Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 26ης Μαρτίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Διαδικασίες προσφυγής στον τομέα της συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων – Οδηγία 89/665/ΕΟΚ – Διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών – Οδηγία 92/13/ΕΟΚ – Διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων – Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ – Έλεγχος της εφαρμογής των κανόνων σύναψης δημόσιων συμβάσεων – Εθνική ρύθμιση που παρέχει σε ορισμένους φορείς τη δυνατότητα να κινούν αυτεπαγγέλτως διαδικασία σε περίπτωση παράνομης τροποποίησης υπό εκτέλεση συμβάσεως – Παρέλευση της αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση του δικαιώματος αυτεπάγγελτης κίνησης διαδικασίας – Αρχές της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας»

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-496/18 και C-497/18,

με αντικείμενο δύο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Fővárosi Törvényszék (περιφερειακό δικαστήριο Βουδαπέστης, Ουγγαρία) με απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 30 Ιουλίου 2018, στο πλαίσιο των δικών

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

Sixense Soldata (C-496/18),

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

κατά

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

παρισταμένου του:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Βηλαρά (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe και N. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Bobek

γραμματέας: R. Şereş, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 4ης Σεπτεμβρίου 2019,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

– η Budapesti Közlekedési Zrt., εκπροσωπούμενη από τον T. J. Misefay,

– η Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, εκπροσωπούμενη από την É. Horváth,

– ο Közbeszerzési Hatóság Elnöke, εκπροσωπούμενος από τον T. A. Cseh,

– η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Z. Fehér,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την L. Haasbeek, καθώς και από τους P. Ondrůšek και A. Sipos,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 21ης Νοεμβρίου 2019,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν, κατ' ουσίαν, την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ 1989, L 395, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (ΕΕ 2007, L 335, σ. 31) (στο εξής: οδηγία 89/665), του άρθρου 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ 1992, L 76, σ. 14), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66 (στο εξής: οδηγία 92/13), του άρθρου 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65 και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120), του άρθρου 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243 και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 311, σ. 26), των άρθρων 41 και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), καθώς και των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας.

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο δύο ενδίκων διαφορών κατόπιν προσφυγών που άσκησαν, αφενός, η Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (στο εξής: Hungeod), η Sixense Soldata (στο εξής: Sixense) και η Budapesti Közlekedési Zrt. (υπόθεση C-496/18) και, αφετέρου, η Budapesti Közlekedési (υπόθεση C-497/18) κατά αποφάσεων της Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (επιτροπής διαιτησίας δημοσίων συμβάσεων, Ουγγαρία) (στο εξής: επιτροπή διαιτησίας), όσον αφορά την τροποποίηση υπό εκτέλεση συμβάσεων οι οποίες συνήφθησαν κατόπιν διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης.

Η οδηγία 89/665

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας 89/665 ορίζει τα εξής:

«1. […]

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε, όσον αφορά τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114)], οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και, ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών, υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν τα άρθρα 2 έως 2στ της παρούσας οδηγίας, λόγω του ότι οι αποφάσεις αυτές έχουν ληφθεί κατά παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν την εν λόγω νομοθεσία.

[…]

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής να είναι διαθέσιμες, σύμφωνα με τους κανόνες που είναι δυνατό να θεσπίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον σε οιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση.»

4 Το άρθρο 2δ της οδηγίας 89/665, το οποίο επιγράφεται «Ανενεργό της σύμβασης», προστέθηκε με την οδηγία 2007/66 και έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε μια σύμβαση να κηρύσσεται ανενεργή από όργανο προσφυγής ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή ή το ανενεργό της να προκύπτει από απόφαση του εν λόγω ανεξάρτητου οργάνου σε οιαδήποτε από τις εξής περιπτώσεις:

α) εφόσον η αναθέτουσα αρχή έχει αναθέσει σύμβαση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, χωρίς αυτό να επιτρέπεται σύμφωνα με την οδηγία 2004/18/ΕΚ·

[…]

2. Οι συνέπειες της κήρυξης του ανενεργού των συμβάσεων προσδιορίζονται από το εθνικό δίκαιο.»

Η οδηγία 92/13

5 Το άρθρο 1 της οδηγίας 92/13 έχει ως εξής:

«1. […]

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε, όσον αφορά τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/17/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών(ΕΕ 2004, L 134, σ. 1)], οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτο[ντες φορείς] να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών

και, ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών, υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν τα άρθρα 2 έως 2στ της παρούσας οδηγίας, λόγω του ότι οι αποφάσεις αυτές έχουν ληφθεί κατά παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν την εν λόγω νομοθεσία.

[…]

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής να είναι διαθέσιμες, σύμφωνα με τους κανόνες που είναι δυνατόν να θεσπίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον από οιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση.»

6 Το άρθρο 2δ της οδηγίας 92/13, το οποίο επιγράφεται «Ανενεργό της σύμβασης», προστέθηκε με την οδηγία 2007/66 και έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε μια σύμβαση να κηρύσσεται ανενεργή από όργανο προσφυγής ανεξάρτητο από τον αναθέτοντα φορέα ή το ανενεργό της να προκύπτει από απόφαση του εν λόγω ανεξάρτητου οργάνου, σε οιαδήποτε από τις εξής περιπτώσεις:

α) εφόσον ο αναθέτων φορέας έχει αναθέσει σύμβαση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, χωρίς αυτό να επιτρέπεται σύμφωνα με την οδηγία 2004/17/ΕΚ·

[…]

2. Οι συνέπειες της κήρυξης του ανενεργού μιας σύμβασης προσδιορίζονται από το εθνικό δίκαιο.»

Η οδηγία 2007/66

7 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 25, 27 και 36 της οδηγίας 2007/66 έχουν ως εξής:

«(2) [Ο]ι οδηγίες [89/665] και [92/13] ισχύουν μόνο για συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας [2004/18] και της οδηγίας [2004/17], κατά την ερμηνεία του [Δικαστηρίου], όποια διαγωνιστική διαδικασία ή μέσο προκήρυξης διαγωνισμού και να χρησιμοποιείται, π.χ. διαγωνισμοί μελετών, συστήματα προσόντων και συστήματα δυναμικών αγορών. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι διατίθενται αποτελεσματικά και ταχέα ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών και των αναθετόντων φορέων ως προς το ζήτημα αν συγκεκριμένη σύμβαση εμπίπτει στο προσωπικό και θεματικό πεδίο εφαρμογής των οδηγιών [2004/18] και [2004/17].

[…]

(25) Επιπλέον, η αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί διαχρονικά η ασφάλεια δικαίου των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς απαιτεί τον καθορισμό μιας εύλογης ελάχιστης προθεσμίας παραγραφής των προσφυγών με τις οποίες ζητείται να κηρυχθεί ανενεργή μια σύμβαση.

[…]

(27) Δεδομένου ότι η παρούσα οδηγία ενισχύει τις εθνικές διαδικασίες προσφυγής, ιδίως σε περιπτώσεις παράνομης απευθείας ανάθεσης, οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν τους νέους αυτούς μηχανισμούς. Για λόγους ασφάλειας δικαίου η εκτελεστότητα του ανενεργού μιας σύμβασης είναι περιορισμένη χρονικά. Η αποτελεσματικότητα των προθεσμιών αυτών θα πρέπει να γίνεται σεβαστή.

[…]

(36) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, από τον [Χάρτη]. Ειδικότερα, η παρούσα οδηγία επιδιώκει να εξασφαλίσει την πλήρη τήρηση του δικαιώματος πραγματικής [προσφυγής] και δίκαιης δίκης, σύμφωνα με το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 47 του Χάρτη.»

Η οδηγία 2014/24

8 Οι αιτιολογικές σκέψεις 121 και 122 της οδηγίας 2014/24 έχουν ως εξής:

«(121) Η αξιολόγηση έδειξε ότι υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων για τις δημόσιες προμήθειες. Για την αποτελεσματικότερη και πιο συνεκτική εφαρμογή των κανόνων, είναι σημαντική η σαφής επισκόπηση των πιθανών διαρθρωτικών προβλημάτων και των γενικών τάσεων που αναπτύσσονται στις εθνικές πολιτικές για τις προμήθειες, με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των ενδεχόμενων προβλημάτων. […]

(122) Η οδηγία [89/665] προβλέπει ορισμένες διαδικασίες προσφυγής που τίθενται στη διάθεση τουλάχιστον των ατόμων που έχουν ή είχαν συμφέρον να συνάψουν συγκεκριμένη σύμβαση και τα οποία ζημιώθηκαν ή κινδυνεύουν να ζημιωθούν από εικαζόμενη παράβαση του ενωσιακού δικαίου στον τομέα των δημόσιων προμηθειών ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν αυτό το νομοθέτημα στο εσωτερικό δίκαιο. Η παρούσα οδηγία δεν επηρεάζει αυτές τις διαδικασίες προσφυγής. Εντούτοις, οι πολίτες, τα ενδιαφερόμενα μέρη, είτε οργανωμένα είτε όχι, καθώς και άλλα πρόσωπα ή φορείς που δεν έχουν πρόσβαση στις διαδικασίες προσφυγής σύμφωνα με την οδηγία [89/665] έχουν ως φορολογούμενοι έννομο συμφέρον να διεξάγονται κατά τρόπο ορθό οι διαδικασίες προμήθειας. Θα πρέπει, λοιπόν, να έχουν τη δυνατότητα, με τρόπο διαφορετικό από το σύστημα προσφυγής που προβλέπει η οδηγία [89/665] και χωρίς να απαιτείται απαραιτήτως η παρουσία τους ενώπιον δικαστηρίων, να γνωστοποιούν πιθανές παραβιάσεις της οδηγίας σε αρμόδια αρχή ή δομή. […]»

9 Κατά το άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24:

«1. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τουλάχιστον τα καθήκοντα που περιγράφονται στο παρόν άρθρο να εκτελούνται από μία ή περισσότερες αρχές, οργανισμούς ή δομές. Κοινοποιούν στην Επιτροπή όλους τους σχετικούς φορείς, αρχές ή δομές που είναι επιφορτισμένοι με τα συγκεκριμένα καθήκοντα.

2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι παρακολουθείται η εφαρμογή των κανόνων των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

[…]»

Η οδηγία 2014/25

10 Οι αιτιολογικές σκέψεις 127 και 128 της οδηγίας 2014/25 είναι κατ' ουσίαν πανομοιότυπες με τις αιτιολογικές σκέψεις 121 και 122 της οδηγίας 2014/24.

11 Το άρθρο 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25 προβλέπει:

«1. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τουλάχιστον τα καθήκοντα που περιγράφονται στο παρόν άρθρο να εκτελούνται από μία ή περισσότερες αρχές, οργανισμούς ή δομές. Κοινοποιούν στην Επιτροπή όλες τις αρχές ή δομές που είναι επιφορτισμένες με τα εν λόγω καθήκοντα.

2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι παρακολουθείται η εφαρμογή των κανόνων των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

[…]»

Το ουγγρικό δίκαιο

Ο νόμος του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων

12 Το άρθρο 303, παράγραφος 1, του közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (νόμου CXXIX του 2003 για τις δημόσιες συμβάσεις· στο εξής: νόμος του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων) έχει ως εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη δύνανται να τροποποιούν το σκέλος της σύμβασης που καθορίζεται βάσει των όρων που περιέχει η προκήρυξη του διαγωνισμού ή τα σχετικά με αυτήν έγγραφα, καθώς και βάσει του περιεχομένου της προσφοράς, μόνον εφόσον η σύμβαση θίγει ουσιώδες και θεμιτό συμφέρον ενός των συμβαλλομένων μερών λόγω γεγονότος που επήλθε μετά τη σύναψη της σύμβασης –για αιτία η οποία δεν μπορούσε να προβλεφθεί κατά τον χρόνο σύναψης της σύμβασης.»

13 Το άρθρο 306/Α, παράγραφος 2, του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«Σύμβαση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου είναι άκυρη σε περίπτωση που

a) συνήφθη χωρίς να προηγηθεί, παρανόμως, διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης

[…]»

14 Το άρθρο 307 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα ακόλουθα:

«(1) Η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να καταρτίσει, βάσει υποδείγματος το οποίο προβλέπεται σε ειδικό κανόνα δικαίου, έγγραφο σχετικά με την τροποποίηση της σύμβασης, καθώς και σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης, και να μεριμνήσει για τη δημοσιοποίησή του μέσω ανακοίνωσης που δημοσιεύεται στο *Közbeszerzési Értesítő* [(επίσημο δελτίο δημοσίων συμβάσεων)]. Η ανακοίνωση αυτή πρέπει να παραδοθεί το αργότερο εντός δεκαπέντε εργάσιμων ημερών από την τροποποίηση της σύμβασης ή την εκτέλεση της σύμβασης από αμφότερα τα μέρη. Σε περίπτωση σύμβασης που συνήφθη για διάρκεια άνω του ενός έτους ή για αόριστη διάρκεια, πρέπει να συντάσσεται ετησίως, από την ημερομηνία σύναψης της σύμβασης, ανακοίνωση σχετικά με τη μερική εκτέλεση της σύμβασης. Στο πλαίσιο της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης –εάν η σύμβαση εκτελεστεί σε ημερομηνία ή ημερομηνίες διαφορετικές από τις προβλεπόμενες– πρέπει να αναφέρονται ειδικώς η αναγνωρισμένη από την αναθέτουσα αρχή ημερομηνία εκτέλεσης της σύμβασης, καθώς και η ημερομηνία εκτέλεσης της αντιπαροχής. Στην ανακοίνωση, το συμβαλλόμενο μέρος που έχει συνάψει τη σύμβαση με την ιδιότητα του προσφέροντος πρέπει να δηλώσει ότι συμφωνεί με τα στοιχεία που μνημονεύονται σε αυτήν.

[…]

(3) Ο πρόεδρος του συμβουλίου δημοσίων συμβάσεων λαμβάνει την πρωτοβουλία να κινήσει αυτεπαγγέλτως διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας], εφόσον πιθανολογείται ότι η τροποποίηση της σύμβασης έχει πραγματοποιηθεί κατά παράβαση του άρθρου 303 ή ότι η εκτέλεσή της έχει λάβει χώρα κατά παράβαση του άρθρου 304 ή του άρθρου 305.»

15 Το άρθρο 327 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«(1) Τα ακόλουθα όργανα ή πρόσωπα μπορούν με πρωτοβουλία τους να κινούν αυτεπαγγέλτως διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας] αν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, λαμβάνουν γνώση συμπεριφοράς ή παράλειψης που αντιβαίνει στον παρόντα νόμο:

a) ο πρόεδρος του συμβουλίου δημοσίων συμβάσεων·

[…]

(2) Διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας] μπορεί να κινηθεί αυτεπαγγέλτως:

a) με πρωτοβουλία ενός από τα όργανα που μνημονεύονται στην παράγραφο 1, στοιχεία a, b και d έως i, εντός τριάντα ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία το εν λόγω όργανο έλαβε γνώση της παράβασης ή, σε περίπτωση μη τήρησης της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, από την ημερομηνία σύναψης της σύμβασης ή –αν η ημερομηνία αυτή δεν μπορεί να προσδιορισθεί– από την ημερομηνία κατά την οποία το εν λόγω όργανο έλαβε γνώση της έναρξης εκτέλεσης της σύμβασης από ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, το αργότερο όμως εντός ενός έτους από την τέλεση της παράβασης ή εντός τριών ετών στις περιπτώσεις μη τήρησης της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.

[…]»

16 Το άρθρο 328 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα ακόλουθα:

«(1) Ο πρόεδρος του συμβουλίου δημοσίων συμβάσεων μπορεί με πρωτοβουλία του να κινήσει αυτεπαγγέλτως διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας]

[…]

c) στην περίπτωση του άρθρου 307, παράγραφος 3.

(2) Το άρθρο 327, παράγραφοι 2 έως 7, εφαρμόζεται στην κατά την παράγραφο 1 ανωτέρω πρωτοβουλία.»

17 Το άρθρο 379, παράγραφος 2, του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων έχει ως εξής:

«Το συμβούλιο [δημοσίων συμβάσεων]

[…]

l) παρακολουθεί επισταμένως την τροποποίηση και την εκτέλεση των συμβάσεων που έχουν συναφθεί κατόπιν διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης (άρθρο 307, παράγραφος 4).

[…]»

Ο νόμος του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων

18 Το άρθρο 2, παράγραφος 8, του közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (νόμου CXLIII του 2015 για τις δημόσιες συμβάσεις· στο εξής: νόμος του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων) έχει ως εξής:

«Εκτός αντίθετης διάταξης στον παρόντα νόμο, οι διατάξεις του [αστικού κώδικα] εφαρμόζονται στις συμβάσεις που συνάπτονται κατόπιν διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.»

19 Το άρθρο 148, παράγραφος 1, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«Η διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας] κινείται κατόπιν αιτήσεως ή αυτεπαγγέλτως.»

20 Το άρθρο 152, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«(1) Τα ακόλουθα όργανα ή πρόσωπα μπορούν με πρωτοβουλία τους να κινούν αυτεπαγγέλτως διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας] αν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, λαμβάνουν γνώση συμπεριφοράς ή παράλειψης που αντιβαίνει στον παρόντα νόμο:

a) ο Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων, Ουγγαρία)],

[…]

(2) Όργανο ή πρόσωπο από τα μνημονευόμενα στην παράγραφο 1 μπορεί με πρωτοβουλία του να κινήσει αυτεπαγγέλτως διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας] εντός εξήντα ημερών από την ημερομηνία κατά την οποία το εν λόγω όργανο ή πρόσωπο έλαβε γνώση της παράβασης, αλλά

a) το αργότερο εντός προθεσμίας τριών ετών από την τέλεση της παράβασης,

b) κατά παρέκκλιση από το στοιχείο a της παρούσας παραγράφου, σε περίπτωση πραγματοποίησης αγορών χωρίς διεξαγωγή διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, εντός το πολύ πέντε ετών από την ημερομηνία σύναψης της σύμβασης ή –αν η ημερομηνία αυτή δεν μπορεί να προσδιορισθεί– από την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης από το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη ή

c) κατά παρέκκλιση από τα στοιχεία a και b της παρούσας παραγράφου, σε περίπτωση αγορών που πραγματοποιήθηκαν χάρη στη χορήγηση ενίσχυσης, καθ' όλη την περίοδο διατήρησης των εγγράφων η οποία προβλέπεται σε ειδικό κανόνα δικαίου που διέπει την καταβολή και τη χρήση της σχετικής ενίσχυσης, αλλά κατ' ελάχιστον εντός πέντε ετών από την τέλεση της παράβασης –σε περίπτωση πραγματοποίησης αγορών χωρίς διεξαγωγή διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, από την ημερομηνία σύναψης της σύμβασης ή, αν η ημερομηνία αυτή δεν μπορεί να προσδιορισθεί, από την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης από το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη.»

21 Το άρθρο 153 του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«(1) Ο πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων μπορεί με πρωτοβουλία του να κινήσει αυτεπαγγέλτως τη διαδικασία ενώπιον της [επιτροπής διαιτησίας]

[…]

c) αν πιθανολογείται, με βάση τα πορίσματα του διοικητικού ελέγχου που έχει ασκήσει η αρχή δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 187, παράγραφος 2, στοιχείο j, ή ακόμη και χωρίς να έχει προηγηθεί διοικητικός έλεγχος, ότι η τροποποίηση ή η εκτέλεση της σύμβασης πραγματοποιήθηκε κατά παράβαση του παρόντος νόμου, ιδίως αν έχει τελεσθεί μία από τις παραβάσεις που διαλαμβάνονται στο άρθρο 142, παράγραφος 2.

[…]

(3) Το άρθρο 152, παράγραφοι 2 έως 8, έχει εφαρμογή στην κατά τις παραγράφους 2 έως 8 πρωτοβουλία.»

22 Το άρθρο 187, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«(1) Αποστολή της αρχής δημοσίων συμβάσεων είναι να συμβάλλει αποτελεσματικά, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη το δημόσιο συμφέρον και τα συμφέροντα των αναθετουσών αρχών και των προσφερόντων, στον σχεδιασμό της πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις, στην ανάδειξη και στη γενίκευση συμπεριφορών σύμφωνων προς τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να προαχθεί η δημοσιότητα και η διαφάνεια των δημόσιων δαπανών.

(2) Η αρχή

[…]

j) παρακολουθεί επισταμένως την τροποποίηση των συμβάσεων που συνάπτονται κατόπιν διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης και, στο πλαίσιο του διοικητικού ελέγχου […], παρακολουθεί επίσης την εκτέλεσή τους –σύμφωνα με τους λεπτομερείς κανόνες που προβλέπονται με ειδικούς κανόνες δικαίου– και, μεταξύ άλλων, λαμβάνει τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 153, παράγραφος 1, στοιχείο c, και στο άρθρο 175·

[…]»

23 Το άρθρο 197, παράγραφος 1, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων έχει ως εξής:

«Οι διατάξεις του παρόντος νόμου έχουν εφαρμογή επί των συμβάσεων που συνάπτονται κατόπιν διαδικασιών ανάθεσης […] ή διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων οι οποίες κινούνται μετά την έναρξη ισχύος του, επί των διαγωνισμών μελετών που προκηρύσσονται μετά την ημερομηνία αυτή, καθώς και επί των σχετικών διαδικασιών προσφυγής, οι οποίες κινούνται κατόπιν αίτησης, άλλης ενέργειας ή αυτεπαγγέλτως, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών συμβιβαστικής επίλυσης διαφορών. Οι διατάξεις του άρθρου 139, του άρθρου141, του άρθρου142, του άρθρου 153, παράγραφος 1, στοιχείο c, και του άρθρου 175 έχουν εφαρμογή επί της δυνατότητας τροποποίησης, χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, των συμβάσεων οι οποίες έχουν συναφθεί κατόπιν διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων οι οποίες κινήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, καθώς και επί της παρακολούθησης των τροποποιήσεων και της εκτέλεσης των συμβάσεων, οι δε διατάξεις του κεφαλαίου XXI έχουν εφαρμογή επί των σχετικών διαδικασιών προσφυγής.»

Το κυβερνητικό διάταγμα 4/2011

24 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του 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 [κυβερνητικού διατάγματος 4/2011, της 28ης Ιανουαρίου 2011, σχετικά με τη χρήση των χρηματοδοτικών πόρων που προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, στο εξής: κυβερνητικό διάταγμα 4/2011] έχει ως εξής:

«Στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος διατάγματος εμπίπτουν η ανάληψη και η εκτέλεση δεσμεύσεων –εξ επαχθούς αιτίας ή προοριζόμενων για επιδοτήσεις– προερχόμενων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής […] για την

περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 –εξαιρουμένων των διαγωνισμών σχετικά με τα προγράμματα ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας–, η παρακολούθηση της εκτέλεσης, τα φυσικά πρόσωπα, τα νομικά πρόσωπα και οι οντότητες χωρίς νομική προσωπικότητα που μετέχουν στη χρήση τους, η καταβολή και ο έλεγχος, οι αιτούντες, οι αποδέκτες και οι δικαιούχοι επιδοτήσεων.»

25 Δυνάμει του άρθρου 80, παράγραφος 3, του κυβερνητικού διατάγματος 4/2011:

«Ο δικαιούχος και οι φορείς που συμμετέχουν στην καταβολή ενισχύσεων τηρούν χωριστά λογιστικά βιβλία για κάθε επιμέρους έργο, καταχωρίζουν χωριστά όλα τα έγγραφα που αφορούν το κάθε έργο και τα διατηρούν έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020 τουλάχιστον.»

Ο αστικός κώδικας

26 Το άρθρο 200, παράγραφος 2, του Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (νόμου IV του 1959, περί αστικού κώδικα) προβλέπει τα εξής:

«Σύμβαση που αντιβαίνει ή καταστρατηγεί κανόνα δικαίου είναι άκυρη, εκτός εάν ο εν λόγω κανόνας προβλέπει άλλη έννομη συνέπεια.»

27 Το άρθρο 6:95 του Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (νόμου V του 2013, περί αστικού κώδικα) προβλέπει τα εξής:

«Σύμβαση που αντιβαίνει ή καταστρατηγεί κανόνα δικαίου είναι άκυρη, εκτός εάν ο εν λόγω κανόνας προβλέπει άλλη έννομη συνέπεια. Με την επιφύλαξη άλλων νομικών κυρώσεων, άκυρη είναι επίσης η σύμβαση όταν η ακυρότητα προβλέπεται ειδικώς με κανόνα δικαίου ή όταν σκοπός της σύμβασης είναι να αποκλείσει το έννομο αποτέλεσμα που επιδιώκεται με την εν λόγω σύμβαση.»

Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

Υπόθεση C-496/18

28 Στις 30 Σεπτεμβρίου 2005 η Budapesti Közlekedési δημοσίευσε, ως αναθέτουσα αρχή, στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, προκήρυξη διαγωνισμού για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο την «απόκτηση συστήματος παρακολούθησης για την καταγραφή των κινήσεων των δομών και τον έλεγχο του θορύβου και των κραδασμών κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου κατασκευής της γραμμής 4 του μετρό της Βουδαπέστης [(Ουγγαρία)]», της οποίας η εκτιμώμενη αξία υπερέβαινε τα κοινοτικά κατώτατα όρια και για την εκτέλεση της οποίας είχε προβλεφθεί χρηματοδοτική συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σύμβαση ανατέθηκε σε κοινοπραξία επιχειρήσεων, απαρτιζόμενη από τη Hungeod και τη Sixense.

29 Την 1η Μαρτίου 2006 υπογράφηκε η σχετική σύμβαση.

30 Στις 5 Οκτωβρίου 2009 τα συμβαλλόμενα μέρη τροποποίησαν τη σύμβαση, επικαλούμενα τη συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων. Στις 18 Νοεμβρίου 2009 δημοσιεύθηκε στο *Közbeszerzési Értesítő* (επίσημο δελτίο δημοσίων συμβάσεων) ανακοίνωση σχετικά με την εν λόγω τροποποίηση.

31 Στις 29 Μαΐου 2017 ο πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων προσέφυγε ενώπιον της επιτροπής διαιτησίας ζητώντας της, αφενός, να διαπιστώσει ότι, τροποποιώντας τη σύμβαση, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης παρέβησαν το άρθρο 303, παράγραφος 1, του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων και, αφετέρου, να επιβάλει σε αυτές πρόστιμα. Επισήμανε ότι έλαβε γνώση της

παράβασης στις 30 Μαρτίου 2017 και προς στήριξη του αιτήματός του έκανε μνεία του άρθρου 153, παράγραφος 3, καθώς και του άρθρου 152, παράγραφος 2, στοιχείο a, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων.

32 Με απόφαση της 3ης Αυγούστου 2017, η επιτροπή διαιτησίας έκρινε, καταρχάς, ότι οι δικονομικές διατάξεις του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων τύγχαναν εφαρμογής εν προκειμένω, δεδομένου ότι, καίτοι ο νόμος αυτός είχε τεθεί σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2015 και αφορούσε, καταρχήν, μόνο τις συναφθείσες μετά την ημερομηνία αυτή συμβάσεις, εφαρμοζόταν, δυνάμει των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 197, παράγραφος 1, στον έλεγχο των τροποποιήσεων συμβάσεων, οι οποίες επήλθαν πριν από την έναρξη ισχύος του. Η επιτροπή διαιτησίας διευκρίνισε ότι το έργο που αφορούσε η επίμαχη στην κύρια δίκη σύμβαση υλοποιήθηκε με χρηματοδοτική συνεισφορά της Ένωσης και ότι, επομένως, βάσει του άρθρου 80, παράγραφος 3, του κυβερνητικού διατάγματος 4/2011, η προθεσμία για την αυτεπάγγελτη κίνηση διαδικασίας έληγε την 31η Δεκεμβρίου 2020.

33 Επί της ουσίας, αφού διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 303 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων, η επιτροπή διαιτησίας επέβαλε στην Budapesti Közlekedési πρόστιμο ύψους 25 000 000 ουγγρικών φιορινιών (HUF) (περίπου 81 275 ευρώ), στη δε Hungeod και στη Sixense πρόστιμο ύψους 5 000 000 HUF (περίπου 16 255 ευρώ), αλληλεγγύως και εις ολόκληρον.

34 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προσέβαλαν την απόφαση της επιτροπής διαιτησίας ενώπιον του Fővárosi Törvényszék (περιφερειακού δικαστηρίου Βουδαπέστης, Ουγγαρία).

35 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ποιες είναι οι απαιτήσεις οι οποίες απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, στην περίπτωση που οι νέες ρυθμίσεις κράτους μέλους, όπως ο νόμος του 2015 περί των δημοσίων συμβάσεων, παρέχουν στην ελεγκτική αρχή τη δυνατότητα, όσον αφορά δημόσια σύμβαση συναφθείσα πριν από την έναρξη ισχύος τους, να κινήσει αυτεπαγγέλτως, παρά την παρέλευση των αποκλειστικών προθεσμιών που προβλέπονταν στην προϊσχύσασα εθνική ρύθμιση, έρευνα με αντικείμενο παραβάσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων οι οποίες διαπράχθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος των νέων αυτών ρυθμίσεων, καθώς και να ζητήσει από την επιτροπή διαιτησίας να διαπιστώσει την παράβαση και να επιβάλει κύρωση.

36 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, εν αντιθέσει προς τις υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί προθεσμιών προσφυγής στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η υπόθεση C-496/18 αφορά το δικαίωμα ελεγκτικής αρχής να κινήσει διαδικασία προσφυγής για λόγους αντικειμενικής προστασίας των δικαιωμάτων. Διερωτάται πώς πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή, στο πλαίσιο αυτό, οι αρχές του δικαίου της Ένωσης, όπως οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της αποτελεσματικότητας.

37 Το αιτούν δικαστήριο κάνει επίσης αναφορά στο περιεχόμενο του άρθρου 99 της οδηγίας 2014/25 και διερωτάται αν υπάρχουν όρια στις αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται στα κράτη μέλη όσον αφορά τις εξουσίες των ελεγκτικών αρχών και αν οι απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά την προστασία των φορέων που ενδιαφέρονται να τους ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση ισχύουν επίσης στο πλαίσιο αυτό.

38 Το αιτούν δικαστήριο τρέφει αμφιβολίες όσον αφορά τη συμβατότητα, προς το δίκαιο της Ένωσης, της δυνατότητας που προβλέπεται, υπό μορφή μεταβατικού μέτρου, με το άρθρο 197, παράγραφος 1, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων, περί ελέγχου των συμβατικών τροποποιήσεων οι οποίες επήλθαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού.

39 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί ο κανόνας κατά τον οποίο, σε περίπτωση έργου που χρηματοδοτείται με πόρους της Ένωσης, η προθεσμία προσφυγής συνδέεται με το χρονικό διάστημα διατήρησης των εγγράφων, δεδομένου ότι ο κανόνας αυτός θεσπίστηκε με τον νόμο του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων.

40 Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, για τον σκοπό της εκτίμησης των νομικών αυτών ζητημάτων, έχει σημασία να ληφθούν υπόψη τα κενά νομικής, κανονιστικής, τεχνικής ή οργανωτικής φύσεως ή άλλα εμπόδια λόγω των οποίων η παράβαση της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων δεν αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας κατά τον χρόνο της τέλεσής της.

41 Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66 εμμένουν στην τήρηση της απαίτησης περί ασφάλειας δικαίου μόνον όσον αφορά τις προσφυγές με τις οποίες ζητείται να κηρυχθεί ανενεργή ορισμένη σύμβαση και όχι εκείνες με τις οποίες ζητείται να διαπιστωθεί παράβαση και να επιβληθεί σχετική κύρωση.

42 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Fővárosi Törvényszék (περιφερειακό δικαστήριο Βουδαπέστης) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 41, παράγραφος 1, και το άρθρο 47 του [Χάρτη], οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 25, 27 και 36 της οδηγίας [2007/66], το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας [92/13] και, στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, καθώς και η απαίτηση περί αποτελεσματικών και ταχειών προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά των αποφάσεων των αναθετόντων φορέων, να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις που συνήφθησαν πριν από την έναρξη ισχύος της, επιτρέπει κατά τρόπο γενικό στην (ελεγκτική) αρχή, την οποία η ίδια έχει συστήσει και η οποία διαθέτει σχετική αρμοδιότητα, να κινήσει, εντός της οριζόμενης στη ρύθμιση αυτή αποκλειστικής προθεσμίας, άπαξ και παρήλθαν οι προβλεπόμενες στην προϊσχύσασα ρύθμιση του κράτους μέλους προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής προς διερεύνηση τυχόν παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες διεπράχθησαν πριν από την έναρξη ισχύος της νέας ρυθμίσεως, διαδικασία προς διερεύνηση συγκεκριμένης παραβάσεως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και, συνεπεία τούτου, να διαπιστώσει τη διάπραξη της παράβασης και να επιβάλει κύρωση δυνάμει της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς και, περαιτέρω, να ακυρώσει τη σύμβαση και να αντλήσει τις εκ της ακύρωσης απορρέουσες συνέπειες;

2) Μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις και οι αρχές που μνημονεύονται στο πρώτο ερώτημα δεν εφαρμόζονται μόνο στην αποτελεσματική άσκηση του (υποκειμενικού και προσωπικού) δικαιώματος προσφυγής των μετεχόντων στη διαδικασία συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, αλλά εφαρμόζονται και στο δικαίωμα κινήσεως και διεξαγωγής διαδικασίας προσφυγής από πλευράς των συσταθεισών από το δίκαιο του κράτους μέλους (ελεγκτικών) αρχών, οι οποίες είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και έχουν την εξουσία αυτεπάγγελτου εντοπισμού και διερευνήσεως παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων;

3) Συνάγεται εκ του άρθρου 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας [2014/25] ότι το δίκαιο κράτους μέλους δύναται, με νέο νόμο, να επιτρέπει κατά τρόπο γενικό –χάριν της προασπίσεως των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων– στις (ελεγκτικές) αρχές, που είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και διαθέτουν την εξουσία, δυνάμει του δικαίου του κράτους μέλους, προς αυτεπάγγελτο εντοπισμό και διερεύνηση τυχόν παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να διερευνούν παραβάσεις στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων οι οποίες διεπράχθησαν πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου και να κινούν και να διεξάγουν διαδικασία, παρά την παρέλευση των αποκλειστικών προθεσμιών που προέβλεπε η προϊσχύσασα νομοθεσία;

4) Στο πλαίσιο της εκτίμησης –λαμβανομένων υπόψη των μνημονευόμενων στο πρώτο ερώτημα νομικών κανόνων και αρχών– της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης της αρμοδιότητας ελέγχου που έχει παρασχεθεί στις (ελεγκτικές) αρχές, όπως η αρμοδιότητα αυτή εκτίθεται λεπτομερώς στο πρώτο και στο τρίτο ερώτημα, έχει σημασία να ληφθεί υπόψη ποια ήταν τα κενά

νομικής, κανονιστικής, τεχνικής ή οργανωτικής φύσεως ή άλλου είδους εμπόδια λόγω των οποίων η παράβαση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων δεν διερευνήθηκε κατά τον χρόνο της διαπράξεώς της;

5) Πρέπει το άρθρο 41, παράγραφος 1, και το άρθρο 47 του [Χάρτη], οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 25, 27 και 36 της οδηγίας [2007/66], το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας [92/13], και, στο πλαίσιο των διατάξεων αυτών, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η απαίτηση περί αποτελεσματικών και ταχειών προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά των αποφάσεων των αναθετόντων φορέων και η αρχή της αναλογικότητας, να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι –ακόμη και αν θεωρηθεί ότι οι περιγραφόμενες στα τέσσερα πρώτα ερωτήματα αρμοδιότητες μπορούν, υπό το πρίσμα των αρχών αυτών, να ανατεθούν σε (ελεγκτικές) αρχές οι οποίες είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και τις οποίες το εθνικό δίκαιο έχει επιφορτίσει με τον αυτεπάγγελτο εντοπισμό και διερεύνηση– το εθνικό δικαστήριο δύναται να εξετάζει τον εύλογο και αναλογικό χαρακτήρα του χρονικού διαστήματος που έχει μεσολαβήσει μεταξύ της διαπράξεως της παραβάσεως, της παρελεύσεως της προϊσχύσασας αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής και της κινήσεως διαδικασίας διερευνήσεως της παραβάσεως και να αντλήσει εξ αυτού ως έννομη συνέπεια το ανίσχυρο της επίμαχης διοικητικής αποφάσεως ή κάποια άλλη έννομη συνέπεια απορρέουσα από το δίκαιο του κράτους μέλους;»

Υπόθεση C-497/18

43 Στις 3 Ιανουαρίου 2009 η Budapesti Közlekedési δημοσίευσε, ως αναθέτουσα αρχή, στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, προκήρυξη διαγωνισμού για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο την «παροχή υπηρεσιών εμπειρογνώμονα σε σχέση με τη διαχείριση του έργου DBR κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου κατασκευής της γραμμής 4 του μετρό – 7ο μέρος: Ειδικός στη διαχείριση κινδύνων», της οποίας η εκτιμώμενη αξία υπερέβαινε τα κοινοτικά κατώτατα όρια και για την εκτέλεση της οποίας είχε προβλεφθεί χρηματοδοτική συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σύμβαση ανατέθηκε στη Matrics Consults Ltd, με έδρα στο Ηνωμένο Βασίλειο.

44 Στις 14 Μαΐου 2009 υπογράφηκε η σχετική σύμβαση. Η Budapesti Közlekedési κατήγγειλε τη σύμβαση στις 16 Νοεμβρίου 2011 με ισχύ από την 31η Δεκεμβρίου 2011.

45 Στις 30 Μαΐου 2017 ο πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων προσέφυγε ενώπιον της επιτροπής διαιτησίας ζητώντας της, αφενός, να διαπιστώσει ότι η Budapesti Közlekedési και η Matrics Consults είχαν διαπράξει παραβάσεις και, αφετέρου, να επιβάλει σε αυτές πρόστιμα. Επισήμανε ότι, καίτοι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν είχαν τροποποιήσει τη σύμβαση εγγράφως, είχαν, με τη συμπεριφορά τους κατά την εξόφληση των τιμολογίων και την έκδοση βεβαιώσεων καλής εκτέλεσης, αποκλίνει σε τέτοιο βαθμό από τους όρους καταβολής που είχαν καθορισθεί κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς και που είχαν περιληφθεί στη σύμβαση, ώστε οι αλλαγές αυτές να έπρεπε να θεωρηθούν ως τροποποίηση της σύμβασης. Επομένως, κατά τον πρόεδρο της αρχής δημοσίων συμβάσεων τα εν λόγω συμβαλλόμενα μέρη παραβίασαν το άρθρο 303, παράγραφος 1, του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων. Δήλωσε ότι έλαβε γνώση της παράβασης την 31η Μαρτίου 2017, η οποία εικάζεται ότι διαπράχθηκε στις 8 Φεβρουαρίου 2010.

46 Με απόφαση της 18ης Αυγούστου 2017, η επιτροπή διαιτησίας έκρινε, καταρχάς, ότι οι δικονομικές διατάξεις του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων τύγχαναν εφαρμογής εν προκειμένω, δεδομένου ότι, καίτοι ο νόμος αυτός είχε τεθεί σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 2015 και, καταρχήν, αφορούσε μόνο τις συναφθείσες μετά την ημερομηνία αυτή συμβάσεις, εφαρμοζόταν, δυνάμει των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου του 197, παράγραφος 1, στον έλεγχο των τροποποιήσεων συμβάσεων, οι οποίες επήλθαν πριν από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του.

47 Επί της ουσίας, αφού διαπίστωσε την παράβαση του άρθρου 303 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων, η επιτροπή διαιτησίας επέβαλε στην Budapesti Közlekedési πρόστιμο ύψους 27 000 000 HUF (περίπου 88 938 ευρώ) και στη Matrics Consults πρόστιμο ύψους 13 000 000 HUF (περίπου 42 822 ευρώ).

48 Η Budapesti Közlekedési και η Matrics Consults προσέβαλαν την απόφαση της επιτροπής διαιτησίας ενώπιον του Fővárosi Törvényszék (περιφερειακού δικαστηρίου Βουδαπέστης).

49 Το αιτούν δικαστήριο διατυπώνει παρατηρήσεις παρεμφερείς με εκείνες που διατύπωσε στην υπόθεση C-496/18, όπως εκτίθενται στις σκέψεις 35 έως 41 της παρούσας απόφασης.

50 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Fővárosi Törvényszék (περιφερειακό δικαστήριο Βουδαπέστης) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 41, παράγραφος 1, και το άρθρο 47 του [Χάρτη], οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 25, 27 και 36 της οδηγίας [2007/66], το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας [89/665] και, στο πλαίσιο των διατάξεων αυτών, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, καθώς και η απαίτηση περί αποτελεσματικών και ταχειών προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών, να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις που συνήφθησαν πριν από την έναρξη ισχύος της, επιτρέπει κατά τρόπο γενικό στην (ελεγκτική) αρχή, την οποία η ίδια έχει συστήσει και η οποία διαθέτει σχετική αρμοδιότητα να κινήσει, εντός της οριζόμενης στη ρύθμιση αυτή αποκλειστικής προθεσμίας, άπαξ και παρήλθαν οι προβλεπόμενες στην προϊσχύσασα ρύθμιση του κράτους μέλους προθεσμίες για την άσκηση προσφυγής προς διερεύνηση τυχόν παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες διεπράχθησαν πριν από την έναρξη ισχύος της νέας ρυθμίσεως, διαδικασία προς διερεύνηση συγκεκριμένης παραβάσεως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και, συνεπεία τούτου, να διαπιστώσει τη διάπραξη της παράβασης και να επιβάλει κύρωση δυνάμει της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, καθώς και, περαιτέρω, να ακυρώσει τη σύμβαση και να αντλήσει τις εκ της ακύρωσης απορρέουσες συνέπειες;

2) Μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις και οι αρχές που μνημονεύονται στο πρώτο ερώτημα δεν εφαρμόζονται μόνο στην αποτελεσματική άσκηση του (υποκειμενικού και προσωπικού) δικαιώματος προσφυγής των μετεχόντων στη διαδικασία συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, αλλά εφαρμόζονται και στο δικαίωμα κινήσεως και διεξαγωγής διαδικασίας προσφυγής από πλευράς των συσταθεισών από το δίκαιο του κράτους μέλους (ελεγκτικών) αρχών, οι οποίες είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και έχουν την εξουσία αυτεπάγγελτου εντοπισμού και διερευνήσεως παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων;

3) Συνάγεται εκ του άρθρου 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας [2014/24] ότι το δίκαιο κράτους μέλους δύναται, με νέο νόμο, να επιτρέπει κατά τρόπο γενικό –χάριν της προασπίσεως των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων– στις (ελεγκτικές) αρχές, που είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και διαθέτουν την εξουσία, δυνάμει του δικαίου του κράτους μέλους, προς αυτεπάγγελτο εντοπισμό και διερεύνηση τυχόν παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να διερευνούν παραβάσεις στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων οι οποίες διεπράχθησαν πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου και να κινούν και να διεξάγουν διαδικασία, παρά την παρέλευση των αποκλειστικών προθεσμιών που προέβλεπε η προϊσχύσασα νομοθεσία;

4) Στο πλαίσιο της εκτίμησης –λαμβανομένων υπόψη των μνημονευόμενων στο πρώτο ερώτημα νομικών κανόνων και αρχών– της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης της αρμοδιότητας ελέγχου που έχει παρασχεθεί στις (ελεγκτικές) αρχές, όπως η αρμοδιότητα αυτή εκτίθεται λεπτομερώς στο πρώτο και στο τρίτο ερώτημα, έχει σημασία να ληφθεί υπόψη ποια ήταν τα κενά

νομικής, κανονιστικής, τεχνικής ή οργανωτικής φύσεως ή άλλου είδους εμπόδια λόγω των οποίων η παράβαση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων δεν διερευνήθηκε κατά τον χρόνο της διαπράξεώς της;

5) Πρέπει το άρθρο 41, παράγραφος 1, και το άρθρο 47 του [Χάρτη], οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 25, 27 και 36 της οδηγίας [2007/66], το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας [89/665], και, στο πλαίσιο των διατάξεων αυτών, η αρχή της ασφάλειας δικαίου, ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η απαίτηση περί αποτελεσματικών και ταχειών προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων κατά των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών και η αρχή της αναλογικότητας να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι –ακόμη και αν θεωρηθεί ότι οι περιγραφόμενες στα τέσσερα πρώτα ερωτήματα αρμοδιότητες μπορούν, υπό το πρίσμα των αρχών αυτών, να ανατεθούν σε (ελεγκτικές) αρχές οι οποίες είναι αρμόδιες για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και τις οποίες το εθνικό δίκαιο έχει επιφορτίσει με τον αυτεπάγγελτο εντοπισμό και διερεύνηση τυχόν παραβάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων– το εθνικό δικαστήριο δύναται να εξετάζει τον εύλογο και αναλογικό χαρακτήρα του χρονικού διαστήματος που έχει μεσολαβήσει μεταξύ της διαπράξεως της παραβάσεως, της παρελεύσεως της προϊσχύσασας αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση προσφυγής και της κινήσεως διαδικασίας διερευνήσεως της παραβάσεως και να αντλήσει εξ αυτού ως έννομη συνέπεια το ανίσχυρο της επίμαχης διοικητικής αποφάσεως ή κάποια άλλη έννομη συνέπεια απορρέουσα από το δίκαιο του κράτους μέλους;»

51 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 18ης Σεπτεμβρίου 2018, οι υποθέσεις C-496/18 και C-497/18 ενώθηκαν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

Επί του παραδεκτού των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως

52 Ο πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων και η Ουγγρική Κυβέρνηση φρονούν ότι οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτες διότι οι επίμαχες στις υποθέσεις των κύριων δικών νομοθετικές ρυθμίσεις, και ειδικότερα το άρθρο 303 του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων και το άρθρο 197 του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

53 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα που υποβάλλονται από το εθνικό δικαστήριο, εντός του πραγματικού και νομικού πλαισίου το οποίο αυτό προσδιορίζει με δική του ευθύνη και την ακρίβεια του οποίου δεν οφείλει να ελέγξει το Δικαστήριο, θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελή. Πράγματι, εφόσον τα υποβαλλόμενα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται, καταρχήν, να αποφανθεί (πρβλ. απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, σκέψη 18 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

54 Επομένως, εναπόκειται αποκλειστικώς στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία έχουν επιληφθεί διαφοράς και τα οποία φέρουν την ευθύνη της δικαστικής απόφασης που πρόκειται να εκδώσουν, να αξιολογήσουν, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε υπόθεσης, τόσο την αναγκαιότητα προδικαστικής απόφασης για την έκδοση της δικής τους απόφασης όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλονται στο Δικαστήριο (απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, σκέψη 19 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

55 Ωστόσο, όταν προκύπτει προδήλως ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή ότι το Δικαστήριο δεν έχει στη διάθεσή του τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία για να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβαλλόμενα ερωτήματα, το Δικαστήριο μπορεί να απορρίψει την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ως απαράδεκτη (απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2019, Comida paralela 12, C-579/18, EU:C:2019:875, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

56 Εν προκειμένω, με τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνει σε διάφορες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, όπως ο Χάρτης και οι οδηγίες 89/665 και 92/13, οι οποίες αφορούν τις διαδικασίες προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ή οι οδηγίες 2014/24 και 2014/25, σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, καθώς και σε ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, ιδίως τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας, η προβλεπόμενη με τις σχετικές ουγγρικές ρυθμίσεις δυνατότητα εθνικής ελεγκτικής αρχής να κινήσει αυτεπαγγέλτως, υπό το κράτος νέου νόμου, διαδικασία ελέγχου των τροποποιήσεων δημόσιας σύμβασης, προκειμένου η ελεγκτική αρχή να επιβάλει κυρώσεις στους συμβαλλομένους στη σύμβαση αυτή και το εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει, ενδεχομένως, την ακυρότητα των εν λόγω συμβατικών τροποποιήσεων.

57 Από τις αποφάσεις περί παραπομπής προκύπτει ότι οι επίμαχες στην κύρια δίκη δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο τροποποιήσεων, ενέπιπταν, κατά την ημερομηνία σύναψής τους, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, δεδομένου ότι η αξία τους υπερέβαινε τα κατώτατα όρια που προβλέπονταν από την εφαρμοστέα νομοθεσία της Ένωσης.

58 Εξάλλου, παρίσταται, εκ πρώτης όψεως, ιδιαίτερη ανάγκη να διαφωτιστεί το αιτούν δικαστήριο σχετικά με το αν αντιβαίνει στις μνημονευόμενες από αυτό οδηγίες ή γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης αυτεπάγγελτη διαδικασία όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες.

59 Τέλος, από κανένα στοιχείο της ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφίας δεν προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο των διαφορών των κύριων δικών ή ότι το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να παράσχει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν.

60 Εκ των ανωτέρω έπεται ότι οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτές.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

61 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η επίλυση των διαφορών των κύριων δικών εξαρτάται από το ζήτημα του αν αντιβαίνει στις οδηγίες και στις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, οι οποίες μνημονεύονται στη σκέψη 56 της παρούσας απόφασης, εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας εθνική ελεγκτική αρχή δύναται να κινήσει αυτεπαγγέλτως διαδικασία προσφυγής σε σχέση με τροποποιήσεις δημοσίων συμβάσεων, καίτοι οι τροποποιήσεις αυτές επήλθαν υπό το κράτος προϊσχύσασας ρύθμισης και η αποκλειστική προθεσμία που αυτή προέβλεπε είχε ήδη παρέλθει κατά την ημερομηνία της αυτεπάγγελτης κίνησης της διαδικασίας.

62 Κατά πρώτον, διαπιστώνεται ότι οι διατάξεις του Χάρτη τις οποίες μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο δεν είναι κρίσιμες για την παροχή διευκρινίσεων προς αυτό, στο πλαίσιο των διαφορών των κύριων δικών.

63 Συγκεκριμένα, αφενός, όπως προκύπτει σαφώς από το γράμμα του, το άρθρο 41 του Χάρτη απευθύνεται όχι στα κράτη μέλη, αλλά αποκλειστικά στα θεσμικά και στα λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης (πρβλ. αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, σκέψη 28, και της 9ης Μαρτίου 2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, σκέψη 60).

64 Αφετέρου, υπενθυμίζεται ότι, όταν καθορίζουν τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τα ένδικα βοηθήματα με τα οποία διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης στους θιγόμενους από αποφάσεις των αναθετουσών αρχών υποψηφίους και προσφέροντες, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε να μην θίγονται τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το δίκαιο της

Ένωσης στους ιδιώτες, ιδίως το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 47 του Χάρτη (πρβλ. απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Star Storage κ.λπ., C-439/14 και C-488/14, EU:C:2016:688, σκέψεις 43 έως 45, καθώς και διάταξη της 14ης Φεβρουαρίου 2019, Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, σκέψη 30).

65 Πάντως, από κανένα στοιχείο της ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφίας δεν προκύπτει ότι η αυτεπάγγελτη διαδικασία προσφυγής σχετικά με παραβάσεις της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων έχει ως αποτέλεσμα να θίγεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ή το δικαίωμα πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο.

66 Κατά δεύτερον, τα διάφορα προδικαστικά ερωτήματα, δεδομένου ότι αλληλεπικαλύπτονται σε πολλά σημεία, πρέπει να ομαδοποιηθούν και να αναδιατυπωθούν προκειμένου να παρασχεθούν στο αιτούν δικαστήριο οι ακριβέστερες δυνατές απαντήσεις.

67 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί, πρώτον, με τα δεύτερα προδικαστικά ερωτήματα, αν οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 92/13, το άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25 επιβάλλουν ή απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρύθμιση δυνάμει της οποίας ελεγκτική αρχή δύναται να κινήσει αυτεπαγγέλτως, για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, διαδικασία προσφυγής με σκοπό τον έλεγχο των παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, δεύτερον, με τα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα προδικαστικά ερωτήματα, αν αντιβαίνει στη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου εθνική ρύθμιση η οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας προσφυγής κινούμενης αυτεπαγγέλτως από ελεγκτική αρχή για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, προβλέπει, προς τον σκοπό ελέγχου της νομιμότητας τροποποιήσεων δημοσίων συμβάσεων, την κίνηση της διαδικασίας αυτής εντός της οριζόμενης με την εν λόγω ρύθμιση αποκλειστικής προθεσμίας, καίτοι έχει παρέλθει η εφαρμοστέα κατά τον χρόνο των επίμαχων τροποποιήσεων αποκλειστική προθεσμία που προέβλεπε η προϊσχύσασα ρύθμιση, και, τρίτον, με τα πέμπτα προδικαστικά ερωτήματα, αν, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα προδικαστικά ερωτήματα, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας η δυνατότητα εθνικού δικαστηρίου να εκτιμά τον εύλογο και αναλογικό χαρακτήρα των χρονικών διαστημάτων που μεσολάβησαν μεταξύ της τέλεσης της παράβασης, της παρέλευσης των προϊσχυσασών αποκλειστικών προθεσμιών και της κίνησης της διαδικασίας διερεύνησης της παράβασης, καθώς και να αντλεί τις σχετικές συνέπειες όσον αφορά το κύρος της προσβαλλόμενης διοικητικής απόφασης ή οποιαδήποτε άλλη έννομη συνέπεια προβλεπόμενη από το δίκαιο του κράτους μέλους.

Επί των δευτέρων προδικαστικών ερωτημάτων

68 Με τα δεύτερα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 92/13, το άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25 επιβάλλουν ή απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρύθμιση δυνάμει της οποίας ελεγκτική αρχή δύναται να κινήσει αυτεπαγγέλτως, για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, διαδικασία προσφυγής με σκοπό τον έλεγχο των παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

69 Κατά πρώτον, καίτοι η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι αιτιολογικές σκέψεις πράξεως της Ένωσης δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι ουσιαστικές διατάξεις ορισμένης πράξης συνδέονται άρρηκτα με την αιτιολογία της και, συνεπώς, κατά την ερμηνεία τους πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, εφόσον παρίσταται ανάγκη, οι σκέψεις που οδήγησαν στην έκδοση

της πράξης (αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 2000, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-404/97, EU:C:2000:345, σκέψη 41, καθώς και της 4ης Δεκεμβρίου 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, σκέψη 29).

70 Ως εκ τούτου, η οδηγία 2007/66 πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των αιτιολογικών σκέψεών της 25 και 27.

71 Κατά δεύτερον, υπογραμμίζεται ότι, ασφαλώς, οι οδηγίες 89/665 και 92/13, και ειδικότερα τα άρθρα τους 1, παράγραφος 3, προβλέπουν μόνο ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής να είναι διαθέσιμες τουλάχιστον σε οιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση (πρβλ. απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2010, Συμβούλιο Αποχετεύσεων Λευκωσίας, C-570/08, EU:C:2010:621, σκέψη 37).

72 Πράγματι, οι διατάξεις αυτές έχουν ως σκοπό την προστασία των οικονομικών φορέων έναντι των αυθαιρεσιών της αναθέτουσας αρχής και, συνεπώς, επιδιώκουν να εξασφαλίσουν την ύπαρξη, σε όλα τα κράτη μέλη, αποτελεσματικών μέσων προσφυγής, ώστε να διασφαλίζεται η εφαρμογή στην πράξη των κανόνων της Ένωσης σχετικά με τη σύναψη των δημόσιων συμβάσεων, ιδίως σε στάδιο κατά το οποίο οι παραβάσεις μπορούν ακόμη να διορθωθούν (πρβλ. απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Star Storage κ.λπ., C-439/14 και C-488/14, EU:C:2016:688, σκέψη 41).

73 Πάντως, καίτοι οι οδηγίες 89/665 και 92/13 επιβάλλουν τη θέσπιση μηχανισμών προσφυγής υπέρ των επιχειρήσεων που έχουν ή είχαν συμφέρον να τους ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και οι οποίες υπέστησαν ή ενδέχεται να υποστούν ζημία από εικαζόμενη παράβαση, δεν μπορεί να γίνει δεκτό, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 63 των προτάσεών του, ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/665 και το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/13 προβλέπουν πλήρη εναρμόνιση και, επομένως, ότι αφορούν το σύνολο των μέσων έννομης προστασίας που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

74 Ως εκ τούτου, οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν επιβάλλουν ούτε απαγορεύουν στα κράτη μέλη να προβλέπουν την ύπαρξη διαδικασιών προσφυγής τις οποίες μπορούν να κινήσουν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές προκειμένου να διαπιστωθούν, προς διασφάλιση της προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, τυχόν παραβάσεις της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

75 Η ερμηνεία αυτή δεν ανατρέπεται ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 ούτε από τα άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 2007/66, με τα οποία προστέθηκε το άρθρο 2δ στην οδηγία 89/665 και στην οδηγία 92/13, αντιστοίχως.

76 Συγκεκριμένα, προβλέποντας, κατ' ουσίαν, ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε μια σύμβαση να κηρύσσεται ανενεργή από όργανο προσφυγής ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή, το άρθρο 2δ της οδηγίας 89/665 και το άρθρο 2δ της οδηγίας 92/13 απλώς ενίσχυσαν τα αποτελέσματα που επάγονται οι προσφυγές των οποίων τη θέσπιση επιβάλλουν στα κράτη μέλη οι οδηγίες αυτές, ήτοι οι προσφυγές που είναι διαθέσιμες στις επιχειρήσεις που έχουν ή είχαν συμφέρον να τους ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και οι οποίες υπέστησαν ή ενδέχεται να υποστούν ζημία από εικαζόμενη παράβαση.

77 Κατά τρίτον, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 83 της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99 της οδηγίας 2014/25, τα οποία έχουν πανομοιότυπη διατύπωση, δεν μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιβάλλουν ούτε ότι απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν μηχανισμό αυτεπάγγελτης προσφυγής χάριν του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι ο επίμαχος στις υποθέσεις των κύριων δικών μηχανισμός.

78 Συναφώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 83 της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99 της οδηγίας 2014/25, το περιεχόμενο των οποίων διευκρινίζεται αντιστοίχως με τις αιτιολογικές σκέψεις 121 και 122 της πρώτης και με τις αιτιολογικές σκέψεις 127 και 128 της δεύτερης οδηγίας, περιλαμβάνονται στον τίτλο IV καθεμίας εκ των οδηγιών αυτών, ο οποίος επιγράφεται «Διακυβέρνηση».

79 Ειδικότερα, στην αιτιολογική σκέψη 121 της οδηγίας 2014/24 και στην αιτιολογική σκέψη 127 της οδηγίας 2014/25 επισημαίνεται απλώς ότι σκοπός των ως άνω διατάξεων είναι να διασφαλιστεί «ορθή επισκόπηση των πιθανών διαρθρωτικών προβλημάτων και των γενικών τάσεων που αναπτύσσονται στις εθνικές πολιτικές για τις προμήθειες, με σκοπό την πιο στοχευμένη αντιμετώπιση των ενδεχόμενων προβλημάτων».

80 Εξάλλου, στην αιτιολογική σκέψη 122 της οδηγίας 2014/24 και στην αιτιολογική σκέψη 128 της οδηγίας 2014/25 διευκρινίζεται ότι οι οδηγίες 2014/24 και 2014/25 δεν πρέπει να επηρεάζουν τις προβλεπόμενες στις οδηγίες 89/665 και 92/13, αντιστοίχως, διαδικασίες προσφυγής. Επίσης, κατά τις αιτιολογικές σκέψεις αυτές, οι πολίτες, τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και άλλα πρόσωπα ή φορείς που δεν έχουν πρόσβαση στις διαδικασίες προσφυγής έχουν, ως φορολογούμενοι, έννομο συμφέρον οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων να διεξάγονται κατά τρόπο ορθό και πρέπει, επομένως, να έχουν τη δυνατότητα, διά διαφορετικής οδού από εκείνη της εφαρμογής των συστημάτων προσφυγής που προβλέπουν οι οδηγίες 89/665 και 92/13 και χωρίς να τους αναγνωρίζεται απαραιτήτως ιδιότητα διαδίκου ενώπιον δικαστηρίου, να γνωστοποιούν ενδεχόμενες παραβάσεις των οδηγιών 2014/24 και 2014/25 σε αρμόδια αρχή ή δομή.

81 Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 83 της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99 της οδηγίας 2014/25 ορίζουν έκαστο, στην παράγραφο 1, ότι, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των οδηγιών αυτών, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τουλάχιστον τα καθήκοντα που περιγράφονται στα άρθρα αυτά να εκτελούνται από μία ή περισσότερες αρχές, οργανισμούς ή δομές, και στην παράγραφο 2, ότι τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι παρακολουθείται η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων.

82 Ως εκ τούτου, οι διατάξεις αυτές ορίζουν ελάχιστες απαιτήσεις με τις οποίες επιβάλλεται στα κράτη μέλη να προβλέπουν μηχανισμούς που καθιστούν δυνατό τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

83 Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώνεται ότι οι ως άνω διατάξεις δεν απαγορεύουν στα κράτη μέλη να προβλέπουν την ύπαρξη αυτεπάγγελτων διαδικασιών προσφυγής υπέρ εθνικών ελεγκτικών αρχών, στο πλαίσιο των οποίων οι αρχές αυτές έχουν τη δυνατότητα, προς διασφάλιση της προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, να ζητούν τη διαπίστωση παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Αντιθέτως, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 72 και 73 των προτάσεών του, διαδικασία αυτής της φύσεως αποτελεί μία από τις δυνατές εκφάνσεις του νέου ρόλου που αναθέτουν στις ελεγκτικές αρχές το άρθρο 83 της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99 της οδηγίας 2014/25.

84 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι οι διάφορες διατάξεις και αιτιολογικές σκέψεις που εξετάστηκαν στις σκέψεις 69 έως 83 της παρούσας απόφασης δεν επιβάλλουν ούτε απαγορεύουν στα κράτη μέλη να παρέχουν τη δυνατότητα σε ελεγκτική αρχή να κινήσει αυτεπαγγέλτως, για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, διαδικασία προσφυγής με σκοπό τον έλεγχο των παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

85 Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι τέτοια αυτεπάγγελτη διαδικασία προσφυγής, εφόσον προβλέπεται, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο μέτρο κατά το οποίο οι δημόσιες συμβάσεις που αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής αυτής εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων.

86 Επομένως, η ως άνω αυτεπάγγελτη διαδικασία προσφυγής πρέπει να συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένων των γενικών αρχών του, στις οποίες καταλέγεται η γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου.

87 Ως εκ τούτου, στα δεύτερα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 92/13, το άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24 και το άρθρο 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25 έχουν την έννοια ότι δεν επιβάλλουν ούτε απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρύθμιση δυνάμει της οποίας ελεγκτική αρχή δύναται να κινήσει αυτεπαγγέλτως, για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, διαδικασία προσφυγής με σκοπό τον έλεγχο των παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, τέτοια διαδικασία προσφυγής, εφόσον προβλέπεται, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο μέτρο κατά το οποίο οι δημόσιες συμβάσεις που αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής αυτής εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων και, επομένως, πρέπει να συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένων των γενικών αρχών του στις οποίες καταλέγεται η γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Επί των πρώτων, τρίτων και τετάρτων προδικαστικών ερωτημάτων

88 Με τα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν αντιβαίνει στη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου νέα εθνική ρύθμιση η οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας προσφυγής κινούμενης αυτεπαγγέλτως από ελεγκτική αρχή για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, προβλέπει, προς τον σκοπό ελέγχου της νομιμότητας τροποποιήσεων δημοσίων συμβάσεων, την κίνηση της διαδικασίας αυτής εντός της οριζόμενης με την εν λόγω ρύθμιση αποκλειστικής προθεσμίας, καίτοι έχει παρέλθει η εφαρμοστέα κατά τον χρόνο των επίμαχων τροποποιήσεων αποκλειστική προθεσμία που προέβλεπε η προϊσχύσασα ρύθμιση.

89 Καταρχάς, υπενθυμίζεται ότι το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει μόνο τις ουσιώδεις τροποποιήσεις δημοσίων συμβάσεων, ήτοι τροποποιήσεις των όρων δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκεια ισχύος τους, οι οποίες συνιστούν σύναψη νέας σύμβασης κατά την οδηγία 2014/24, διότι ενέχουν χαρακτηριστικά που διαφοροποιούνται ουσιαστικώς από εκείνα της αρχικής σύμβασης υποδηλώνοντας τη βούληση των συμβαλλομένων μερών να αναδιαπραγματευθούν τους βασικούς όρους της σύμβασης αυτής (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, σκέψη 34, και της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψη 99).

90 Υπενθυμίζεται ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεσμεύει μεν, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, όλες τις εθνικές αρχές, πλην όμως μόνο στο μέτρο κατά το οποίο οι αρχές αυτές καλούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της Ένωσης (αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 65, και της 21ης Μαρτίου 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, σκέψη 34).

91 Πάντως, όπως προκύπτει από τη σκέψη 85 της παρούσας απόφασης, οσάκις εθνική ελεγκτική αρχή κινεί αυτεπαγγέλτως διαδικασία προσφυγής σε σχέση με τροποποιήσεις υπό εκτέλεση δημόσιας σύμβασης η οποία εμπίπτει στη νομοθεσία της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, η προσφυγή αυτή επίσης εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης.

92 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν μια τέτοια διαδικασία προσφυγής, η οποία κινείται αυτεπαγγέλτως με σκοπό την επιβολή κύρωσης στα συμβαλλόμενα μέρη που τροποποίησαν παρανόμως τη μεταξύ τους σύμβαση, ή ακόμη και με αίτημα να κηρυχθεί ανενεργή η επίμαχη σύμβαση για τον λόγο αυτό, συνάδει προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, όταν η νέα ρύθμιση που προβλέπει τη διαδικασία αυτή επιτρέπει την εκ νέου έναρξη των αποκλειστικών προθεσμιών σε σχέση με τις

πραγματοποιηθείσες τροποποιήσεις, καίτοι αυτές επήλθαν υπό το κράτος προϊσχύσασας νομοθεσίας και η προβλεπόμενη στην εν λόγω νομοθεσία αποκλειστική προθεσμία είχε ήδη παρέλθει κατά την ημερομηνία της αυτεπάγγελτης κίνησης της εν λόγω διαδικασίας.

93 Συναφώς, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, μεταξύ άλλων, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις (αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 69, και της 17ης Δεκεμβρίου 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, σκέψη 59).

94 Επίσης υπενθυμίζεται ότι, καίτοι η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν επιτρέπει την αναδρομική εφαρμογή ορισμένης ρύθμισης, ήτοι την εφαρμογή της σε κατάσταση που έχει διαμορφωθεί προ της ενάρξεως ισχύος της, τούτο δε ανεξάρτητα από τις ευνοϊκές ή δυσμενείς συνέπειες που η εν λόγω εφαρμογή θα μπορούσε να έχει για τον ενδιαφερόμενο, η ίδια αρχή απαιτεί κάθε πραγματική κατάσταση να εκτιμάται κατά κανόνα, εκτός αντίθετης ρητής πρόβλεψης, βάσει των κανόνων δικαίου που ισχύουν κατά τον χρόνο που η κατάσταση αυτή διαμορφώνεται, όπερ σημαίνει ότι η νέα ρύθμιση ισχύει μόνο για το μέλλον και έχει εφαρμογή, πλην παρεκκλίσεως, επί των μελλοντικών αποτελεσμάτων κατάστασης δημιουργηθείσας υπό το κράτος της προϊσχύσασας νομοθεσίας (πρβλ. αποφάσεις της 3ης Σεπτεμβρίου 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, σκέψη 37, καθώς και της 26ης Μαΐου 2016, Judeţul Neamţ και Judeţul Bacău, C-260/14 και C-261/14, EU:C:2016:360, σκέψη 55).

95 Επιπλέον, όσον αφορά ειδικώς τις αποκλειστικές προθεσμίες, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, προς εκπλήρωση της αποστολής τους που συνίσταται στην εδραίωση ασφάλειας δικαίου, οι προθεσμίες αυτές πρέπει να είναι καθορισμένες εκ των προτέρων (πρβλ. αποφάσεις της 15ης Ιουλίου 1970, ACF Chemiefarma κατά Επιτροπής, 41/69, EU:C:1970:71, σκέψη 19, καθώς και της 5ης Μαΐου 2011, Ze Fu Fleischhandel και Vion Trading, C-201/10 και C-202/10, EU:C:2011:282, σκέψη 52) και αρκούντως προβλέψιμες (πρβλ. αποφάσεις της 5ης Μαΐου 2011, Ze Fu Fleischhandel και Vion Trading, C-201/10 και C-202/10, EU:C:2011:282, σκέψη 34, καθώς και της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, σκέψη 58).

96 Εν προκειμένω, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι, λαμβανομένων υπόψη των ημερομηνιών κατά τις οποίες πραγματοποιήθηκαν οι τροποποιήσεις των επίμαχων στις υποθέσεις των κύριων δικών δημοσίων συμβάσεων, τύγχανε εφαρμογής το άρθρο 327, παράγραφος 2, στοιχείο a, του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων. Η προθεσμία, όμως, την οποία η διάταξη αυτή προέβλεπε για την αυτεπάγγελτη κίνηση, από τον πρόεδρο της αρχής δημοσίων συμβάσεων, διαδικασίας σχετικά με τις τροποποιήσεις αυτές ενώπιον της επιτροπής διαιτησίας είχε ήδη παρέλθει προ αρκετών ετών κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων, πράγμα το οποίο απόκειται, εντούτοις, στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

97 Επομένως, επιτρέποντας την αυτεπάγγελτη κίνηση διαδικασιών σε σχέση με τροποποιήσεις δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες δεν ήταν πλέον δυνατόν να προσβληθούν με βάση τις σχετικές διατάξεις του νόμου του 2003 περί δημοσίων συμβάσεων που εφαρμόζονταν επ' αυτών των τροποποιήσεων, το άρθρο 197, παράγραφος 1, του νόμου του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων δεν έχει ως σκοπό να ρυθμίσει ενεστώσες έννομες καταστάσεις, αλλά αποτελεί διάταξη αναδρομικού χαρακτήρα.

98 Συγκεκριμένα, όπως υπογράμμισαν η Budapesti Közlekedési και η Επιτροπή, η ρύθμιση αυτή επιτρέπει στην αρμόδια για την κίνηση τέτοιας διαδικασίας αρχή να το πράξει στη βάση της εκ νέου έναρξης των αποκλειστικών προθεσμιών, μολονότι υπό το κράτος της προϊσχύσασας ρύθμισης η διαδικασία αυτή δεν θα μπορούσε να κινηθεί λόγω εκπροθέσμου.

99 Ασφαλώς, το δίκαιο της Ένωσης δέχεται, κατ' εξαίρεση, να αναγνωρίζεται σε μια πράξη αναδρομική ισχύς, όταν τούτο επιβάλλεται από τον επιδιωκόμενο σκοπό και εφόσον προστατεύεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων (πρβλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004, Gerekens και Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, σκέψη 24).

100 Εντούτοις, αντιβαίνει στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η δυνατότητα που παρέχεται σε εθνική ελεγκτική αρχή συνεπεία τροποποιήσεων της εθνικής νομοθεσίας να κινήσει διαδικασία προσφυγής, καίτοι έχει παρέλθει η αποκλειστική προθεσμία η οποία προβλεπόταν με την προϊσχύσασα ρύθμιση και η οποία ίσχυε κατά την ημερομηνία των τροποποιήσεων αυτών.

101 Τέλος, οι εκτιμήσεις που εκτέθηκαν στις σκέψεις 90 έως 100 της παρούσας απόφασης δεν κλονίζονται από το γεγονός ότι ο νόμος του 2015 περί δημοσίων συμβάσεων αποσκοπεί στη διασφάλιση των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και στην κάλυψη των κενών νομικής, τεχνικής ή οργανωτικής φύσεως, τα οποία ανέδειξε η εφαρμογή της προϊσχύσασας νομοθεσίας.

102 Ως εκ τούτου, στα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι αντιβαίνει στη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου νέα εθνική ρύθμιση η οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας προσφυγής κινούμενης αυτεπαγγέλτως από ελεγκτική αρχή για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης, προβλέπει, προς τον σκοπό ελέγχου της νομιμότητας τροποποιήσεων δημοσίων συμβάσεων, την κίνηση της διαδικασίας αυτής εντός της οριζόμενης με την εν λόγω ρύθμιση αποκλειστικής προθεσμίας, καίτοι έχει παρέλθει η εφαρμοστέα κατά τον χρόνο των επίμαχων τροποποιήσεων αποκλειστική προθεσμία που προέβλεπε η προϊσχύσασα ρύθμιση.

Επί των πέμπτων προδικαστικών ερωτημάτων

103 Με τα πέμπτα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα προδικαστικά ερωτήματα, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας η δυνατότητα εθνικού δικαστηρίου να εκτιμά τον εύλογο και αναλογικό χαρακτήρα των χρονικών διαστημάτων που μεσολάβησαν μεταξύ της τέλεσης της παράβασης, της παρέλευσης των προϊσχυσασών αποκλειστικών προθεσμιών και της κίνησης της διαδικασίας διερεύνησης της παράβασης, καθώς και να αντλεί τις σχετικές συνέπειες όσον αφορά το κύρος της προσβαλλόμενης διοικητικής απόφασης ή οποιαδήποτε άλλη έννομη συνέπεια προβλεπόμενη από το δίκαιο του κράτους μέλους.

104 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στα πρώτα, τα τρίτα και τα τέταρτα ερωτήματα, παρέλκει η απάντηση στα πέμπτα ερωτήματα.

Επί των δικαστικών εξόδων

105 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων

συμβάσεων, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66, το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66, το άρθρο 83, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, και το άρθρο 99, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, έχουν την έννοια ότι δεν επιβάλλουν ούτε απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ρύθμιση δυνάμει της οποίας ελεγκτική αρχή δύναται να κινήσει αυτεπαγγέλτως, για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαδικασία προσφυγής με σκοπό τον έλεγχο των παραβάσεων της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, τέτοια διαδικασία προσφυγής, εφόσον προβλέπεται, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο μέτρο κατά το οποίο οι δημόσιες συμβάσεις που αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής αυτής εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων και, επομένως, πρέπει να συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένων των γενικών αρχών του στις οποίες καταλέγεται η γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου.

2) **Αντιβαίνει στη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου νέα εθνική ρύθμιση η οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας προσφυγής κινούμενης αυτεπαγγέλτως από ελεγκτική αρχή για λόγους προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προβλέπει, προς τον σκοπό ελέγχου της νομιμότητας τροποποιήσεων δημοσίων συμβάσεων, την κίνηση της διαδικασίας αυτής εντός της οριζόμενης με την εν λόγω ρύθμιση αποκλειστικής προθεσμίας, καίτοι έχει παρέλθει η εφαρμοστέα κατά τον χρόνο των επίμαχων τροποποιήσεων αποκλειστική προθεσμία που προέβλεπε η προϊσχύσασα ρύθμιση.**

(υπογραφές)