Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 26 marca 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedury odwoławcze w dziedzinie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane – Dyrektywa 89/665/EWG – Procedury udzielania zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji – Dyrektywa 92/13/EWG – Udzielanie zamówień publicznych – Dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE – Monitorowanie stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych – Uregulowania krajowe umożliwiające określonym organom wszczęcie postępowania z urzędu w przypadku niezgodnej z prawem zmiany umowy będącej w trakcie realizacji – Upływ terminu na skorzystanie z prawa wszczęcia postępowania z urzędu – Zasady pewności prawa i proporcjonalności

W sprawach połączonych C-496/18 i C-497/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) postanowieniami z dnia 7 czerwca 2018 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 30 lipca 2018 r., w postępowaniach:

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

Sixense Soldata (C-496/18),

Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18 i C-497/18),

przeciwko

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

przy udziale:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

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

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 września 2019 r.,

* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Budapesti Közlekedési Zrt. – T.J. Misefay, ügyvéd,

– w imieniu Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság – É. Horváth, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Közbeszerzési Hatóság Elnöke – T.A. Cseh, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Haasbeek, P. Ondrůšek oraz A. Sipos, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą w istocie wykładni art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 335, s. 31) (zwanej dalej „dyrektywą 89/665"), art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. 1992, L 76, s. 14), zmienionej dyrektywą 2007/66 (zwanej dalej „dyrektywą 92/13"), art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), art. 99 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243), art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), a także zasad pewności prawa i proporcjonalności.

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów między Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (zwanym dalej „Hungeod"), Sixense Soldata (zwaną dalej „Sixense") a Budapesti Közlekedési Zrt., pierwszy z nich (sprawa C-496/18), oraz między Budapesti Közlekedési drugi z nich (sprawa C-497/18), a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (komisją arbitrażową do spraw zamówień publicznych urzędu zamówień publicznych, Węgry, zwaną dalej „komisją arbitrażową") dotyczących zmian w będących w trakcie realizacji umowach zawartych w wyniku zakończenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 89/665

3 Artykuł 1 dyrektywy 89/665 stanowi:

„1. […]

Państwa członkowskie przedsiębiorą niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2004/18/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. 2004, L 134, s. 114)] – możliwość skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez instytucje zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień publicznych lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

[…]

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

4 Artykuł 2d dyrektywy 89/665, zatytułowany „Nieskuteczność”, został dodany dyrektywą 2007/66 i ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby umowa została uznana za nieskuteczną przez organ odwoławczy niezależny od instytucji zamawiającej lub by jej nieskuteczność wynikała z decyzji takiego organu odwoławczego w następujących przypadkach:

a) jeżeli instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co nie było dopuszczone zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE;

[…]

2. Konsekwencje wynikające z uznania umowy za nieskuteczną przewidziane są przez prawo krajowe”.

Dyrektywa 92/13

5 Artykuł 1 dyrektywy 92/13 stanowi:

„1. […]

Państwa członkowskie przedsiębiorą niezbędne środki, aby zapewnić – w odniesieniu do zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2004/17/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. 2004, L 134, s. 1)] – możliwość skutecznego, a w szczególności możliwie szybkiego odwołania od decyzji podjętych przez podmioty

zamawiające, zgodnie z warunkami określonymi w art. 2–2f niniejszej dyrektywy, z powodu naruszenia przez te decyzje prawa wspólnotowego w dziedzinie zamówień lub naruszenia krajowych przepisów transponujących to prawo.

[…]

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

6 Artykuł 2d dyrektywy 92/13, zatytułowany „Nieskuteczność", został dodany dyrektywą 2007/66 i ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by umowa została uznana za nieskuteczną przez organ odwoławczy niezależny od podmiotu zamawiającego lub by jej nieskuteczność wynikała z decyzji takiego organu odwoławczego, w następujących przypadkach:

a) jeżeli podmiot zamawiający udzielił zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co nie było dopuszczalne zgodnie z dyrektywą 2004/17/WE;

[…]

2. Konsekwencje wynikające z uznania umowy za nieskuteczną przewidziane są przez prawo krajowe".

Dyrektywa 2007/66

7 Motywy 2, 25, 27 i 36 dyrektywy 2007/66 stanowią:

„(2) Dyrektywy [89/665] i [92/13] mają […] zastosowanie wyłącznie do zamówień objętych zakresem zastosowania dyrektyw [2004/18] i [2004/17] zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, bez względu na rodzaj stosowanej procedury konkurencyjnej lub zaproszenia do ubiegania się o zamówienie, w tym konkursów, systemów kwalifikowania i dynamicznych systemów zakupów. Zgodnie z orzeczeniami Trybunału […] państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność skutecznych i szybkich środków odwoławczych od decyzji instytucji zamawiających i podmiotów zamawiających w kwestii ustalenia, czy dane zamówienie podlega podmiotowemu lub przedmiotowemu zakresowi zastosowania dyrektyw [2004/18] i [2004/17].

[…]

(25) Ponadto konieczność zapewnienia trwałej pewności prawnej [prawa] decyzji podjętych przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające wymaga ustanowienia rozsądnego minimalnego okresu ograniczającego prawo do wniesienia odwołania, którego celem jest stwierdzenie nieskuteczności umowy.

[…]

(27) Jako że niniejsza dyrektywa wzmacnia krajowe procedury odwoławcze, szczególnie w przypadkach bezprawnego bezpośredniego udzielania zamówień, należy zachęcać wykonawców do stosowania tych nowych mechanizmów. Z uwagi na pewność prawną [prawa] możliwość uznania umowy za nieskuteczną jest ograniczona czasowo. Należy przestrzegać skuteczności tych terminów.

[…]

(36) Niniejsza dyrektywa uwzględnia prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w [karcie]. W szczególności niniejsza dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania prawa do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu, zgodnie z art. 47 akapit pierwszy i drugi [karty]".

Dyrektywa 2014/24

8 Motywy 121 i 122 dyrektywy 2014/24 stanowią:

„(121) Ocena wykazała, że nadal istnieje znacząca możliwość poprawy w stosowaniu unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych. Z myślą o efektywniejszym i bardziej konsekwentnym stosowaniu tych przepisów niezbędne jest uzyskanie dobrego ogólnego oglądu ewentualnych problemów strukturalnych i generalnych wzorców w krajowych politykach w zakresie zamówień, by rozwiązać potencjalne problemy w bardziej ukierunkowany sposób. […]

(122) Dyrektywa [89/665] przewiduje określone procedury odwoławcze, które mają być dostępne co najmniej dla każdej osoby, która ma lub miała interes w uzyskaniu konkretnego zamówienia, a która ucierpiała lub może ucierpieć wskutek domniemanego naruszenia unijnego prawa w dziedzinie zamówień publicznych lub przepisów krajowych przenoszących to prawo. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć wpływu na te procedury odwoławcze. Jednak obywatele, zainteresowane podmioty, bez względu na to, czy są zorganizowane, oraz inne osoby lub organy niemające dostępu do procedur odwoławczych na mocy dyrektywy [89/665] pomimo to mają, jako podatnicy, uzasadniony interes w tym, by procedury zamówień publicznych były należyte. Powinni zatem mieć możliwość – w sposób inny niż poprzez system odwoławczy na mocy dyrektywy [89/665] i bez konieczności występowania przed sądem lub trybunałem – zgłaszania ewentualnych naruszeń niniejszej dyrektywy do właściwego organu lub struktury. […]".

9 Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/24:

„1. W celu skutecznego zapewnienia właściwego i skutecznego wykonania dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby przynajmniej zadania określone w niniejszym artykule były realizowane przez co najmniej jeden organ, podmiot lub strukturę. Informują też Komisję o wszystkich organach, podmiotach lub strukturach właściwych do realizowania tych zadań.

2. Państwa członkowskie zapewniają monitorowanie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

[…]".

Dyrektywa 2014/25

10 Motywy 127 i 128 dyrektywy 2014/25 są zasadniczo identyczne jak motywy 121 i 122 dyrektywy 2014/24.

11 Artykuł 99 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/25 przewiduje:

„1. W celu skutecznego zapewnienia prawidłowego i sprawnego wykonania dyrektywy państwa członkowskie dopilnowują, aby przynajmniej zadania określone w niniejszym artykule były realizowane przez co najmniej jeden organ, podmiot lub strukturę. Informują też Komisję o wszystkich organach lub strukturach właściwych do realizowania tych zadań.

2. Państwa członkowskie zapewniają monitorowanie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

[…]”.

Prawo węgierskie

Ustawa o zamówieniach publicznych z 2003 r

12 Paragraf 303 ust. 1 közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (ustawy nr CXXIX z 2003 r. o zamówieniach publicznych, zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych z 2003 r.”) stanowi:

„Strony są uprawnione do zmiany części umowy sporządzonej na podstawie warunków określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentacji przetargowej, a także na podstawie treści oferty jedynie wówczas, gdy umowa narusza istotne i zgodne z prawem interesy jednej ze stron ze względu na okoliczności zaistniałe po zawarciu umowy z przyczyn niemożliwych do przewidzenia w chwili zawierania umowy”.

13 Paragraf 306/A ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. ma następujące brzmienie:

„Wszelkie umowy wchodzące w zakres niniejszej ustawy uznaje się na nieważne, jeżeli:

a) wbrew przepisom prawa do zawarcia umowy doszło z pominięciem postępowania o udzielenie zamówienia

[…]”.

14 Paragraf 307 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. przewiduje:

„1) Instytucja zamawiająca sporządza zgodnie ze wzorem przewidzianym w przepisach szczególnych zawiadomienie o zmianie umowy i realizacji umowy oraz publikuje je w drodze ogłoszenia w *Közbeszerzési Értesítő* [(biuletynie zamówień publicznych)]. Ogłoszenie to następuje w terminie 15 dni roboczych od zmiany umowy lub realizacji umowy przez obie strony. W przypadku umowy zawartej na okres ponad jednego roku lub umowy na czas nieokreślony, co roku począwszy od dnia zawarcia umowy publikuje się zawiadomienie o częściowej realizacji umowy. W związku z obowiązkiem informowania o realizacji umowy – jeżeli jej realizacja następuje w innym niż przewidziany terminie lub w innych niż przewidziane terminach – należy wskazać w szczególności termin realizacji umowy uznany przez instytucję zamawiającą oraz termin realizacji umowy przez kontrahenta. W zawiadomieniu strona zawierająca umowę w charakterze wykonawcy składa oświadczenie, czy zgadza się z zawartymi w nim informacjami.

[…]

3) Prezes urzędu zamówień publicznych wszczyna z urzędu postępowanie przed [komisją arbitrażową], jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że zmiana umowy została dokonana z naruszeniem § 303 lub jeżeli wykonanie umowy następuje z naruszeniem §§ 304 lub 305”.

15 Paragraf 327 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. stanowi:

„1) Postępowanie przed [komisją arbitrażową] mogą wszcząć z urzędu wymienione niżej podmioty, jeżeli w ramach wykonywania swoich kompetencji powezmą wiedzę o działaniu lub zaniechaniu sprzecznym z niniejszą ustawą:

a) prezes urzędu zamówień publicznych;

[…]

2) Postępowanie przed [komisją arbitrażową] może zostać wszczęte z urzędu:

a) przez jeden z organów, o których mowa w ust. 1 lit. a), b) i d)–i) w terminie 30 dni od dnia powzięcia przez ten organ wiedzy o naruszeniu – lub w przypadku pominięcia przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – od dnia zawarcia umowy, a w razie niemożności ustalenia takiego dnia – od dnia powzięcia przez organ wiedzy o przystąpieniu do realizacji umowy przez jedną ze stron, jednak nie później niż w terminie jednego roku od dnia wystąpienia naruszenia lub w terminie trzech lat w przypadku pominięcia przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

[…]”.

16 Paragraf 328 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. przewiduje:

„1) Prezes urzędu zamówień publicznych wszczyna z urzędu postępowanie przed [komisją arbitrażową]

[…]

c) w przypadku, o którym mowa w § 307 ust. 3.

2) Do aktu wszczynającego postępowanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy § 327 ust. 2–7”.

17 Zgodnie z § 379 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r.:

„Urząd [zamówień publicznych]

[…]

l) bacznie obserwuje zmiany i realizację umów zawieranych w następstwie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (§ 307 ust. 4);

[…]”.

Ustawa o zamówieniach publicznych z 2015 r.

18 Paragraf 2 ust. 8 közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (ustawy nr CXLIII z 2015 r. o zamówieniach publicznych, zwanej dalej „ustawą o zamówieniach publicznych z 2015 r.”) stanowi:

„O ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej, do umów zawartych w wyniku postępowania o udzieleniu zamówienia publicznego stosuje się przepisy [kodeksu cywilnego]”.

19 Paragraf 148 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. ma następujące brzmienie:

„Postępowanie przed [komisją arbitrażową] wszczynane jest na wniosek lub z urzędu”.

20 Paragraf 152 ust. 1 i 2 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. przewiduje:

„1) Postępowanie przed [komisją arbitrażową] mogą wszcząć z urzędu wymienione niżej podmioty, jeżeli w ramach wykonywania swoich uprawnień powezmą wiedzę o działaniu lub zaniechaniu sprzecznym z niniejszą ustawą:

a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(prezes urzędu zamówień publicznych, Węgry)];

[…]

2) Jeden z organów lub jedna z osób, o których mowa w ust. 1, może z urzędu wszcząć postępowanie przed [komisją arbitrażową] w terminie 60 dni od dnia powzięcia przez ten organ wiedzy o naruszeniu, lecz

a) nie później niż w ciągu trzech lat od dnia wystąpienia naruszenia,

b) w drodze odstępstwa od przepisu lit. a) – jeżeli zakupu dokonano bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – w terminie nie dłuższym niż pięć lat od dnia zawarcia umowy, a w razie niemożności ustalenia tego dnia – od dnia przystąpienia do realizacji umowy przez jedną ze stron, lub

c) w drodze odstępstwa od przepisów lit. a) i b) – jeżeli nabycia dokonano ze środków pochodzących z pomocy – w okresie przechowywania dokumentów, określonym przepisami prawa dotyczącymi płatności i wykorzystania pomocy, lecz w terminie co najmniej pięciu lat od dnia wystąpienia naruszenia, a jeżeli nabycia dokonano bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – od dnia zawarcia umowy, a w razie niemożności ustalenia tego dnia – od dnia przystąpienia do realizacji umowy przez jedną ze stron”.

21 Zgodnie z § 153 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r.:

„1) Prezes urzędu zamówień publicznych wszczyna postępowanie przed [komisją arbitrażową] z urzędu

[…]

c) jeżeli w świetle wyniku monitorowania w trybie administracyjnym przeprowadzonego przez urząd zamówień publicznych zgodnie z § 187 ust. 2 lit. j) lub nawet bez przeprowadzenia monitorowania w trybie administracyjnym uprawdopodobniono, że zmiany umowy dokonano lub wykonywanie umowy ma miejsce z naruszeniem niniejszej ustawy, w szczególności jeżeli doszło do naruszenia, o którym mowa w § 142 ust. 2.

[…]

3) Do aktu wszczynającego postępowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, stosuje się przepisy § 152 ust. 2–8”.

22 Paragraf 187 ust. 1 i 2 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. przewiduje:

„1) Urząd zamówień publicznych ma za zadanie – z uwzględnieniem interesu publicznego oraz interesów instytucji zamawiających i wykonawców – skutecznie przyczyniać się do prowadzenia polityki w zakresie zamówień publicznych, tworzenia oraz upowszechniania zachowań zgodnych z prawem zamówień publicznych w celu sprzyjania jawności i przejrzystości wydatków publicznych.

2) Urząd:

[…]

j) bacznie obserwuje zmiany umów zawartych w następstwie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a w ramach monitorowania […] zgodnie z przepisami szczegółowymi przewidzianymi ustawą monitoruje realizacji umów, a w szczególności przyjmuje środki, o których mowa w § 153 ust. 1 lit. c) i § 175.

[…]”.

23 Zgodnie z § 197 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r.:

„Przepisy niniejszej ustawy mają zastosowanie do umów zawieranych w następstwie postępowań o przyznanie […] lub udzielenie zamówień publicznych, które rozpoczęły się po jej wejściu w życie, do postępowań konkurencyjnych, które rozpoczęły się po tej dacie, jak również do związanych z nimi postępowań odwoławczych, o które wnioskowano, które rozpoczęto lub które zostały wszczęte przez organ z urzędu, w tym postępowań ugodowych poprzedzających wniesienie skargi. Paragrafy 139, 141, 142, 153 ust. 1 lit. c) i § 175 mają zastosowanie do możliwości zmiany – bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – umów zawartych w następstwie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które rozpoczęły się przed wyjściem w życie niniejszej ustawy, jak również do monitorowania zmian i realizacji umów. Ponadto przepisy rozdziału XXI mają zastosowanie do postępowań odwoławczych dotyczących takich umów”.

Dekret rządowy 4/2011

24 Zgodnie z § 1 ust. 12007–2013 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 [dekretu rządowego 4/2011 (I. 28) w sprawie korzystania z pomocy pochodzącej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013, zwanego dalej „dekretem rządowym 4/2011”]:

„Zakresem stosowania niniejszego dekretu objęte są podejmowanie i wykonanie zobowiązań – tytułem odpłatnym lub w ramach dotacji – wynikających z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności […] w okresie programowania 2007–2013, z wyjątkiem pomocy w ramach europejskich programów współpracy terytorialnej, kontrola wykonania, osoby fizyczne, osoby prawne oraz podmioty nieposiadające osobowości prawnej z nich korzystające, wypłacanie i kontrola, osoby składające wnioski o dotację, adresaci i beneficjenci dotacji”.

25 Zgodnie z § 80 ust. 3 dekretu rządowego 4/2011:

„Beneficjent oraz podmioty zaangażowane w wypłatę pomocy prowadzą oddzielną księgowość dla każdego projektu, odrębnie rejestrują wszystkie dokumenty związane z projektem i przechowują je co najmniej do dnia 31 grudnia 2020 r.”.

Kodeks cywilny

26 Paragraf 200 ust. 2 Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (ustawy nr IV z 1959 r. ustanawiającej kodeks cywilny) stanowi:

„Umowy naruszające przepisy prawa lub zawarte z obejściem przepisu prawa są nieważne, o ile przepisy te nie przewidują innych skutków prawnych".

27 Paragraf 6:95 Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (ustawy nr V z 2013 r. ustanawiającej kodeks cywilny) przewiduje:

„Umowy naruszające przepisy prawa lub zawarte z obejściem przepisu prawa są nieważne, o ile przepisy te nie przewidują innych skutków prawnych. Z zastrzeżeniem innych sankcji prawnych umowa jest nieważna również, jeżeli przewiduje to wyraźnie przepis prawa lub jeżeli jego celem jest zakazanie skutku prawnego, który ma zostać osiągnięty w drodze tej umowy".

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-496/18

28 W dniu 30 września 2005 r. Budapesti Közlekedési, jako instytucja zamawiająca, opublikował w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie o przetargu w celu udzielenia zamówienia publicznego na „nabycie systemu monitorowania na potrzeby nadzorowania ruchu konstrukcji i kontroli hałasu i wibracji podczas pierwszego etapu budowy 4. linii metra w Budapeszcie [(Węgry)]", którego szacunkowa wartość przekraczała wspólnotowe progi i do którego miała zastosowanie pomoc finansowa Unii Europejskiej. Zamówienie zostało udzielone konsorcjum złożonemu z Hungeod i Sixense.

29 W dniu 1 marca 2006 r. została podpisana umowa dotycząca realizacji zamówienia.

30 W dniu 5 października 2009 r. strony dokonały zmiany umowy, powołując się na wystąpienie niemożliwych do przewidzenia okoliczności. W dniu 18 listopada 2009 r. w *Közbeszerzési Értesítő* (biuletynie zamówień publicznych) opublikowane zostało zawiadomienie o zmianie umowy.

31 W dniu 29 maja 2017 r. prezes urzędu zamówień publicznych zwrócił się do komisji arbitrażowej, wnosząc, po pierwsze, o stwierdzenie, że skarżące w postępowaniu głównym dopuściły się naruszenia, zmieniając umowę wbrew § 303 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r., a po drugie, o nałożenie na nie grzywien. Stwierdził, że powziął wiedzę o naruszeniu w dniu 30 marca 2017 r., a na poparcie swego wniosku powołał się na § 153 ust. 3 oraz § 152 ust. 2 lit. a) ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r.

32 Decyzją z dnia 3 sierpnia 2017 r. komisja arbitrażowa, stwierdziwszy na wstępie, że przepisy proceduralne ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. znajdowały zastosowanie w odnośnym przypadku, gdyż jakkolwiek ustawa ta weszła w życie dopiero w dniu 1 listopada 2015 r. i co do zasady dotyczy wyłącznie umów zawartych po tej dacie, to zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w jej § 197 ust. 1 znajduje ona zastosowanie do monitorowania zmian w umowach, które zostały wprowadzone przed jej wejściem w życie. Organ ten uznał, że projekt realizowany w ramach umowy będącej przedmiotem postępowania głównego korzystał z finansowania ze środków Unii i że w związku z tym zgodnie z § 80 ust. 3 dekretu rządowego 4/2011 termin na wszczęcie postępowania z urzędu upłynie w dniu 31 grudnia 2020 r.

33 Co do istoty, stwierdziwszy naruszenie § 303 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r., komisja arbitrażowa nałożyła na Budapesti Közlekedési grzywnę w wysokości 25 000 000 forintów węgierskich (HUF) (około 81 275 EUR) oraz solidarnie na Hungeod i Sixense grzywnę w wysokości około 5 000 000 HUF (około 16 255 EUR).

34 Skarżące w postępowaniu głównym wniosły skargę na decyzję komisji arbitrażowej do Fővárosi Törvényszék (sądu dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry).

35 Sąd odsyłający zastanawia się nad wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z zasady pewności prawa, w przypadku gdy nowe uregulowania państwa członkowskiego, takie jak ustawa o zamówieniach publicznych z 2015 r. zezwalają, aby w odniesieniu do zamówienia publicznego udzielonego przed ich wejściem w życie organ monitorujący, niezależnie od upływu terminów zawitych przewidzianych we wcześniejszych uregulowaniach krajowych, wszczął z urzędu dochodzenie w sprawie naruszeń w dziedzinie zamówień publicznych, popełnionych przed ich wejściem w życie, doprowadził do stwierdzenia naruszenia i nałożenia sankcji przez komisję arbitrażową.

36 Sąd odsyłający podnosi, że w przeciwieństwie do spraw, w których Trybunał zajął stanowisko w przedmiocie terminu na wniesienie odwołania w kontekście postępowań w sprawie zamówień publicznych, sprawa C-496/18 dotyczy prawa organu monitorującego do wniesienia odwołania w interesie obiektywnej ochrony praw. Zastanawia się on nad stosowaniem w takim kontekście zasad prawa Unii, takich jak zasady pewności prawa i skuteczności.

37 Sąd odsyłający odwołuje się również do treści art. 99 dyrektywy 2014/25 i zastanawia się, czy istnieją ograniczenia w zakresie powierzonych państwom członkowskich uprawnień dotyczących prerogatyw organów monitorujących oraz czy wymogi prawa Unii w dziedzinie ochrony osób zainteresowanych uzyskaniem danego zamówienia są również w tym względzie istotne.

38 Wyraża on wątpliwości co do zgodności z prawem Unii wprowadzonej na mocy przepisu przejściowego – w § 197 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. – możliwości monitorowania zmian w umowach, które nastąpiły przed wejściem w życie tej ustawy.

39 Sąd odsyłający zastanawia się na możliwością zastosowania zasady, zgodnie z którą w przypadku projektu finansowanego ze środków Unii termin wniesienia odwołania jest powiązany z terminem przechowywania dokumentacji, w sytuacji gdy zasada ta została wprowadzona ustawą o zamówieniach publicznych z 2015 r.

40 Sąd ten zastanawia się, czy do celów oceny tych kwestii prawnych istotne jest ustalenie luk prawnych, regulacyjnych, technicznych lub organizacyjnych czy też innych przeszkód, z uwagi na które naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych nie było przedmiotem dochodzenia w chwili, gdy zostało ono popełnione.

41 Sąd odsyłający podkreśla, że motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66 kładą nacisk na wymóg pewności prawa jedynie w odniesieniu do odwołań mających na celu stwierdzenie nieskuteczności zamówienia, a nie tych wniesionych w celu stwierdzenia naruszenia i nałożenia w związku z nim sankcji.

42 W tych okolicznościach Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 41 ust. 1 i art. 47 [karty], motywy 2, 25, 27 i 36 [dyrektywy 2007/66], art. 1 ust. 1 i 3 [dyrektywy 92/13] i w tym kontekście zasadę pewności prawa jako ogólną zasadę prawa Unii oraz wymóg skuteczności i szybkości środków odwoławczych dostępnych w dziedzinie zamówień publicznych w odniesieniu do decyzji instytucji zamawiających należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów państwa członkowskiego, które w odniesieniu do zamówień publicznych udzielonych przed ich wejściem w życie, po upływie

terminów zawitych na wniesienie skargi, ustanowionych w poprzednim ustawodawstwie państwa członkowskiego, w celu zbadania naruszeń w dziedzinie zamówień publicznych popełnionych przed wejściem w życie wspomnianych przepisów, zezwalają w sposób ogólny właściwemu organowi (monitorującemu) utworzonemu na mocy tego uregulowania, w terminie określonym w rzeczonych przepisach, na wszczęcie postępowania w celu zbadania konkretnego naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz orzeczenie co do istoty sprawy i, w konsekwencji, na stwierdzenie popełnienia naruszenia, nałożenie sankcji [na podstawie przepisów regulujących zamówienia publiczne], [stwierdzenie nieważności umowy oraz wywiedzenie skutków z] nieważności zamówienia?

2) Czy normy prawne i zasady, o których mowa w pytaniu pierwszym – oprócz skutecznego wykonywania (podmiotowego i osobistego) prawa do wniesienia skargi przysługującego osobom zainteresowanym udzieleniem zamówienia publicznego – mogą być stosowane do prawa do wszczęcia i prowadzenia postępowania odwoławczego, które przysługuje organom (monitorującym) utworzonym przez system prawny państwa członkowskiego, uprawnionym do wykrywania i badania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełniącym funkcję ochrony interesu publicznego?

3) Czy z art. 99 ust. 1 i 2 [dyrektywy 2014/25] wynika, że poprzez przyjęcie nowej ustawy prawo państwa członkowskiego może – w celu ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie zamówień publicznych – zezwolić w sposób ogólny organom (monitorującym), upoważnionym przez system prawny państwa członkowskiego do wykrywania i badania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełniącym funkcję ochrony interesu publicznego, na zbadanie naruszeń w dziedzinie zamówień publicznych, popełnionych przed wejściem w życie wspomnianej ustawy, oraz na wszczęcie i prowadzenie postępowania, mimo że upłynęły już terminy zawite zgodnie z poprzednim ustawodawstwem?

4) Czy przy dokonywaniu oceny – biorąc pod uwagę normy prawne i zasady, o których mowa w pytaniu pierwszym – zgodności z prawem Unii uprawnienia do badania przysługującego organom (monitorującym), opisanego w pytaniach pierwszym i trzecim, mają jakiekolwiek znaczenie luki prawne, regulacyjne, techniczne lub organizacyjne albo innego rodzaju przeszkody, z powodu których nie zbadano naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych w chwili jego popełnienia?

5) Czy art. 41 ust. 1 i art. 47 [karty], motywy 2, 25, 27 i 36 [dyrektywy 2007/66], art. 1 ust. 1 i 3 [dyrektywy 92/13] i w tym kontekście zasadę pewności prawa jako ogólną zasadę prawa Unii, wymóg skuteczności i szybkości dostępnych środków odwoławczych w odniesieniu do decyzji instytucji zamawiających oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że – nawet jeśli w świetle tych zasad można przyznać uprawnienie, o którym mowa w pytaniach od pierwszego do czwartego, organom (monitorującym), które są uprawnione przez porządek prawny państwa członkowskiego do wykrycia i zbadania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełnią funkcję ochrony interesu publicznego – sąd krajowy może ocenić racjonalność i proporcjonalność okresu, jaki upłynął między popełnieniem naruszenia, upływem przewidzianego wcześniej terminu zawitego na wniesienie skargi oraz wszczęciem postępowania mającego na celu zbadanie naruszenia, a także wywieść z powyższego skutek prawny w postaci [nieważności] spornej decyzji lub inny skutek określony w prawie państwa członkowskiego?”.

Sprawa C-497/18

43 W dniu 3 stycznia 2009 r. Budapesti Közlekedési jako instytucja zamawiająca opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie o przetargu w celu udzielenia zamówienia publicznego mającego za przedmiot „zarządzanie projektem DBR na pierwszym etapie budowy 4. linii

metra – część 7: ekspert ds. zarządzania ryzykiem", którego szacunkowa wartość przekraczała progi wspólnotowe i do którego miała zastosowanie pomoc finansowa Unii. Zamówienie zostało udzielone Matrics Consults Ltd, z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie.

44 W dniu 14 maja 2009 r. została podpisana umowa dotycząca realizacji zamówienia. W dniu 16 listopada 2011 r. umowa ta została wypowiedziana przez Budapesti Közlekedési ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2011 r.

45 W dniu 30 maja 2017 r. prezes urzędu zamówień publicznych zwrócił się do komisji arbitrażowej, wnosząc, po pierwsze, o stwierdzenie, że Budapesti Közlekedési i Matrics Consults dopuściły się naruszenia, a po drugie, o nałożenie na nie grzywien. Stwierdzone zostało, że chociaż strony nie dokonały zmiany umowy na piśmie, to poprzez swe zachowanie przy dokonywaniu zapłaty faktur i wydawaniu świadectw odbioru robót odeszły one od warunków płatności określonych na etapie składnia oferty i zawartych w tejże umowie w takim stopniu, że zmiany te należało uznać za zmianę umowy. W związku z tym, zdaniem prezesa urzędu zamówień publicznych, strony te naruszyły § 303 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. Organ ten stwierdził, że powziął wiedzę o naruszeniu w dniu 31 marca 2017 r., a ono samo, jak założono, zostało popełnione w dniu 8 lutego 2010 r.

46 Decyzją z dnia 18 sierpnia 2017 r. komisja arbitrażowa, stwierdziwszy na wstępie, że przepisy proceduralne ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. znajdowały zastosowanie w odnośnym przypadku, gdyż jakkolwiek ustawa ta weszła w życie dopiero w dniu 1 listopada 2015 r. i co do zasady dotyczy ona wyłącznie umów zawartych po tej dacie, to zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w jej § 197 ust. 1 znajduje ona zastosowanie do monitorowania zmian w umowach, które zostały wprowadzone przed dniem jej wejścia w życie.

47 Co do istoty, stwierdziwszy naruszenie § 303 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r., komisja arbitrażowa nałożyła grzywnę w wysokości 27 000 000 HUF (około 88 938 EUR) na Budapesti Közlekedési, a także grzywnę w wysokości 13 000 000 HUF (około 42 822 EUR) na Matrics Consults.

48 Budapesti Közlekedési oraz Matrics Consults wniosły skargę na decyzję komisji arbitrażowej do Fővárosi Törvényszék (sądu dla miasta stołecznego Budapeszt).

49 Sąd odsyłający przedstawia uwagi podobne do uwag wyrażonych w sprawie C-496/18, streszczonych w pkt 35–41 niniejszego wyroku.

50 W tych okolicznościach Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 41 ust. 1 i art. 47 [karty], motywy 2, 25, 27 i 36 [dyrektywy 2007/66], art. 1 ust. 1 i 3 [dyrektywy 89/665] i w tym kontekście zasadę pewności prawa jako ogólną zasadę prawa Unii oraz wymóg skuteczności i szybkości środków odwoławczych dostępnych w dziedzinie zamówień publicznych w odniesieniu do decyzji instytucji zamawiających należy interpretować w ten sposób, że są one sprzeczne z przepisami państwa członkowskiego, które w odniesieniu do zamówień publicznych udzielonych przed ich wejściem w życie, po upływie terminów zawitych na wniesienie skargi, ustanowionych w poprzednim ustawodawstwie państwa członkowskiego, w celu zbadania naruszeń w dziedzinie zamówień publicznych popełnionych przed wejściem w życie wspomnianych przepisów, zezwalają w sposób ogólny właściwemu organowi (monitorującemu) utworzonemu na mocy tego uregulowania, w terminie określonym w rzeczonych przepisach, na wszczęcie postępowania w celu zbadania konkretnego naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych i, w konsekwencji, na stwierdzenie popełnienia naruszenia, nałożenie sankcji [na podstawie przepisów regulujących zamówienia publiczne], [stwierdzenie nieważności umowy oraz wywiedzenie skutków z] nieważności zamówienia?

2) Czy normy prawne i zasady, o których mowa w pytaniu pierwszym – oprócz skutecznego wykonywania (podmiotowego i osobistego) prawa do wniesienia skargi przysługującego osobom zainteresowanym udzieleniem zamówienia publicznego – mogą być stosowane do prawa do wszczęcia i prowadzenia postępowania odwoławczego, które przysługuje organom (monitorującym) utworzonym przez system prawny państwa członkowskiego, uprawnionym do wykrywania i badania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełniącym funkcję ochrony interesu publicznego?

3) Czy z art. 83 ust. 1 i 2 [dyrektywy 2014/24] wynika, że poprzez przyjęcie nowej ustawy prawo państwa członkowskiego może – w celu ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie zamówień publicznych – zezwolić w sposób ogólny organom (monitorującym), upoważnionym przez system prawny państwa członkowskiego do wykrywania i badania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełniącym funkcję ochrony interesu publicznego, na zbadanie naruszeń w dziedzinie zamówień publicznych, popełnionych przed wejściem w życie wspomnianej ustawy, oraz na wszczęcie i prowadzenie postępowania, mimo że upłynęły już terminy zawite zgodnie z poprzednim ustawodawstwem?

4) Czy przy dokonywaniu oceny – biorąc pod uwagę normy prawne i zasady, o których mowa w pytaniu pierwszym – zgodności z prawem Unii uprawnienia do badania przysługującego organom (monitorującym), opisanego w pytaniach pierwszym i trzecim, ma jakiekolwiek znaczenie, jakie były luki prawne, regulacyjne, techniczne lub organizacyjne albo innego rodzaju przeszkody, z powodu których nie zbadano naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych w chwili jego popełnienia?

5) Czy art. 41 ust. 1 i art. 47 [karty], motywy 2, 25, 27 i 36 [dyrektywy 2007/66], art. 1 ust. 1 i 3 [dyrektywy 89/665] i w tym kontekście zasadę pewności prawa jako ogólną zasadę prawa Unii, wymóg skuteczności i szybkości dostępnych środków odwoławczych w odniesieniu do decyzji instytucji zamawiających oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że – nawet jeśli w świetle tych zasad można przyznać uprawnienie, o którym mowa w pytaniach od pierwszego do czwartego, organom (monitorującym), które są uprawnione przez porządek prawny państwa członkowskiego do wykrycia i zbadania z urzędu naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych oraz pełnią funkcję ochrony interesu publicznego – sąd krajowy może ocenić racjonalność i proporcjonalność okresu, jaki upłynął między popełnieniem naruszenia, upływem przewidzianego wcześniej terminu zawitego na wniesienie skargi oraz wszczęciem postępowania mającego na celu zbadanie naruszenia, a także wywieść z powyższego skutek prawny w postaci [nieważności] spornej decyzji lub inny skutek określony w prawie państwa członkowskiego?”.

51 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 18 września 2018 r. sprawy C-496/18 i C-497/18 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

W przedmiocie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

52 Prezes urzędu zamówień publicznych oraz rząd węgierski uważają, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne z uwagi na to, że uregulowania krajowe będące przedmiotem postępowań głównych, w szczególności § 303 ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. oraz § 197 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r., nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii.

53 W związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy na tle stanu prawnego i faktycznego, za których ustalenie jest on odpowiedzialny, korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, przy czym prawidłowość tego ustalenia nie podlega weryfikacji przez Trybunał.

Zatem jeżeli pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2019 r., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Jedynie do sądów krajowych, przed którymi zawisł spór i na których spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy uzyskanie orzeczenia jest niezbędne dla wydania przez nie wyroku, jak i ocena znaczenia pytań, które zadają one Trybunałowi (wyrok z dnia 17 października 2019 r., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Jednakże, jeżeli okaże się oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, Trybunał może odrzucić wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako niedopuszczalny (wyrok z dnia 17 października 2019 r., Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W niniejszym przypadku poprzez swe pytania sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii, czy określone przepisy prawa Unii, zarówno przepisy karty i dyrektyw 89/665 i 92/13 dotyczących procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych, jak też dyrektyw 2014/24 i 2014/25 dotyczących udzielania zamówień publicznych, a także określone ogólne zasady tego prawa, w szczególności zasady pewności prawa i proporcjonalności, sprzeciwiają się przewidzianej w węgierskich uregulowaniach możliwości wszczęcia przez krajowy organ monitorujący z urzędu, na podstawie nowej ustawy, postępowania w zakresie monitorowania zmian wprowadzonych w umowie w sprawie zamówienia publicznego, w celu nałożenia przez organ monitorujący sankcji na strony tej umowy i ewentualnego stwierdzenia przez sąd krajowy nieważności tych zmian w umowie.

57 Otóż z postanowień odsyłających wynika, że będące przedmiotem postępowania głównego umowy, w których zostały wprowadzone zmiany, były w dniu ich zawarcia objęte zakresem stosowania prawa Unii, gdyż uregulowane w nich zamówienia publiczne przekraczały progi przewidziane w odpowiednich przepisach Unii.

58 Ponadto po wstępnej analizie wydaje się, że przedstawienie sądowi odsyłającemu wyjaśnień dotyczących kwestii, czy przywołane przez sąd odsyłający dyrektywy i ogólne zasady prawa Unii sprzeciwiają się postępowaniu wszczynanemu z urzędu, takiemu jak to będące przedmiotem postępowań głównych, jest dla tego sądu szczególnie istotne.

59 Wreszcie, żaden element akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwala uznać, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporów w postępowaniach głównych lub że Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedłożone pytania.

60 Z powyższego wynika, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są dopuszczalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

61 Zdaniem sądu odsyłającego rozstrzygnięcie sporów w postępowaniach głównych zależy od tego, czy dyrektywy i ogólne zasady prawa Unii wymienione w pkt 56 niniejszego wyroku stoją na przeszkodzie obowiązywaniu uregulowań krajowych, na mocy których krajowy organ monitorujący może wszcząć

z urzędu postępowanie odwoławcze w odniesieniu do zmian wprowadzonych w umowach dotyczących zamówień publicznych, nawet jeśli zmiany te miały miejsce pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, a przewidziany w nich termin zawity już upłynął w dniu wszczęcia postępowania z urzędu.

62 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że przepisy karty przywołane przez sąd odsyłający nie są istotne do celów udzielania temu sądowi wyjaśnień w odniesieniu do sporów w postępowaniach głównych.

63 Po pierwsze, z treści art. 41 karty wynika bowiem wyraźnie, że jest on adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 28; z dnia 9 marca 2017 r., Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, pkt 60).

64 Po drugie, należy przypomnieć, że ustanawiając zasady regulujące sądowe postępowania odwoławcze mające na celu ochronę praw przyznanych przez prawo Unii kandydatom i oferentom, których prawa zostały naruszone przez decyzje instytucji zamawiających, państwa członkowskie muszą gwarantować poszanowanie przyznanych jednostkom w prawie Unii praw, w tym w szczególności prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, ustanowionych na mocy art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 43–45; a także postanowienie z dnia 14 lutego 2019 r., Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, pkt 30).

65 Tymczasem nic w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wskazuje na to, że postępowanie odwoławcze wszczynane z urzędu w związku z naruszeniami przepisów w dziedzinie zamówień publicznych skutkuje naruszeniem prawa do skutecznego środka prawnego lub prawa dostępu do bezstronnego sądu.

66 W drugiej kolejności, ponieważ poszczególne pytania prejudycjalne pokrywają się na wielu płaszczyznach, należy je pogrupować i przeformułować, tak aby udzielić sądowi odsyłającemu jak najbardziej precyzyjnych odpowiedzi.

67 W związku z tym należy uznać, że sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, po pierwsze, poprzez pytania drugie, czy motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/665, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 92/13, art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/24 oraz art. 99 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/25 nakazują, aby państwa członkowskie przyjęły uregulowania, na mocy których organ monitorujący może, z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii, wszcząć z urzędu postępowanie odwoławcze w celu przeprowadzenia kontroli naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień, względnie czy im tego zakazują, po drugie, poprzez pytania pierwsze, trzecie i czwarte, czy ogólna zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, aby w ramach postępowania odwoławczego wszczętego z urzędu przez organ monitorujący z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii uregulowania krajowe przewidywały, dla celów kontroli zgodności z prawem zmian w umowach dotyczących zmówienia publicznego, wszczęcie takiego postępowania w wyznaczonym w nich terminie zawitym, w sytuacji gdy upłynął termin zawity przewidziany we wcześniej obowiązujących przepisach, mający zastosowanie w dniu wprowadzenia tych zmian, oraz, po trzecie, poprzez pytania piąte, w razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze, trzecie i czwarte, czy zasada proporcjonalności sprzeciwia się temu, aby sąd krajowy mógł dokonać oceny racjonalnego i proporcjonalnego charakteru okresów, jakie upłynęły między popełnieniem naruszenia, upływem poprzednio obowiązujących terminów zawitych a postępowaniem wszczętym w celu badania naruszenia, i mógł wywieść z powyższego skutki co do ważności zaskarżonej decyzji administracyjnej lub inny skutek prawny określony w prawie państwa członkowskiego.

W przedmiocie pytań drugich

68 Poprzez pytania drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/665, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 92/13, art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/24 oraz art. 99 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/25 nakazują, aby państwa członkowskie przyjęły uregulowania, na mocy których organ monitorujący może, z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii, wszcząć z urzędu postępowanie odwoławcze w celu przeprowadzenia kontroli naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień, względnie czy im tego zakazują.

69 W pierwszej kolejności, jakkolwiek rząd węgierski podnosi, że motywy aktu Unii są pozbawione wiążącego charakteru, należy jednak przypomnieć, że część normatywna aktu prawnego Unii jest nierozerwalnie związana z jego uzasadnieniem i w związku z tym w razie potrzeby jego wykładni należy dokonywać z uwzględnieniem powodów, które doprowadziły do jego przyjęcia (wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r., Komisja/Portugalia, C-404/97, EU:C:2000:345, pkt 41; z dnia 4 grudnia 2019 r., Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, pkt 29).

70 Wynika stąd, że dyrektywę 2007/66 należy interpretować w świetle jej motywów 25 i 27.

71 W drugiej kolejności należy podkreślić, że bez wątpienia dyrektywy 89/665 i 92/13, w szczególności ich art. 1 ust. 3, ograniczają się do stwierdzenia, że państwa członkowskie zapewniają, iż procedury odwoławcze są dostępne co najmniej dla każdego, kto ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia i kto poniósł szkodę lub może ponieść szkodę w wyniku podnoszonego naruszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2010 r., Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, C-570/08, EU:C:2010:621, pkt 37).

72 Przepisy te mają bowiem chronić uczestników obrotu przed arbitralnością instytucji zamawiającej, mają wobec tego zapewnić, by we wszystkich państwach członkowskich istniały skuteczne środki prawne służące zagwarantowaniu skutecznego stosowania uregulowań Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, w szczególności na etapie, na którym naruszenia mogą być jeszcze skorygowane (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 41).

73 Jednakże, o ile dyrektywy 89/665 i 92/13 nakazują ustanowienie środków odwoławczych dostępnych dla przedsiębiorstw, które mają lub miały interes w uzyskaniu danego zamówienia i które poniosły szkodę lub mogły ponieść szkodę w wyniku domniemanego naruszenia, o tyle nie można uznać, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 89/665 oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 92/13, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 63 opinii, dokonują pełnej harmonizacji i, w rezultacie, że dotyczą wszystkich możliwych procedur odwoławczych w dziedzinie zamówień publicznych.

74 W rezultacie przepisy te należy interpretować w ten sposób, że nie nakazują one państwom członkowskim ustanowienia na rzecz krajowych organów monitorujących środków prawnych umożliwiających tym organom, w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii, stwierdzenie naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień publicznych ani im tego nie zakazują.

75 Ani motywy 25 i 27, ani art. 1 i 2 dyrektywy 2007/66, które wprowadziły art. 2d odpowiednio do dyrektywy 89/665 i dyrektywy 92/13, nie podważają tej wykładni.

76 Przewidując bowiem w istocie, że państwa członkowskie zapewniają, że umowa zostanie uznana za nieskuteczną przez organ odwoławczy niezależny od instytucji zamawiającej, art. 2d dyrektywy 89/665 i art. 2d dyrektywy 92/13 wzmacniają jedynie skutki środków odwoławczych, do jakich wprowadzenia dyrektywy te zobowiązują państwa członkowskie, to znaczy środków odwoławczych dostępnych dla przedsiębiorstw, które mają lub miały interes w uzyskaniu danego zamówienia i które poniosły szkodę lub mogły ponieść szkodę w wyniku podnoszonego naruszenia.

77 W trzeciej kolejności należy uznać, że art. 83 dyrektywy 2014/24 i art. 99 dyrektywy 2014/25, które mają identyczne brzmienie, nie można interpretować w ten sposób, że zobowiązują one państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmu odwoławczego z urzędu wprowadzonego w interesie publicznym, takiego jak mechanizm będący przedmiotem postępowań głównych, ani też że zakazują one tym państwom ustanowienia takiego mechanizmu.

78 W tym względzie należy zauważyć, że art. 83 dyrektywy 2014/24 i art. 99 dyrektywy 2014/25, zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi odpowiednio w motywach 121 i 122 pierwszej z ich oraz w motywach 127 i 128 drugiej z nich, zawarte są w tytule IV, zatytułowanym w każdej z tych dyrektyw – „Ład administracyjno-regulacyjny".

79 I tak motyw 121 dyrektywy 2014/24 oraz motyw 127 dyrektywy 2014/25 ograniczają się do stwierdzenia, że rzeczone przepisy dążą do zapewnienia „dobrego ogólnego oglądu ewentualnych problemów strukturalnych i generalnych wzorców w krajowych politykach w zakresie zamówień, by rozwiązać potencjalne problemy w bardziej ukierunkowany sposób".

80 Jeżeli chodzi o motyw 122 dyrektywy 2014/24 oraz motyw 128 dyrektywy 2014/25, stanowią one, że dyrektywy 2014/24 i 2014/25 nie powinny mieć wpływu na procedury odwoławcze przewidziane odpowiednio w dyrektywach 89/665 i 92/13. Stanowią one ponadto, że obywatele, zainteresowane podmioty oraz inne osoby lub organy niemające dostępu do procedur odwoławczych mają, jako podatnicy, uzasadniony interes w tym, by procedury zamówień publicznych były należyte, i powinni zatem mieć możliwość – w sposób inny niż poprzez system odwoławczy na mocy dyrektyw 89/665 i 92/13 oraz bez konieczności występowania przed sądem lub trybunałem – zgłaszania ewentualnych naruszeń dyrektywy 2014/24 i 2014/25 do właściwego organu lub struktury.

81 W tym kontekście art. 83 dyrektywy 2014/24 i art. 99 dyrektywy 2014/25 stanowią każda odpowiednio w swym ust. 1, że w celu skutecznego zapewnienia właściwego i skutecznego wykonania tych dyrektyw państwa członkowskie zapewniają, aby przynajmniej zadania określone w niniejszym artykule były realizowane przez co najmniej jeden organ, podmiot lub strukturę, a w swym ust. 2, że państwa członkowskie zapewniają monitorowanie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

82 Jednocześnie przepisy te zawierają minimalne wymogi zobowiązujące państwa członkowskie do przewidzenia mechanizmów umożliwiających monitorowanie stosowania przepisów dotyczących postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych.

83 W związku z tym należy stwierdzić, że te przepisy nie zakazują, aby państwa członkowskie wprowadziły procedury odwoławcze z urzędu na rzecz krajowych organów monitorujących, umożliwiające tym organom w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie zamówień publicznych stwierdzenie naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień publicznych. Wręcz przeciwnie, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 72 i 73 opinii, tego rodzaju procedura stanowi jeden z możliwych wyrazów nowej roli powierzonej krajowym organom monitorującym na mocy art. 83 dyrektywy 2014/24 i art. 99 dyrektywy 2014/25.

84 Z powyższego wynika, że określone przepisy i motywy analizowane w pkt 69–83 niniejszego wyroku nie nakazują, aby państwa członkowskie umożliwiły organowi monitorującemu wszczęcie, z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii w dziedzinie zamówień publicznych, postępowania odwoławczego z urzędu w celu przeprowadzenia kontroli naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, ani im tego nie zakazują.

85 Jednakże należy stwierdzić, że jeżeli taka procedura odwoławcza z urzędu zostaje przewidziana, jest ona objęta zakresem stosowania prawa Unii, o ile zamówienia publiczne będące przedmiotem takiego odwołania objęte są przedmiotowym zakresem stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych.

86 W związku z tym taka procedura odwoławcza z urzędu musi być zgodna z prawem Unii, w tym z ogólnymi zasadami tego prawa, do których należy ogólna zasada pewności prawa.

87 W rezultacie na przedłożone pytania drugie należy odpowiedzieć, że motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/665, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy 92/13, art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/24 oraz art. 99 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/25 należy interpretować w ten sposób, że nie nakazują one państwom członkowskim przyjęcia uregulowań, na mocy których organ monitorujący może, z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii, wszcząć z urzędu postępowanie odwoławcze w celu przeprowadzenia kontroli naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, ani im tego nie zakazują. Jednakże, jeżeli taka procedura odwoławcza zostaje przewidziana, jest ona objęta zakresem stosowania prawa Unii, o ile zamówienia publiczne będące przedmiotem tego odwołania objęte są przedmiotowym zakresem stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, i musi zatem być zgodna z tym prawem, w tym z jego ogólnymi zasadami, do których należy ogólna zasada pewności prawa.

W przedmiocie pytań pierwszych, trzecich i czwartych

88 Poprzez swe pytania prejudycjalne pierwsze, trzecie i czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy ogólna zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby w ramach postępowania odwoławczego wszczętego z urzędu przez krajowy organ monitorujący z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii nowe uregulowania krajowe przewidywały w celu kontroli zgodności z prawem zmian w umowach dotyczących zamówień publicznych wszczęcie takiego postępowania w przewidzianym w nich terminie zawitym, nawet jeżeli upłynął termin zawity przewidziany we wcześniejszych uregulowaniach, obowiązujących w dniu wprowadzenia tych zmian.

89 Należy na wstępie przypomnieć, że prawo Unii zakazuje wyłącznie istotnych zmian w zamówieniu publicznym, co odpowiada zmianom w warunkach zamówienia publicznego w czasie jego trwania, które stanowią udzielenie nowego zamówienia w rozumieniu dyrektywy 2014/24, z tego powodu, że charakteryzują się one cechami w sposób istotny odbiegającymi od postanowień pierwotnego zamówienia i w związku z tym mogą wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony podstawowych ustaleń tego zamówienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 2008 r., pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, pkt 34; z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja/Niemcy, C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 99).

90 Należy zauważyć, że, o ile zasada pewności prawa obowiązuje na podstawie prawa Unii wszelkie organy krajowe, o tyle jest tak jedynie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 65; z dnia 21 marca 2019 r., Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, pkt 34).

91 Tymczasem jak wynika z pkt 85 niniejszego wyroku, jeżeli krajowy organ monitorujący wszczyna z urzędu postępowanie odwoławcze w związku ze zmianami – wprowadzonymi w toku jej realizacji – w umowie dotyczącej zamówienia publicznego, objętego uregulowaniami prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych, takie odwołanie jest również objęte zakresem prawa Unii.

92 Konieczne jest zatem zbadanie, czy takie odwołanie wszczęte z urzędu w celu orzeczenia sankcji wobec kontrahentów, którzy niezgodnie z prawem dokonali zmian w wiążącej ich umowie, lub w celu stwierdzenia nieskuteczności tej umowy z tego względu nie narusza zasady pewności prawa, w sytuacji gdy regulujące to odwołanie nowe uregulowania krajowe pozwalają na przywrócenie biegu terminów zawitych w odniesieniu do dokonanych zmian, mimo że zostały one wprowadzone pod rządami wcześniejszej ustawy, a termin zawity w niej przewidziany już upłynął w dniu, w którym postępowanie zostało wszczęte z urzędu.

93 W tym względzie zasada pewności prawa wymaga w szczególności, by przepisy prawa były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy pociągają one za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw (wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 69; z dnia 17 grudnia 2015 r., X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, pkt 59).

94 Należy również przypomnieć, że o ile zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie temu, by przepis miał zastosowanie z mocą wsteczną, a więc do okoliczności, które wystąpiły przed jego wejściem w życie, niezależnie od korzystnych lub niekorzystnych skutków, jakie to zastosowanie mogłoby mieć w odniesieniu do zainteresowanego, o tyle ta sama zasada wymaga, by jakiekolwiek okoliczności faktyczne były zwykle, w braku wyraźnie określonego wskazania przeciwnego, badane w świetle przepisów prawa obowiązujących w czasie, gdy dane okoliczności miały miejsce, przy czym nowe uregulowania, dotyczące zatem jedynie przyszłości, stosuje się również, o ile nie zastrzeżono inaczej, do przyszłych skutków sytuacji powstałych w czasie obowiązywania poprzednich przepisów (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 września 2015 r., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, pkt 37; a także z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360, pkt 55).

95 Ponadto, co się tyczy w szczególności terminów zawitych, z orzecznictwa Trybunału wynika, że aby wypełniać funkcję gwarancji pewności prawa, terminy te powinny być wcześniej ustalone (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 1970 r., ACF Chemiefarma/Komisja, 41/69, EU:C:1970:71, pkt 19; a także z dnia 5 maja 2011 r., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 52) i być w wystarczający sposób możliwe do przewidzenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, C-201/10 i C-202/10, EU:C:2011:282, pkt 34; a także z dnia 17 września 2014 r., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, pkt 58).

96 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że uwzględniając daty dokonania zmian w umowach dotyczących zamówień publicznych będących przedmiotem postępowań głównych, zastosowanie znajdował § 327 ust. 2 lit. a) ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. Tymczasem w dniu wejścia w życie ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. termin wyznaczony w § 327 ust. 2 lit. a) ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. na wszczęcie przez prezesa urzędu zamówień publicznych postępowania z urzędu przed komisją arbitrażową w związku z tymi zmianami upłynął już od wielu lat, czego sprawdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.

97 W tej sytuacji, umożliwiając wszczęcie postępowań z urzędu w związku ze zmianami wprowadzonymi w umowach dotyczących zamówień publicznych, dla których termin wszczęcia upłynął w świetle odpowiednich przepisów ustawy o zamówieniach publicznych z 2003 r. znajdujących zastosowanie do tych zmian, § 197 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z 2015 r. nie odnosi się do oceny sytuacji prawnych będących w toku, lecz stanowi przepis o retroaktywnym charakterze.

98 Jak podkreśliły bowiem Budapesti Közlekedési oraz Komisja, uregulowania te umożliwiają właściwemu organowi w celu wszczęcia takiego postępowania przywrócenie biegu terminów zawitych, mimo że ich upływ wynika z obowiązujących poprzednio uregulowań.

99 Wprawdzie prawo Unii uznaje w drodze wyjątku, że akt może mieć retroaktywny skutek, gdy wymaga tego cel, jaki ma być osiągnięty, i jeżeli odbywa się to z należytym poszanowaniem uzasadnionego oczekiwania zainteresowanych osób (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Gerekens i Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, pkt 24).

100 Jednakże zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwia się temu, aby zmiany wprowadzone w uregulowaniach krajowych umożliwiały krajowemu organowi monitorującemu wszczęcie postępowania odwoławczego w sytuacji, gdy upłynął termin zawity przewidziany we wcześniejszych uregulowaniach, znajdujących zastosowanie w dniu wprowadzenia tych zmian.

101 Wreszcie, uwagi zawarte w pkt 90–100 niniejszego wyroku nie mogą zostać zakwestionowane w oparciu o fakt, że ustawa o zamówieniach publicznych z 2015 r. zmierza do zapewnienia ochrony interesów finansowych Unii w dziedzinie zamówień publicznych i wypełnienia luk prawnych, technicznych lub organizacyjnych, wynikających ze stosowania wcześniejszych uregulowań.

102 W rezultacie na pytania pierwsze, trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, że ogólna zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby w ramach postępowania odwoławczego wszczętego z urzędu przez krajowy organ monitorujący z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii nowe uregulowania krajowe przewidywały w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zmian w umowach dotyczących zamówień publicznych wszczęcie takiego postępowania w przewidzianym w nich terminie zawitym, nawet jeżeli upłynął termin zawity przewidziany w poprzednich uregulowaniach, obowiązujących w dniu wprowadzenia tych zmian.

W przedmiocie pytań piątych

103 Poprzez swe pytania piąte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze, trzecie i czwarte zasada proporcjonalności sprzeciwia się temu, aby sąd krajowy mógł dokonać oceny racjonalnego i proporcjonalnego charakteru okresów, jakie upłynęły między popełnieniem naruszenia, upływem poprzednio obowiązujących terminów zawitych a postępowaniem wszczętym w celu badania naruszenia, i mógł wywieść z powyższego skutki co do ważności zaskarżonej decyzji administracyjnej lub inny skutek prawny określony w prawie państwa członkowskiego.

104 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze, trzecie i czwarte nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania piąte.

W przedmiocie kosztów

105 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Motywy 25 i 27 dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającej dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, zmienionej dyrektywą 2007/66, art. 1 ust. 1 i 3 dyrektywy Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, zmienionej dyrektywą 2007/66, art. 83 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, oraz art. 99 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE, należy interpretować w ten sposób, że nie nakazują one państwom członkowskim przyjęcia uregulowań, na mocy których organ**

monitorujący może, z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej, wszcząć z urzędu postępowanie odwoławcze w celu przeprowadzenia kontroli naruszeń przepisów w dziedzinie zamówień publicznych, ani im tego nie zakazują. Jednakże, jeżeli taka procedura odwoławcza zostaje przewidziana, jest ona objęta zakresem stosowania prawa Unii, o ile zamówienia publiczne będące przedmiotem tego odwołania objęte są przedmiotowym zakresem stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, i musi zatem być zgodna z tym prawem, w tym z jego ogólnymi zasadami, do których należy ogólna zasada pewności prawa.

2) **Ogólna zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, aby w ramach postępowania odwoławczego wszczętego z urzędu przez krajowy organ monitorujący z uwagi na ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej nowe uregulowania krajowe przewidywały w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zmian w umowach dotyczących zamówień publicznych wszczęcie takiego postępowania w przewidzianym w nich terminie zawitym, nawet jeżeli upłynął termin zawity przewidziany w poprzednich uregulowaniach, obowiązujących w dniu wprowadzenia tych zmian.**

Podpisy