, minősítési rendszereket és dinamikus beszerzési rendszereket is. A Bíróság esetjoga szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy hatékony, gyors jogorvoslati eljárásokkal lehessen élni az ajánlatkérők azon döntései ellen, amelyek egy adott szerződésnek a [2004/18] és a [2004/17] irányelv személyi és tárgyi hatálya alá tartozását állapítják meg.

[…]

(25) Továbbá mivel biztosítani kell az ajánlatkérők által hozott döntésekkel kapcsolatos jogbiztonságot, észszerű minimum jogvesztési határidőt kell előírni az olyan jogorvoslati kérelmek vonatkozásában, amelyek a szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányulnak.

[…]

(27) Tekintettel arra, hogy ez az irányelv megerősíti a nemzeti jogorvoslati eljárásokat, különösen a szerződések jogellenes, közvetlen odaítélése esetében, a gazdasági szereplőket ösztönözni kell ezen új eljárások igénybevételére. Jogbiztonsági okokból a szerződések érvénytelenségének megállapíthatósága egy bizonyos időtartamra korlátozódik. Ezen időkorlátok érvényességét tiszteletben kell tartani.

[…]

(36) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és megfelel azoknak az alapelveknek, amelyeket különösen a [Charta] állapít meg. Ezen irányelv célja különösen, hogy a Charta 47. cikke első és második bekezdésének megfelelően biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben történő tiszteletben tartását.”

A 2014/24 irányelv

8 A 2014/24 irányelv (121) és (122) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(121) Az értékelés kimutatta, hogy még mindig bőven van lehetőség az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazásának a javítására. A szabályok hatékonyabb és következetesebb alkalmazása érdekében lényeges, hogy megfelelő áttekintésünk legyen az esetleges strukturális problémákról és a nemzeti közbeszerzési szakpolitikákban követett általános szokásokról, hogy ezáltal célirányosabban kezelhessük az esetleges problémákat. […]

(122) A [89/665] irányelv előírja, hogy legalább azon személyeknek legyen lehetőségük bizonyos jogorvoslati eljárások igénybevételére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek a közbeszerzésre vonatkozó uniós jog vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályok feltételezett megsértése kárt okoz vagy fennáll a károkozás kockázata. Ez az irányelv nem érintheti ezeket a jogorvoslati eljárásokat. Mindazonáltal azoknak a polgároknak, szervezeti vagy egyéb jellegű érdekelteknek, valamint más személyeknek vagy szerveknek, akik vagy amelyek nem rendelkeznek a [89/665] irányelv értelmében jogorvoslati lehetőségekkel, adófizetőként szintén törvényes érdekük, hogy a közbeszerzési eljárások rendben folyjanak. Ezért lehetőséget kell biztosítani a számukra, hogy – a [89/665] irányelvben megállapított jogorvoslati rendszertől eltérő módon és anélkül, hogy szükségszerűen a bíróságok előtti perlési jogosultsággal rendelkeznének – az illetékes hatóságnak vagy szervezetnek jelezzék ezen irányelv esetleges megsértését. […]”

9 A 2014/24 irányelv 83. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„(1) A helyes és hatékony végrehajtás tényleges biztosítása érdekében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy legalább az ebben a cikkben meghatározott feladatokat egy vagy több hatóság, szerv vagy szervezet lássa el. A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az e feladatok tekintetében hatáskörrel rendelkező valamennyi hatóságról, szervről és szervezetről.

(2) A tagállamok gondoskodnak a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról.

[…]”

A 2014/25 irányelv

10 A 2014/25 irányelv (127) és (128) preambulumbekezdése lényegében megegyezik a 2014/24 irányelv (121) és (122) preambulumbekezdésével.

11 A 2014/25 irányelv 99. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A helyes és hatékony végrehajtás tényleges biztosítása érdekében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy legalább az ebben a cikkben meghatározott feladatokat egy vagy több hatóság, szerv vagy szervezet lássa el. A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot az e feladatok tekintetében hatáskörrel rendelkező valamennyi hatóságról és szervezetről.

(2) A tagállamok gondoskodnak a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról.

[…]”

A magyar jog

A 2003. évi közbeszerzési törvény

12 A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi közbeszerzési törvény) 303. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A felek csak akkor módosíthatják a szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetőleg az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha a szerződéskötést követően – a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében – beállott körülmény miatt a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.”

13 A 2003. évi közbeszerzési törvény 306/A. §-ának (2) bekezdése a következőképpen szól:

„Semmis az e törvény hatálya alá tartozó szerződés, ha

a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;

[…]”

14 A 2003. évi közbeszerzési törvény 307. §-a a következőket írja elő:

„(1) Az ajánlatkérő köteles a szerződés módosításáról, valamint a szerződés teljesítéséről külön jogszabályban meghatározott minta szerint tájékoztatót készíteni, és hirdetmény útján a Közbeszerzési Értesítőben közzétenni. A hirdetményt legkésőbb a szerződés módosításától, illetőleg a szerződés mindkét fél általi teljesítésétől számított tizenöt munkanapon belül kell feladni. Az egy évnél hosszabb vagy határozatlan időre kötött szerződés esetében a szerződés megkötésétől számítva évenként kell a szerződés részteljesítéséről tájékoztatót készíteni. A szerződés teljesítésére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség körében – ha a teljesítés eltérő időpont(ok)ban történik – külön meg kell jelölni a szerződés teljesítésének az ajánlatkérő által elismert időpontját, továbbá az ellenszolgáltatás teljesítésének időpontját. A tájékoztatóban az ajánlattevőként szerződő félnek nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e az abban foglaltakkal.

[…]

(3) A Közbeszerzések Tanácsának elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból történő eljárását, ha valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására a 303. §-ba ütköző módon, illetőleg a szerződés teljesítésére a 304. vagy a 305. §-ba ütköző módon került sor.”

15 A 2003. évi közbeszerzési törvény 327. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzések Tanácsának elnöke;

[…]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását:

a) az (1) bekezdés a), b) és d)–i) pontja szerinti szervezet a jogsértés tudomásra jutásától, közbeszerzési eljárás mellőzése esetén a szerződés megkötéséről, vagy – ha ez nem állapítható meg – teljesítésének bármelyik fél általi megkezdéséről történt tudomásszerzéstől számított harminc napon belül, de legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított egy éven belül, illetőleg – a közbeszerzési eljárás mellőzése es[e]tén – három éven belül

[…] kezdeményeztheti.”

16 A 2003. évi közbeszerzési törvény 328. §-a a következőket írja elő:

„(1) A Közbeszerzések Tanácsának elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását

[…]

c) a 307. § (3) bekezdése szerinti esetben.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kezdeményezésre a 327. § (2)–(7) bekezdését kell alkalmazni.”

17 A 2003. évi közbeszerzési törvény 379. §-ának (2) bekezdése szerint:

„A Tanács

[…]

l) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és teljesítését [307. § (4) bekezdése];

[…]”

A 2015. évi közbeszerzési törvény

18 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: 2015. évi közbeszerzési törvény) 2. §-ának (8) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a [Polgári Törvénykönyv] rendelkezéseit kell alkalmazni.”

19 A 2015. évi közbeszerzési törvény 148. §-ának (1) bekezdése a következőképpen szól:

„A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul.”

20 A 2015. évi közbeszerzési törvény 152. §-ának (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[…]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.”

21 A 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-a értelmében:

„(1) A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását,

[…]

c) ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt.

[…]

(3) Az (l)–(2) bekezdés szerinti kezdeményezésre a 152. § (2)–(8) bekezdését kell alkalmazni.”

22 A 2015. évi közbeszerzési törvény 187. §-ának (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

(1) A Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

(2) A Hatóság

[…]

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és […] hatósági ellenőrzés keretében – külön jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – is ellenőrzi azok teljesítését, megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket;

[…]”

23 A 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-ának (1) bekezdése szerint:

„E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.”

A 4/2011. kormányrendelet

24 A 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 4/2011. kormányrendelet) 1. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A rendelet hatálya kiterjed a 2007–2013 programozási időszakban – az Európai Területi Együttműködés programjaiból származó támogatások kivételével – az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból […] származó – visszterhes vagy támogatási célú – kötelezettségek vállalására, teljesítésére, a teljesítés ellenőrzésére, a felhasználásában, a lebonyolításban és az ellenőrzésben részt vevő természetes személyekre, jogi személyekre, és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, a támogatást igénylőkre, a címzettekre és a kedvezményezettekre.”

25 A 4/2011. kormányrendelet 80. §-ának (3) bekezdése értelmében:

„A kedvezményezett, valamint a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetek projekt szintű elkülönített számviteli nyilvántartást vezetnek, a projekttel kapcsolatos minden dokumentumot elkülönítetten nyilvántartanak, és legalább 2020. december 31-éig megőriznek.”

A polgári törvénykönyv

26 A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 200. §-ának (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz.”

27 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:95. §-a a következőket írja elő:

„Semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés akkor, ha a jogszabály ezt külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása.”

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-496/18. sz. ügy

28 2005. szeptember 30-án a Budapesti Közlekedési Zrt. ajánlatkérői minőségében ajánlati felhívást tett közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* a „Budapesti 4-es metró I. szakasz építménymozgást megfigyelő, zaj- és rezgésellenőrző monitoringrendszer beszerzésére” irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából, amely szerződésnek a becsült értéke meghaladta a közösségi értékhatárokat, és amely európai uniós pénzügyi támogatásban részesült. A szerződést a Hungeodból és a Sixense-ből álló vállalkozáscsoportnak ítélték oda.

29 2006. március 1-jén aláírták a közbeszerzési szerződést.

30 2009. október 5-én a szerződő felek úgy határoztak, hogy előre nem látható körülmények fennállására hivatkozva módosítják a szerződést. 2009. november 18-án e módosításra vonatkozó hirdetményt tettek közzé a *Közbeszerzési Értesítőben*.

31 2017. május 29-én a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult, amelytől egyrészt annak megállapítását kérte, hogy az alapeljárás felperesei jogsértést követtek el azáltal, hogy a szerződést a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-a (1) bekezdésének megsértésével módosították, másrészt pedig azt, hogy szabjon ki velük szemben bírságot. Rámutatott, hogy 2017. március 30-án szerzett tudomást a jogsértésről, és kérelmének alátámasztására a 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-ának (3) bekezdésére, valamint 152. §-a (2) bekezdésének a) pontjára hivatkozott.

32 2017. augusztus 3-i határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetesen megállapította, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvény eljárási rendelkezései alkalmazandók a jelen ügyben, mivel – bár e törvény csak 2015. november 1-jén lépett hatályba, és főszabály szerint csak az ezen időpontot követően kötött szerződésekre vonatkozik – az a 197. §-ának (1) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezések értelmében alkalmazandó az e törvény hatálybalépését megelőzően bekövetkezett szerződésmódosítások ellenőrzésére. Pontosította, hogy az alapügyben szóban forgó szerződés keretében végrehajtott projekt uniós finanszírozásban részesült, és ezért a 4/2011. kormányrendelet 80. §-a (3) bekezdésének megfelelően az eljárás hivatalból történő megindítására nyitva álló határidő 2020. december 31-én jár le.

33 Ami az ügy érdemét illeti, a Közbeszerzési Döntőbizottság, miután megállapította a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-ának megsértését, a Budapesti Közlekedési Zrt.-t 25 000 000 forint (HUF) (hozzávetőleg 81 275 euró), a Hungeodot és a Sixense-t pedig egyetemlegesen 5 000 000 HUF (hozzávetőleg 16 255 euró) bírság megfizetésére kötelezte.

34 Az alapeljárás felperesei keresetet indítottak a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt.

35 A kérdést előterjesztő bíróság az uniós jogból, pontosabban a jogbiztonság elvéből eredő követelményekre kérdez rá abban az esetben, ha valamely tagállamnak a 2015. évi közbeszerzési törvényhez hasonló új szabályozása a hatálybalépése előtt kötött közbeszerzési szerződés esetében engedélyezi a felügyelő hatóság számára, hogy a korábbi nemzeti szabályozásban előírt jogvesztő határidők lejárta ellenére hivatalból vizsgálatot indítson a hatálybalépését megelőzően a közbeszerzések területén elkövetett jogsértésekkel kapcsolatban, és hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságot a jogsértés megállapítására és szankció kiszabására kérje.

36 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ellentétben azokkal az ügyekkel, amelyekben a Bíróságnak a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben érvényesülő jogorvoslati határidőkről kellett határoznia, a C-496/18. sz. ügy a felügyelő hatóság azon jogára vonatkozik, hogy a jogok objektív védelme érdekében jogorvoslattal éljen. E bíróság arra keresi a választ, hogy ebben az összefüggésben hogyan kell alkalmazni az olyan uniós jogelveket, mint a jogbiztonság vagy a tényleges érvényesülés elve.

37 A kérdést előterjesztő bíróság a 2014/25 irányelv 99. cikkének tartalmára is hivatkozik, és arra keresi a választ, hogy fennállnak-e korlátozások a felügyelő hatóságok előjogaival kapcsolatban a tagállamok számára biztosított jogkörök tekintetében, és hogy ebben az összefüggésben érvényesek-e az uniós jog azon követelményei is, amelyek egy adott közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekelt személyek védelmére irányulnak.

38 E bíróság kétségeit fejezi ki a 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-ának (1) bekezdésében átmeneti intézkedésként előírt azon lehetőség uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, hogy ellenőrizzék az e törvény hatálybalépését megelőzően bekövetkezett szerződésmódosításokat.

39 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy alkalmazható-e az a szabály, amely szerint az uniós alapokból finanszírozott projekt esetében a keresetindítási határidő az iratmegőrzési határidőhöz kapcsolódik, mivel e szabályt a 2015. évi közbeszerzési törvény vezette be.

40 E bíróság azt kérdezi, hogy e jogkérdések értékelése szempontjából releváns-e az, hogy melyek azok a jogi, szabályozási, technikai vagy szervezeti hiányosságok, illetve egyéb akadályok, amelyek miatt a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértése az elkövetés időpontjában nem képezte vizsgálat tárgyát.

41 A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdése a jogbiztonság követelményét csak a közbeszerzési szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányuló keresetek tekintetében hangsúlyozza, nem pedig a jogsértés megállapítására és annak szankcionálására irányuló keresetek tekintetében.

42 E körülmények között a Fővárosi Törvényszék úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [92/13 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, hogy ezekkel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a hatálybalépése előtt megkötött közbeszerzési szerződéssel kapcsolatban a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértés kivizsgálására irányadó korábbi tagállami szabályozásban előírt jogvesztő jogorvoslati határidők lejártát követően általában is felhatalmazást ad az általa előírt határidőn belül az általa létrehozott, erre hatáskörrel rendelkező (monitoring)hatóság számára az adott közbeszerzési jogsértés kivizsgálásának kezdeményezésére és érdemi vizsgálatára, és ennek eredményeként a jogsértés és közbeszerzési szankció megállapítására, továbbá a szerződés semmissége és következményeinek alkalmazására?

2) Az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezések vonatkoztathatók-e a közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekeltek jogorvoslati – szubjektív, alanyi – jogának tényleges érvényesülésén kívül, a tagállami jog által létrehozott, a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok jogorvoslati eljárás kezdeményezési és lefolytatásának jogára is?

3) Következik-e a [2014/25 irányelv] 99. cikk[ének] (l)–(2) bekezdéséből, hogy a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára a tagállami jognak – az uniós közbeszerzési pénzügyi érdekek védelme miatt – lehetősége van általában is a korábbi törvényi szabályozás alapján már lejárt jogvesztő határidők ellenére új törvényi szabályozással felhatalmazást adni a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértések kivizsgálására és eljárás kezdeményezésére, valamint lefolytatására?

4) Az 1. és 3. kérdésben részletezett, (monitoring)hatóságok számára biztosított vizsgálati jogkör uniós joggal való összeegyeztethetőségének – az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezésekre figyelemmel – megítélésében van-e jelentősége annak, hogy a közbeszerzési jogsértés elkövetésének időpontjában a közbeszerzési jogsértés kivizsgálására milyen jogi, szabályozási, technikai vagy szervezeti hiányosságok vagy egyéb akadályok miatt nem került sor?

5) Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [92/13 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, továbbá az arányosság elvét, hogy még akkor is, ha a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára biztosítható ezen elvekre tekintettel az 1–4. kérdésekben foglalt hatáskör, a nemzeti bíróság mérlegelheti a jogsértés elkövetése a korábbi jogorvoslati határidő jogvesztő lejárta és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és ennek levonhatja a támadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó vagy egyéb tagállami jog által biztosított jogkövetkezményeket?”

A C-497/18. sz. ügy

43 2009. január 3-án a Budapesti Közlekedési Zrt. ajánlatkérői minőségében ajánlati felhívást tett közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* a „Megbízási szerződés a 4-es Metróépítés I. szakaszában a DBR Projekt Menedzsmentjéhez kapcsolódó szakértői feladatok ellátására. 7. rész: Kockázatkezelési Szakértő” tárgyú közbeszerzési szerződés odaítélése céljából, amely szerződésnek a becsült értéke meghaladta a közösségi értékhatárokat, és amely uniós pénzügyi támogatásban részesült. A közbeszerzési szerződést az Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező Matrics Consults Ltd-nek ítélték oda.

44 2009. május 14-én aláírták a közbeszerzési szerződést. A Budapesti Közlekedési Zrt. 2011. december 31-i hatállyal 2011. november 16-án felmondta azt.

45 2017. május 30-án a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult, amelytől egyrészt annak megállapítását kérte, hogy a Budapesti Közlekedési Zrt. és a Matrics Consults jogsértéseket követett el, másrészt pedig azt, hogy szabjon ki velük szemben bírságot. Megállapította, hogy a szerződő felek ugyan a szerződést írásban nem módosították, azonban a számlakifizetések és teljesítésigazolások kiállítása során tanúsított magatartásukkal oly mértékben tértek el az ajánlattételi időszakban meghatározott és az e szerződésben foglalt fizetési feltételektől, hogy e változtatásokat szerződésmódosításnak kell tekinteni. Így a Közbeszerzési Hatóság elnöke szerint e felek megsértették a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-ának (1) bekezdését. Jelezte, hogy 2017. március 31-én szerzett tudomást a jogsértésről, amely feltételezhetően 2010. február 8-án történt.

46 2017. augusztus 18-i határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetesen megállapította, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvény eljárási rendelkezései alkalmazandók a jelen ügyben, mivel – bár e törvény csak 2015. november 1-jén lépett hatályba, és főszabály szerint csak az ezen időpontot

követően kötött szerződésekre vonatkozik – az a 197. §-ának (1) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezések értelmében alkalmazandó az e törvény hatálybalépését megelőzően bekövetkezett szerződésmódosítások ellenőrzésére.

47 Ami az ügy érdemét illeti, a Közbeszerzési Döntőbizottság, miután megállapította a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-ának a megsértését, 27 000 000 HUF (hozzávetőleg 88 938 euró) bírságot szabott ki a Budapesti Közlekedési Zrt.-vel szemben, és 13 000 000 HUF (hozzávetőleg 42 822 euró) bírságot szabott ki a Matrics Consultsszal szemben.

48 A Budapesti Közlekedési Zrt. és a Matrics Consults keresetet indított a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben a Fővárosi Törvényszék előtt.

49 A kérdést előterjesztő bíróság a C-496/18. sz. ügyben kifejtettekhez hasonló, a jelen ítélet 35–41. pontjában bemutatott megfontolásokat ad elő.

50 E körülmények között a Fővárosi Törvényszék úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [89/665 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben kifejezetten a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, hogy ezekkel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a hatálybalépése előtt megkötött közbeszerzési szerződéssel kapcsolatban a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértés kivizsgálására irányadó korábbi tagállami szabályozásban előírt jogvesztő jogorvoslati határidők lejártát követően általában is felhatalmazást ad az általa előírt határidőn belül az általa létrehozott, erre hatáskörrel rendelkező (monitoring)hatóság számára az adott közbeszerzési jogsértés kivizsgálásának kezdeményezésére, és ennek eredményeként a jogsértés és közbeszerzési szankció megállapítására, továbbá a közbeszerzési szerződés semmissége és következményeinek alkalmazására?

2) Az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezések vonatkoztathatók-e a közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekeltek jogorvoslati – szubjektív, alanyi – jogának tényleges érvényesülésén kívül, a tagállami jog által létrehozott, a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok jogorvoslati eljárás kezdeményezési és lefolytatásának jogára is?

3) Következik-e a [2014/24 irányelv] 83. cikk[ének] (l)–(2) bekezdéséből, hogy a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára a tagállami jognak – az uniós közbeszerzési pénzügyi érdekek védelme miatt – lehetősége van általában is a korábbi törvényi szabályozás alapján már lejárt jogvesztő határidők ellenére új törvényi szabályozással felhatalmazást adni a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértések kivizsgálására és eljárás kezdeményezésére, valamint lefolytatására?

4) Az 1. és 3. kérdésben részletezett, (monitoring)hatóságok számára biztosított vizsgálati jogkör uniós joggal való összeegyeztethetőségének – az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezésekre figyelemmel – megítélésében van-e jelentősége annak, hogy a közbeszerzési jogsértés elkövetésének időpontjában a közbeszerzési jogsértés kivizsgálására milyen jogi, szabályozási, technikai vagy szervezeti hiányosságok vagy egyéb akadályok miatt nem került sor?

5) Úgy kell-e értelmezni a [Charta] 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [89/665 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben kifejezetten a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét,

valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, továbbá az arányosság elvét, hogy még akkor is, ha a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára biztosítható ezen elvekre tekintettel az 1–4. kérdésekben foglalt hatáskör, a nemzeti bíróság mérlegelheti a jogsértés elkövetése, a korábbi jogorvoslati határidő jogvesztő lejárta és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és ennek levonhatja a támadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó vagy egyéb, a tagállami jog által biztosított jogkövetkezményeket?”

51 A Bíróság elnöke a 2018. szeptember 18-i határozatával az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-496/18. és C-497/18. sz. ügyet.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságáról

52 A Közbeszerzési Hatóság elnöke és a magyar kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatatlanok, mivel az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás, közelebbről a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-a és a 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-a nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

53 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint 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. Amennyiben ugyanis e kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni (lásd ebben az értelemben: 2019. október 17-i Comida paralela 12 ítélet, C-579/18, EU:C:2019:875, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Így kizárólag az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy – tekintettel az ügy sajátos jellemzőire – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és hogy a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e (2019. október 17-i Comida paralela 12 ítélet, C-579/18, EU:C:2019:875, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Mindazonáltal, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson, a Bíróság mint elfogadhatatlant elutasíthatja az előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet (2019. október 17-i Comida paralela 12 ítélet, C-579/18, EU:C:2019:875, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel azt kívánja megtudni a Bíróságtól, hogy az uniós jog – legyen szó akár a Chartáról, akár a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárásokról szóló 89/665 és 92/13 irányelvről, akár a közbeszerzési eljárásról szóló 2014/24 és 2014/25 irányelvről – különböző rendelkezéseivel, valamint e jog bizonyos általános elveivel, különösen a jogbiztonság és az arányosság elvével ellentétes-e a magyar szabályozásban előírt azon lehetőség, hogy engedélyezik a nemzeti monitorhatóság számára azt, hogy az új törvény hatálya alatt a közbeszerzési szerződésmódosítások tárgyában hivatalból vizsgálati eljárást indítson a célból, hogy szankciókat szabjon ki e szerződések feleivel szemben, és hogy adott esetben a nemzeti bíróság megállapítsa e szerződésmódosítások semmisségét.

57 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból azonban kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó módosítások tárgyát képező szerződések a megkötésük időpontjában az uniós jog hatálya alá tartoztak, mivel az ezekhez kapcsolódó közbeszerzések meghaladták a releváns uniós szabályozásban előírt értékhatárokat.

58 Egyébiránt első ránézésre különösen szükségesnek tűnik a kérdést előterjesztő bíróság számára azon kérdés tisztázása, hogy az uniós jog általa hivatkozott irányelveivel vagy általános elveivel ellentétes-e az olyan hivatalból indított eljárás, mint amelyről az alapügyben szó van.

59 Végül a Bíróság rendelkezésére álló egyetlen irat sem teszi lehetővé annak feltételezését, hogy az uniós jog kért értelmezése nincs összefüggésben az alapügyek tényállásával vagy tárgyával, vagy hogy nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az előterjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.

60 A fentiekből következik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóak.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

61 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapeljárások megoldása attól függ, hogy az uniós jognak a jelen ítélet 56. pontjában említett irányelveivel és általános elveivel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a nemzeti felügyelő hatóság hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzési szerződések módosításaival szemben, holott e módosításokra egy korábbi szabályozás hatálya alatt került sor, és az e szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt abban az időpontban, amikor az eljárást hivatalból megindították.

62 Először is meg kell állapítani, hogy a Chartának a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott rendelkezései nem relevánsak, így nem nyújthatnak eligazítást a kérdést előterjesztő bíróság számára az alapeljárások keretében.

63 Egyrészt ugyanis a Charta 41. cikkének szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy annak címzettjei nem a tagállamok, hanem kizárólag az Unió intézményei, szervei és hivatalai (lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i Cicala ítélet, C-482/10, EU:C:2011:868, 28. pont; 2017. március 9-i Doux ítélet, C-141/15, EU:C:2017:188, 60. pont).

64 Másrészt emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog által a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők részére az ajánlatkérő döntései által megsértett jogaik szavatolása céljából biztosított bírósági jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályok meghatározása során a tagállamoknak ügyelniük kell arra, hogy ne sérüljenek az uniós jog által magánszemélyeknek biztosított jogok, különösen a Charta 47. cikkében foglalt, hatékony jogorvoslathoz való jog és a pártatlan bírósághoz való jog (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet, C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 43–45. pont; 2019. február 14-i Cooperativa Animazione Valdocco ítélet, C-54/18, EU:C:2019:118, 30. pont).

65 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló iratokból egyáltalán nem tűnik ki, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás megsértésével szembeni, hivatalból való jogorvoslati eljárás a hatékony jogorvoslathoz való jog vagy a pártatlan bírósághoz való jog sérelmével járna.

66 Másodszor, mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett különböző kérdések több szempontból fedik egymást, azokat át kell csoportosítani, és át kell fogalmazni annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára a lehető legpontosabb válaszokat lehessen adni.

67 Ennélfogva úgy kell tekinteni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság először is a második kérdéseivel lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdése, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése, a 92/13 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése, a 2014/24 irányelv 83. cikkének (1) és (2) bekezdése és a 2014/25 irányelv 99. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja-e vagy megtiltja-e a tagállamok számára azt, hogy fogadjanak el olyan szabályozást, amelynek értelmében valamely nemzeti felügyelő hatóság az Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálata céljából, másodszor az első, harmadik és negyedik kérdéseivel azt kívánja megtudni, hogy a jogbiztonság általános elvével ellentétes-e az, hogy a felügyelő hatóság által az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében valamely nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt, harmadszor pedig az ötödik kérdéseivel lényegében azt kívánja megtudni, hogy abban az esetben, ha az első, harmadik és negyedik kérdésekre nemleges választ kell adni, ellentétes-e az arányosság elvével az, hogy a nemzeti bíróság értékelheti a jogsértés elkövetése, a korábbi jogvesztő határidők lejárta és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és abból levonhatja a megtámadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó következményeket, vagy a tagállam jogában előírt bármely más jogkövetkezményt.

A második kérdésekről

68 Második kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdése, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése, a 92/13 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése, a 2014/24 irányelv 83. cikkének (1) és (2) bekezdése és a 2014/25 irányelv 99. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja-e vagy megtiltja-e a tagállamok számára azt, hogy fogadjanak el olyan szabályozást, amelynek értelmében valamely nemzeti felügyelő hatóság az Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálata céljából.

69 Először is, bár a magyar kormány arra hivatkozik, hogy valamely uniós jogi aktus preambulumbekezdései nem kötelező jellegűek, emlékeztetni kell arra, hogy valamely jogi aktus rendelkező része elválaszthatatlan annak indokolásától, ezért azt szükség esetén az elfogadásához vezető okok figyelembevételével kell értelmezni (2000. június 27-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-404/97, EU:C:2000:345, 41. pont; 2019. december 4-i Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena ítélet, C-432/18, EU:C:2019:1045, 29. pont).

70 Ebből következik, hogy a 2007/66 irányelvet annak (25) és (27) preambulumbekezdésére tekintettel kell értelmezni.

71 Másodszor hangsúlyozni kell, hogy a 89/665 és 92/13 irányelv, különösen azok 1. cikkének (3) bekezdése kétségtelenül annak előírására szorítkozik, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy 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 (lásd ebben az értelemben: 2010. október 21-i Symvoulio Apochetefseon Lefkosias ítélet, C-570/08, EU:C:2010:621, 37. pont).

72 E rendelkezések ugyanis a gazdasági szereplőknek az ajánlatkérő önkényétől való megóvására és ily módon annak biztosítására irányulnak, hogy minden tagállamban hatékony jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésre annak biztosítása érdekében, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós

szabályokat hatékonyan alkalmazzák, különösen, amikor a szabályok megszegése még orvosolható (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet, C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 41. pont).

73 Ugyanakkor, noha a 89/665 és 92/13 irányelv előírja, hogy jogorvoslati lehetőségek álljanak fenn azon vállalkozások számára, amelyeknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és amelyeknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll, a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése és a 92/13 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése nem tekinthető úgy – amint a főtanácsnok az indítványának 63. pontjában megjegyezte –, mint amely teljes harmonizációt valósít meg, ennélfogva pedig olyannak, mint amely figyelembe vesz valamennyi, a közbeszerzések területén lehetséges jogorvoslatot.

74 Következésképpen e rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azok nem írják elő, és nem is tiltják meg a tagállamok számára, hogy a nemzeti felügyelő hatóságok számára jogorvoslati lehetőséget írjanak elő annak érdekében, hogy e hatóságok az Unió pénzügyi érdekei védelmének biztosítása érdekében elérhessék a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozással kapcsolatos jogsértések megállapítását.

75 Az ilyen értelmezést nem cáfolja sem a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdése, sem annak 1. és 2. cikke, amelyek a 89/665, illetve a 92/13 irányelvet 2d. cikkel egészítették ki.

76 A 89/665 irányelv 2d. cikke és a 92/13 irányelv 2d. cikke ugyanis lényegében annak előírásával, hogy a tagállamok biztosítják, hogy a szerződést az ajánlatkérőtől független szerv nyilvánítsa érvénytelennek, csak megerősítette azon jogorvoslatok hatályát, amelyeknek a meghatározását ezen irányelvek a tagállamok számára előírják, vagyis az olyan vállalkozások rendelkezésére álló jogorvoslatokét, amelyeknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és amelyeknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott, vagy ennek kockázata fennáll.

77 Harmadszor meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke, amelyeknek azonos a szövege, nem értelmezhetők úgy, mint amelyek előírják vagy megtiltják a tagállamok számára, hogy olyan, közérdeken alapuló, hivatalbóli jogorvoslati mechanizmust írjanak elő, mint amelyről az alapügyben szó van.

78 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke – amint az előbbi irányelv (121) és (122) preambulumbekezdése, illetve az utóbbi irányelv (127) és (128) preambulumbekezdése kifejti – mindkét irányelvnek az „Irányítás” című IV. címében szerepelnek.

79 Így a 2014/24 irányelv (121) preambulumbekezdése és a 2014/25 irányelv (127) preambulumbekezdése csupán azt mondja ki, hogy az említett rendelkezések célja annak biztosítása, hogy „megfelelő áttekintésünk legyen az esetleges strukturális problémákról és a nemzeti közbeszerzési szakpolitikákban követett általános szokásokról, hogy ezáltal célirányosabban kezelhessük az esetleges problémákat”.

80 Ami a 2014/24 irányelv (122) preambulumbekezdését és a 2014/25 irányelv (128) preambulumbekezdését illeti, azok pontosítják, hogy a 2014/24 és 2014/25 irányelv nem érintheti a 89/665 irányelvben, illetve a 92/13 irányelvben előírt jogorvoslati eljárásokat. Hozzáteszik, hogy azoknak a polgároknak, érdekelteknek, valamint más személyeknek vagy szerveknek, akik vagy amelyek nem rendelkeznek e jogorvoslati lehetőségekkel, adófizetőként szintén törvényes érdekük, hogy a közbeszerzési eljárások rendben folyjanak, és ezért lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy – a 89/665 és 92/13 irányelvben megállapított jogorvoslati rendszertől eltérő módon, és anélkül, hogy szükségszerűen perképességgel rendelkeznének – az illetékes hatóságnak vagy szervezetnek jelezzék a 2014/24 és 2014/25 irányelv esetleges megsértését.

81 Ebben az összefüggésben a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ezen irányelvek helyes és hatékony végrehajtásának tényleges biztosítása érdekében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy legalább az ezekben a cikkekben meghatározott feladatokat egy vagy több hatóság, szerv vagy szervezet lássa el, a (2) bekezdésében pedig úgy, hogy a tagállamok gondoskodnak a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringjáról.

82 E rendelkezések ezáltal olyan minimumkövetelményeket tartalmaznak, amelyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy olyan mechanizmusokat írjanak elő, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazásának ellenőrzését.

83 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy e rendelkezések nem tiltják meg a tagállamok számára, hogy a nemzeti felügyelő hatóságok számára rendelkezésre álló, hivatalból indított olyan jogorvoslati eljárásokat írjanak elő, amelyek lehetővé teszik e hatóságok számára, hogy a közbeszerzések területén az Unió pénzügyi érdekei védelmének a biztosítása érdekében elérjék a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás megsértésének megállapítását. Éppen ellenkezőleg, amint a főtanácsnok az indítványának 72. és 73. pontjában hangsúlyozta, az ilyen jellegű eljárás a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke által a felügyelő hatóságoknak tulajdonított új szerep lehetséges megnyilvánulásai valamelyikének minősülnek.

84 A fentiekből következik, hogy a jelen ítélet 69–83. pontjában vizsgált különböző rendelkezések és preambulumbekezdések nem írják elő és nem is tiltják meg a tagállamok számára, hogy lehetővé tegyék valamely felügyelő hatóságnak azt, hogy a közbeszerzések területén az Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából hivatalból jogorvoslati eljárást indíthasson a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálata céljából.

85 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy amennyiben előírnak ilyen, hivatalból indított jogorvoslati eljárást, az az uniós jog hatálya alá tartozik, mivel az ilyen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési szerződések a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartoznak.

86 Ennélfogva az ilyen, hivatalból indított jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve e jog általános elveit, amelyek közé a jogbiztonság általános elve is tartozik.

87 Következésképpen az előterjesztett második kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 2007/66 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdését, a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, a 92/13 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, a 2014/24 irányelv 83. cikkének (1) és (2) bekezdését és a 2014/25 irányelv 99. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok nem írják elő, és nem is tiltják meg a tagállamok számára azt, hogy olyan szabályozást fogadjanak el, amelynek értelmében valamely nemzeti felügyelő hatóság az Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálata céljából. Amennyiben azonban előírnak ilyen eljárást, az az uniós jog hatálya alá tartozik, mivel az ilyen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési szerződések a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartoznak, és ennélfogva annak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve e jog általános elveit, amelyek közé a jogbiztonság általános elve is tartozik.

Az első, a harmadik és a negyedik kérdésekről

88 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, harmadik és negyedik kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a jogbiztonság általános elvével ellentétes-e az, hogy a felügyelő hatóság által az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések

módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.

89 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog csak a közbeszerzési szerződés lényeges módosításait tiltja, amelyek a közbeszerzési szerződés olyan feltételeinek e szerződés érvényességi ideje alatt történő módosításainak felelnek meg, amelyek a 2014/24 irányelv értelmében véve új szerződésodaítélésnek minősülnek azon oknál fogva, hogy e módosítások az eredeti szerződés jellemzőitől lényegesen eltérő jellemzőkkel bírnak, és hogy azok következésképpen a felek e szerződés alapvető feltételeinek az újratárgyalására vonatkozó szándékát igazolhatják (lásd ebben az értelemben: 2008. június 19-i pressetext Nachrichtenagentur ítélet, C-454/06, EU:C:2008:351, 34. pont; 2010. április 29-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-160/08, EU:C:2010:230, 99. pont).

90 Meg kell jegyezni, hogy bár a jogbiztonság elvét az uniós jog értelmében valamennyi nemzeti hatóságnak tiszteletben kell tartania, ez csak akkor áll fenn, ha e hatóságnak az uniós jogot kell alkalmaznia (2008. július 17-i ASM Brescia ítélet, C-347/06, EU:C:2008:416, 65. pont; 2019. március 21-i Unareti ítélet, C-702/17, EU:C:2019:233, 34. pont).

91 Márpedig, amint a jelen ítélet 85. pontjából kitűnik, ha valamely nemzeti felügyelő hatóság hivatalból jogorvoslati eljárást indít az uniós közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződés – e szerződés teljesítése során történő – módosításaival szemben, az ilyen jogorvoslat szintén az uniós jog hatálya alá tartozik.

92 Szükséges tehát megvizsgálni, hogy az őket kötő szerződést jogellenesen módosító szerződő felekkel szembeni szankció kiszabása céljából, illetve e szerződés emiatti érvénytelenségének a megállapítása céljából hivatalból indított ilyen jogorvoslat tiszteletben tartja-e a jogbiztonság elvét, amennyiben az azt bevezető új nemzeti szabályozás a bekövetkezett módosítások tekintetében lehetővé teszi a jogvesztő határidők újbóli megindítását, holott e módosításokra egy korábbi törvény hatálya alatt került sor, és az ez utóbbi által előírt jogvesztő határidő már lejárt az eljárás hivatalból való megindításának időpontjában.

93 E tekintetben a jogbiztonság elve többek között megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (2008. július 17-i ASM Brescia ítélet, C-347/06, EU:C:2008:416, 69. pont; 2015. december 17-i X-Steuerberatungsgesellschaft ítélet, C-342/14, EU:C:2015:827, 59. pont).

94 Fontos továbbá emlékeztetni arra, hogy jóllehet a jogbiztonság elvével ellentétes valamely szabályozás visszaható hatállyal, vagyis a szabályozás hatálybalépése előtti helyzetre történő alkalmazása, azon kedvező vagy kedvezőtlen hatásoktól függetlenül, amelyet az ilyen alkalmazás kelthet az érdekelt tekintetében, ugyanezen elv megköveteli, hogy egy ténybeli helyzetet szokásosan és kifejezett ellentétes rendelkezés hiányában a megvalósulásakor hatályos jogszabályok fényében vizsgáljanak meg, ugyanis az új szabályozás csak a jövőre nézve érvényes, és eltérő rendelkezés hiányában azt a régi törvény hatálya alatt kialakult helyzeteknek a jövőbeni hatásaira is alkalmazni kell (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 3-i A2A ítélet, C-89/14, EU:C:2015:537, 37. pont; 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 55. pont).

95 Ezenkívül, ami kimondottan a jogvesztő határidőket illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a jogbiztonság garantálásához kapcsolódó rendeltetésüknek a megvalósítása érdekében azokat előre meg kell határozni (lásd ebben az értelemben: 1970. július 15-i ACF Chemiefarma kontra Bizottság ítélet, 41/69, EU:C:1970:71, 19. pont; 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet, C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 52. pont), és azoknak kellően előreláthatónak kell lenniük

(lásd ebben az értelemben: 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet, C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 34. pont; 2014. szeptember 17-i Cruz & Companhia ítélet, C-341/13, EU:C:2014:2230, 58. pont).

96 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy azon időpontokra tekintettel, amikor az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződések módosításai bekövetkeztek, a 2003. évi közbeszerzési törvény 327. §-a (2) bekezdésének a) pontja volt alkalmazandó. Márpedig az e rendelkezés alapján a Közbeszerzési Tanács elnöke számára arra nyitva álló határidő, hogy e módosításokkal szemben hivatalból eljárást indítson a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, a 2015. évi közbeszerzési törvény hatálybalépésének időpontjában már több éve lejárt, amit azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

97 Így a 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-ának (1) bekezdése azáltal, hogy lehetővé teszi az eljárások hivatalból történő megindítását a közbeszerzési szerződések azon módosításaival szemben, amelyek esetében a jogvesztő határidők a 2003. évi közbeszerzési törvény e módosításokra alkalmazandó releváns rendelkezései alapján lejártak, nem a folyamatban lévő jogi helyzetek szabályozására irányul, hanem visszaható hatályú rendelkezésnek minősül.

98 Amint ugyanis a Budapesti Közlekedési Zrt. és a Bizottság hangsúlyozta, e szabályozás engedélyezi az ilyen eljárás megindítására hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy újból megindítsa a jogvesztő határidőket, noha ezen eljárást a korábbi szabályozás hatálya alatt vezették be.

99 Kétségtelen, hogy az uniós jog kivételesen elismeri, hogy valamely jogi aktus visszaható hatállyal bírhat, ha az elérendő cél ezt megköveteli, és ha megfelelően tiszteletben tartják az érintettek jogos bizalmát (lásd ebben az értelemben: 2004. július 15-i Gerekens és Procola ítélet, C-459/02, EU:C:2004:454, 24. pont).

100 Mindazonáltal a bizalomvédelem elvével ellentétes az, ha valamely nemzeti szabályozás módosításai lehetővé teszik a nemzeti felügyelő hatóság számára, hogy jogorvoslati eljárást indítson, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.

101 Végül a jelen ítélet 90–100. pontjában szereplő megfontolásokat nem kérdőjelezheti meg az, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvény célja az Unió pénzügyi érdekei védelmének a biztosítása a közbeszerzések területén, valamint a korábbi szabályozás alkalmazásából eredő jogi, technikai vagy szervezeti hiányosságok kiküszöbölése.

102 Következésképpen az első, a harmadik és a negyedik kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a jogbiztonság általános elvével ellentétes az, hogy a felügyelő hatóság által az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.

Az ötödik kérdésekről

103 Ötödik kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy abban az esetben, ha az első, a harmadik és a negyedik kérdésre nemleges választ kell adni, ellentétes-e az arányosság elvével az, hogy a nemzeti bíróság értékelheti a jogsértés elkövetése, a korábbi jogvesztő határidők lejárta és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és abból levonhatja a megtámadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó következményeket, vagy a tagállam jogában előírt bármely más jogkövetkezményt.

104 Az első, a harmadik és a negyedik kérdésekre adott válaszra tekintettel az ötödik kérdéseket nem kell megválaszolni.

A költségekről

105 Mivel ez az eljárás az alapügyben 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) **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 irányelv (25) és (27) preambulumbekezdését, a 2007/66 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 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, a 2007/66 irányelvvel módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdését, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 83. cikkének (1) és (2) bekezdését, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 99. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok nem írják elő, és nem is tiltják meg a tagállamok számára azt, hogy olyan szabályozást fogadjanak el, amelynek értelmében valamely nemzeti felügyelő hatóság az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából hivatalból jogorvoslati eljárást indíthat a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás megsértésének a vizsgálata céljából. Amennyiben azonban előírnak ilyen eljárást, az az uniós jog hatálya alá tartozik, mivel az ilyen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési szerződések a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartoznak, és ennélfogva annak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve e jog általános elveit, amelyek közé a jogbiztonság általános elve is tartozik.**

2) **A jogbiztonság általános elvével ellentétes az, hogy a felügyelő hatóság által az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.**

Vilaras Rodin Šváby

Jürimäe Piçarra

Kihirdetve Luxembourgban a 2020. március 26-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

M. Vilaras
a negyedik tanács elnöke