



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

26 март 2020 година ^{* i}

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки — Производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство — Директива 89/665/ЕИО — Възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор — Директива 92/13/ЕИО — Възлагане на обществени поръчки — Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС — Мониторинг върху прилагането на правилата за възлагане на обществените поръчки — Национална правна уредба, която позволява на определени органи да инициират по служебен ред процедура в случай на незаконосъобразно изменение на договор, чието изпълнение е в ход — Просрочване на правото да се инициира процедурата по служебен ред — Принципи на правна сигурност и на пропорционалност“

По съединени дела C-496/18 и C-497/18

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария) с актове от 7 юни 2018 г., постъпили в Съда на 30 юли 2018 г., в рамките на производства по дела

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

Sixense Soldata (C-496/18),

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

срещу

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság,

в присъствието на:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: М. Vilaras (докладчик), председател на състава, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: R. Șereș, администратор,

* Език на производството: унгарски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 септември 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Budapesti Közlekedési Zrt., от Т. J. Misefay, ügyvéd,
- за Közbiztonsági Hatóság Közbiztonsági Döntőbizottság, от Ё. Horváth, в качеството на представител,
- за Közbiztonsági Hatóság Elnöke, от Т. A. Cseh, в качеството на представител,
- за унгарското правителство, от М. Z. Fehér, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от L. Haasbeek, както и от Р. Ondrůšek и А. Sipos, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 ноември 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 По същество преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, 1989 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 237), изменена с Директива 2007/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 г. (ОВ L 335, 2007 г., стр. 31) (наричана по-нататък „Директива 89/665“), на член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор (ОВ L 76, 1992 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 43), изменена с Директива 2007/66 (наричана по-нататък „Директива 92/13“), на член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65), на член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 243), на членове 41 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и на принципите на правна сигурност и на пропорционалност.
- 2 Преюдициалните запитвания са отправени в рамките на спорове между, от една страна, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. (наричано по-нататък „Hungeod“), Sixense Soldata (наричано по-нататък „Sixense“) и Budapesti Közlekedési Zrt. (дело C-496/18), както и от друга страна, Budapesti Közlekedési (дело C-497/18), и Közbiztonsági Hatóság Közbiztonsági Döntőbizottság (Арбитражна комисия за обществени поръчки към Службата за

обществени поръчки, Унгария, наричана по-нататък „Арбитражната комисия“) по повод на изменение, което е в ход на изпълнение, в договори, сключени в резултат на процедури за възлагане на обществени поръчки.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 89/665

- 3 Член 1 от Директива 89/665 предвижда:

„1. [...]

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да осигурят, че по отношение на обществените поръчки, попадащи в приложното поле на Директива 2004/18/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116)], решения, взети от възлагащите органи, могат да бъдат ефективно преразглеждани, и по-специално възможно най-бързо в съответствие с условията, предвидени в членове 2—2е от настоящата директива, на основание, че тези решения са нарушили правото на Общността в областта на обществените поръчки или националните норми, транспониращи това право.

[...]

3. Държавите членки гарантират достъпност до процедурите по преразглеждане съгласно подробни разпоредби, които държавите членки могат да установят, най-малко за всяко лице, имащо или имало интерес от получаването на определена обществена поръчка и на което е нанесена или рискува да бъде нанесена вреда от твърдяно нарушение“.

- 4 Член 2г от Директива 89/665, озаглавен „Недействителност“ и добавен с Директива 2007/66, гласи следното:

„1. Държавите членки гарантират, че даден договор се смята за недействителен от преразглеждащ орган, който е независим от възлагащия орган, или че неговата недействителност е резултат от решението на такъв преразглеждащ орган в следните случаи:

- а) ако възлагащият орган е възложил обществена поръчка без предварително публикуване на обявление за обществена поръчка в *Официален вестник на Европейския съюз*, без това да е допустимо според Директива 2004/18/ЕО;

[...]

2. Последиците от договор, който се смята за недействителен, се предвиждат в националното право“.

Директива 92/13

- 5 Член 1 от Директива 92/13 гласи:

„1. [...]

Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че по отношение на обществени поръчки, попадащи в приложното поле на Директива 2004/17/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 3)], решения, взети от възложителите, могат да бъдат ефективно преразглеждани, и по-специално във възможно най-кратък срок при условията на членове 2—2е от настоящата директива, на основание, че тези решения са нарушили правото на Общността в областта на обществените поръчки или националните норми, транспониращи това право.

[...]

3. Държавите членки гарантират достъпност до процедурите по преразглеждане съгласно подробни разпоредби, които държавите членки могат да установят, най-малко за всяко лице, имащо или имало интерес от получаването на определена обществена поръчка и на което е била или рискува да бъде нанесена вреда от твърдяно нарушение“.

- 6 Член 2г от Директива 92/13, озаглавен „Недействителност“ и добавен с Директива 2007/66, предвижда следното:

„1. Държавите членки гарантират, че даден договор се смята за недействителен от преразглеждащ орган, независим от възложителя, или че неговата недействителност е резултат от решението на такъв преразглеждащ орган в следните случаи:

- а) ако възложителят е възложил обществена поръчка без предварително публикуване на обявление за обществена поръчка в *Официален вестник на Европейския съюз*, без това да е допустимо според Директива 2004/17/ЕО;

[...]

2. Последиците от договор, който се смята за недействителен, се предвиждат в националното право“.

Директива 2007/66

- 7 Съображения 2, 25, 27 и 36 от Директива 2007/66 гласят:

„(2) [...] директиви [89/665] и [92/13] се прилагат само спрямо обществените поръчки, които попадат в приложното поле на директиви [2004/18] и [2004/17] в съответствие с тълкуването на Съда [...], независимо от използваната конкурсна процедура или средството за обявяване на конкурс, включително конкурси за проект, квалификационни схеми и динамични системи за покупка. Според съдебната практика на Съда държавите членки следва да осигурят наличието на средства за ефективна и бърза правна защита срещу решения, взети от страна на възлагащи органи и възложители по отношение на факта дали дадена поръчка попада в персоналният и материалният обхват на директиви [2004/18] и [2004/17].

[...]

- (25) Освен това потребността да се гарантира във времето правната сигурност на решенията, взети от възлагащите органи и възложителите, налага да бъде установен разумен минимален срок, до който да се ограничат исканията за преразглеждане за обявяване на даден договор за недействителен.

[...]

- (27) Тъй като настоящата директива укрепва националните процедури за преразглеждане, особено в случаи на незаконосъобразно пряко възлагане, икономическите оператори следва да бъдат насърчавани да използват тези нови механизми. От съображения за правна сигурност приложимостта на принципа за недействителност на даден договор е ограничена до определен период. Действието на тези срокове следва да бъде спазвано.

[...]

- (36) Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, провъзгласени по-специално в [Хартата]. Тя по-специално има за цел да осигури пълно зачитане на правото на ефективни средства за правна защита и правото на справедлив съдебен процес, в съответствие с член 47, първа и втора алинея от Хартата“.

Директива 2014/24

- 8 Съображения 121 и 122 от Директива 2014/24 гласят:

„(121) Оценката сочи, че прилагането на правилата на Съюза в областта на обществените поръчки все още може да се подобри в значителна степен. С оглед на по-ефективното и последователно прилагане на правилата е от съществено значение да се придобие добра обща представа за възможните структурни проблеми и общите модели на националните политики за възлагане на поръчки, за да се търсят целеви решения на евентуалните проблеми. [...]

(122) Директива [89/665] предвижда някои производства по обжалване да бъдат достъпни поне за всяко лице, което има или е имало интерес от спечелването на конкретна поръчка и което е понесло или би могло да понесе вреди от твърдяно нарушение на правото на Съюза в сферата на обществените поръчки или на националните правила, транспониращи това право. Настоящата директива не следва да засяга тези производства по обжалване. Въпреки това гражданите, заинтересованите страни, независимо дали са организирани или не, и други лица или органи, които нямат достъп до производствата по обжалване по Директива [89/665], като данъкоплатци имат обаче законен интерес от провеждането на надеждни процедури за възлагане на обществена поръчка. Поради тази причина те следва да имат възможност да сигнализират на компетентен орган или структура евентуални нарушения на настоящата директива по начин, различен от системата за обжалване съгласно Директива [89/655], и без това задължително да включва явяването им като страна пред съд или юрисдикция. [...]

- 9 Съгласно член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24:

„1. С цел ефективно осигуряване на правилно и ефикасно изпълнение държавите членки гарантират, че най-малко посочените в настоящия член задачи се изпълняват от един или повече органи, ведомства или структури. Те посочват на Комисията всички органи, ведомства или структури, компетентни за изпълнението на тези задачи.

2. Държавите членки осигуряват мониторинг на прилагането на правилата за обществените поръчки.

[...]“.

Директива 2014/25

10 Съображения 127 и 128 от Директива 2014/25 са по същество идентични на съображения 121 и 122 от Директива 2014/24.

11 Член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25 предвижда:

„1. С цел ефективно осигуряване на правилно и ефикасно изпълнение държавите членки гарантират, че най-малко посочените в настоящия член задачи се изпълняват от един или повече органи, ведомства или структури. Те посочват на Комисията всички органи, ведомства или структури, компетентни за изпълнението на тези задачи.

2. Държавите членки осигуряват мониторинг на прилагането на правилата за обществените поръчки.

[...]“.

Унгарското право

Законът за обществените поръчки от 2003 г.

12 Член 303, параграф 1 от közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Закон № CXXIX от 2003 г. за обществените поръчки, наричан по-нататък „Закон за обществените поръчки от 2003 г.“) гласи:

„Страните имат право да променят договора в частта, очертана от условията, определени в поканата за представяне на оферти или в документацията за поръчката и от съдържанието на офертата, само ако поради настъпили след сключването му и непредвидими към онзи момент обстоятелства договорът нарушава значими законни интереси на някоя от страните“.

13 Член 306/A, параграф 2 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. гласи следното:

„Договор, попадащ в приложното поле на този закон, е нищожен, когато:

а) в противоречие със закона е сключен без провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка

[...]“.

14 Член 307 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. предвижда:

„(1) Възлагащият орган е длъжен да изготви в съответствие с модел, предвиден в специално правило, съобщение за изменението на договора, както и за изпълнението на договора, и да го публикува в обявление в Közbiztosítási Értesítő [Бюлетин за обществени поръчки]. Обявлението трябва да се предаде най-късно в срок от петнадесет работни дни, считано от изменението на договора или от изпълнението на договора от двете страни. В случай на договор, сключен за срок, по-дълъг от една година, или за неопределен период от време, всяка година, считано от

датата на сключване на договора, следва да се изготви съобщение за частичното изпълнение на договора. В рамките на задължението за предоставяне на информация във връзка с изпълнението на договора, ако изпълнението приключва на дата или дати, различна/и от предвидената/ите, следва изрично да се посочи датата на изпълнението на договора, приета от възлагащия орган, както и датата на изпълнение на насрещната престация. В съобщението страната, която е сключила договора като оферент, трябва да декларира дали е съгласна с вклучените в него части.

[...]

(3) Председателят на Съвета за обществени поръчки по свой почин инициира процедура пред [Арбитражната комисия], ако има основания да смята, че договорът е бил изменен в нарушение на член 303 или че в хода на изпълнението на договора е нарушен член 304 или член 305“.

15 Член 327 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. гласи:

„(1) Следните органи и лица могат по свой почин да иницират процедура пред [Арбитражната комисия], ако при упражняване на своите правомощия им стане известно действие или бездействие в нарушение на този закон:

а) Председателят на Съвета за обществени поръчки;

[...]

(2) Процедурата пред [Арбитражната комисия] може да започне по инициатива на:

а) някой от органите по параграф 1, букви а), б) и д)—и) в срок от 30 дни от деня на узнаване за нарушението или, в случай че е била нарушена процедурата за възлагане на обществена поръчка, от деня на сключване на договора, или, ако този ден не може да бъде установен, от деня, в който органът е узнал, че е започнало изпълнение на договора от някой от страните по него, но не по-късно от 1 година от настъпване на нарушението или от 3 години в случаите, когато не е проведена процедура за възлагане.

[...]“.

16 Член 328 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. предвижда:

„(1) Председателят на Съвета за обществени поръчки по свой почин иницира процедура пред [Арбитражната комисия]:

[...]

с) в случая по член 307, параграф 3.

(2) Член 327, параграфи 2—7 се прилага по инициатива на посочените в параграф 1 по-горе“.

17 Според член 379, параграф 2 от Закона за обществените поръчки от 2003 г.:

„Съветът [за обществени поръчки]:

[...]

1) внимателно следи измененията и изпълнението на договори, сключени след процедура за възлагане на обществена поръчка (член 307, параграф 4).

[...]“.

Законът за обществените поръчки от 2015 г.

- 18 Член 2, параграф 8 от közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Закон № CXLI от 2015 г. за обществените поръчки, наричан по-нататък „Закон за обществените поръчки от 2015 г.“) гласи следното:

„Доколкото в настоящия закон не е предвидено друго, по отношение на договорите, сключени след процедура за възлагане на обществена поръчка, се прилагат разпоредбите на [гражданския кодекс]“.

- 19 Член 148, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2015 г. гласи следното:

„Процедура пред [Арбитражната комисия] се инициира по искане или по служебен ред“.

- 20 Член 152, параграфи 1 и 2 от Закона за обществените поръчки от 2015 г. предвижда:

„(1) Следните органи и лица могат по свой почин да иницират процедура пред [Арбитражната комисия], ако при упражняване на своите правомощия им стане известно действие или бездействие в нарушение на този закон:

a) Közbeszerzési Hatóság Elnöke [(председателят на Службата за обществени поръчки, Унгария)] ;
[...]

(2) Органи или лица по параграф 1 може по свой почин да иницират процедура пред [Арбитражната комисия] в срок от 60 дни от узнаване за нарушението, но:

- a) не по-късно от 3 години от настъпването му;
- b) по изключение от буква а) по-горе, когато са извършени покупки без провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, не по-късно от 5 години, считано от деня, в който е сключен договорът, или, ако този ден не може да бъде установен, от започване на изпълнението на договора от някоя от страните по него, или
- c) по изключение от букви а) и б) по-горе, когато е налице придобиване в резултат от помощ, в срока за съхранение на документацията, предвиден в специалните правила относно изплащането и разходването на съответната помощ, но най-малко в рамките на 5 години от настъпване на нарушението, а ако придобиването е без провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, от деня на сключване на договора, или, ако този ден не може да бъде установен, от започване на неговото изпълнение от някоя от страните“.

- 21 Според член 153 от Закона за обществените поръчки от 2015 г.:

„(1) Председателят на Службата за обществени поръчки по свой почин иницира процедура пред [Арбитражната комисия]:

[...]

с) ако с оглед на резултатите от административния контрол, осъществяван от Службата за обществени поръчки в съответствие с член 187, параграф 2, буква j), или дори в отсъствието на административен контрол има основание да счита, че измененията или изпълнението на договора са в нарушение на този закон, и по-специално че е извършено нарушение като посоченото в член 142, параграф 2.

[...]

(3) Член 152, параграфи 2—8 се прилага по инициатива на посочените в параграфи 1 и 2“.

22 Член 187, параграфи 1 и 2 от Закона за обществените поръчки от 2015 г. предвижда:

„(1) Службата за обществени поръчки има за задача ефективно да допринася за изготвяне на политиката в областта на обществените поръчки, за създаването и обобщаването на практики, съответстващи на правото в областта на обществените поръчки, като същевременно отчита обществения интерес и интересите на възлагащите органи и на оферентите, за да насърчи публичността и прозрачността на обществените разходи.

(2) Службата:

[...]

j) следи внимателно измененията на договорите, сключени след процедура за възлагане на обществена поръчка, а в рамките на административното преразглеждане [...] извършва контрол и върху изпълнението в съответствие с подробните специални правила, като по-специално приема мерките по член 153 параграф 1, буква с) и по член 175;

[...]“.

23 Според член 197, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2015 г.:

„Разпоредбите на този закон се прилагат за договори, сключени след процедури за възлагане на [...] или обществени поръчки, започнали след влизането му в сила, за тръжни процедури, започнали след тази дата, и за съответните процедури по преразглеждане, образувани по искане на дадено лице или инициирани или образувани служебно, включително процедурите за доброволно уреждане на спорове. Членове 139, 141, 142, член 153, параграф 1, буква с) и член 175 се прилагат относно възможността за изменение, без провеждане на нова процедура за възлагане на обществена поръчка, на договори, сключени след процедури за възлагане на обществени поръчки, започнали преди влизането в сила на този закон, както и относно контрола върху измененията и изпълнението на договорите. Освен това разпоредбите на глава XXI се прилагат за процедурите по преразглеждане във връзка с такива договори“.

Правителствен указ № 4/2011

24 Член 1, параграф 1 от 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 [Правителствен указ № 4/2011 от 28 януари 2011 г. за

усвояването на помощи от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд за програмния период 2007—2013 г., наричан по-нататък „Правителствен указ № 4/2011“] предвижда:

„Приложното поле на настоящия указ обхваща поемането и изпълнението на задължения — срещу заплащане или предназначени да бъдат субсидирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд [...] за програмния период 2007—2013 г. — с изключение на помощите от програмите за европейско териториално сътрудничество — мониторинга върху изпълнение, физическите и юридическите лица, както и органите, лишени от правосубектност, които участват в усвояването им, изплащането и мониторинга, заявителите, адресатите и получателите на субсидиите“.

25 Според член 80, параграф 3 от Правителствен указ № 4/2011:

„Получателят и органите, участващи в изплащането на помощи, водят отделна отчетност и поддържат отделни регистри с документацията по всеки проект, която съхраняват най-малко до 31 декември 2020 г.“.

Гражданският кодекс

26 Член 200, параграф 2 от Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Закон № IV от 1959 г. за приемане на граждански кодекс) гласи:

„Договорът, който нарушава или заобикаля правна норма, е нищожен, освен ако законът не предвижда друга правна последица“.

27 Член 6:95 от Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Закон № V от 2013 г. за приемане на граждански кодекс) гласи:

„Договорът, който нарушава или заобикаля правна норма, е нищожен, освен ако законът не предвижда друга правна последица. Без да се засяга прилагането на други юридически санкции, договорът е нищожен и когато правна норма изрично прогласява това или когато целта ѝ е да не допусне търсената посредством въпросния договор правна последица“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-496/18

28 На 30 септември 2005 г. Budapesti Közlekedési, в качеството си на възлагащ орган, публикува покана за представяне на оферти в *Официален вестник на Европейския съюз* с цел възлагане на обществена поръчка с предмет „придобиването на наблюдателна система за проследяване на движенията на структурите и за контрол на шума и вибрациите през първия етап от изграждането на линия 4 на метрото в Будапеща [(Унгария)]“, чиято разчетна стойност надвишава праговете на Общността и получава финансиране от Европейския съюз. Поръчката е възложена на консорциум от предприятия, съставен от Hungeod и Sixense.

29 На 1 март 2006 г. е подписан договорът за обществената поръчка.

30 На 5 октомври 2009 г. страните по договора решават да го изменят, изтъквайки непредвидени обстоятелства. На 18 ноември 2009 г. съобщение за изменението е публикувано в Közbiztosítási Értesítő (Бюлетин за обществени поръчки).

- 31 На 29 май 2017 г. председателят на Службата за обществени поръчки сезира Арбитражната комисия с искане, от една страна, да установи, че жалбоподателите в главното производство са извършили нарушение, като са изменили договора в противоречие с член 303, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2003 г., а от друга страна, да им наложи глоби. Той посочва, че е узнал за нарушението на 30 март 2017 г., като, за да обоснове искането си, се позовава на член 153, параграф 3, както и на член 152, параграф 2, буква а) от Закона за обществените поръчки от 2015 г.
- 32 В решението си от 3 август 2017 г. Арбитражната комисия приема най-напред, че в случая се прилагат процесуалните разпоредби на Закона за обществените поръчки от 2015 г., тъй като, дори този закон да е влязъл в сила едва на 1 ноември 2015 г. и по принцип се отнася единствено до договорите, сключени след тази дата, по силата на преходните разпоредби, които се съдържат в член 197, параграф 1, той се прилага по отношение на мониторинга върху договорните изменения, настъпили преди влизането му в сила. Арбитражната комисия уточнява, че разглежданият в главното производство договор се финансира от Съюза и че в съответствие с член 80, параграф 3 от Правителствен декрет № 4/2011 срокът за инициране на процедура по служебен ред изтича на 31 декември 2020 г.
- 33 По същество, след като установява нарушение на член 303 от Закона за обществените поръчки от 2003 г., Арбитражната комисия осъжда Budapesti Közlekedési да заплати глоба в размер на 25 000 000 HUF (унгарски форинта) (около 81 275 EUR), а Hungeod a Sixense са осъдени да заплатят солидарно глоба в размер на 5 000 000 HUF (около 16 255 EUR).
- 34 Жалбоподателите в главното производство оспорват решението на Арбитражната комисия пред Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария).
- 35 Запитващата юрисдикция пита за изискванията, които произтичат от правото на Съюза, по-специално от принципа на правна сигурност, в хипотезата, в която новата правна уредба на държава членка, какъвто е Законът за обществените поръчки от 2015 г., разрешава — що се отнася до договор за обществена поръчка, сключен преди влизането ѝ в сила — на органа за мониторинг да започне по служебен ред, независимо от изтичането на преклузивните срокове, предвидени в преходната национална уредба, разследване за нарушенията в областта на обществените поръчки, извършени преди влизането ѝ в сила, да се установи нарушението и Арбитражната комисия да наложи санкция.
- 36 Запитващата юрисдикция посочва, че за разлика от делата, по които Съдът е трябвало да се произнесе в областта на сроковете за обжалване в рамките на процедури за възлагане на обществени поръчки, дело C-496/18 се отнася до правото на органа за мониторинг да образува производство по обжалване в интерес на обективната защита на правата. Запитващата юрисдикция поставя въпроса за прилагането в този смисъл на принципите на правото на Съюза, каквито са принципите на правна сигурност и на ефективност.
- 37 Запитващата юрисдикция се позовава също на съдържанието на член 99 от Директива 2014/25 и пита дали правомощията, които са предоставени на държавите членки в областта на прерогативите на органите за мониторинг, са ограничени и дали изискванията на правото на Съюза в областта на защитата на заинтересованите лица да получат конкретна обществена поръчка са валидни и в случая.
- 38 Тя се съмнява в съответствието с правото на Съюза на възможността, предвидена като преходна мярка в член 197, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2015 г., да се извършва мониторинг върху договорните изменения, настъпили преди влизането в сила на този закон.

- 39 Запитващата юрисдикция поставя въпроса за възможността да се приложи правилото, според което в случай на проект, финансиран от фондовете на Съюза, срокът за обжалване е свързан със срока за съхраняване на документите, при положение че това правило е въведено от Закона за обществените поръчки от 2015 г.
- 40 Тя пита дали, за да се направи преценка на тези правни въпроси, е релевантно да се знаят какви са празнотите в законовите, подзаконовите, техническите или устройствените правила или другите видове пречки, поради които нарушението на правната уредба за обществените поръчки не е било предмет на разследване в момента, в който е било извършено.
- 41 Запитващата юрисдикция подчертава, че съображения 25 и 27 от Директива 2007/66 наблягат на изискването за правна сигурност само доколкото се отнасят до преразглеждане във връзка с обявяване на даден договор за недействителен, а не до преразглеждане, чиято цел е да се установи нарушение и то да бъде санкционирано.
- 42 При тези обстоятелства Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 41, параграф 1 и член 47 от [Хартата], съображения 2, 25, 27 и 36 от [Директива 2007/66], член 1, параграфи 1 и 3 от [Директива 89/665] и в този контекст, принципът на правна сигурност, като общ принцип на правото на Съюза, и изискванията за ефективност и бързина на съществуващите в областта на обществените поръчки процедури за преразглеждане на решенията на възлагащите органи да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която по отношение на договорите за обществени поръчки, сключени преди влизането ѝ в сила, по принцип позволява на създадения от нея компетентен орган (за мониторинг) да инициира в рамките на предвидения в нея срок процедура за разследване на определено нарушение в областта на обществените поръчки и съответно да установи, че нарушението е извършено, да наложи санкция за него и да се произнесе по последиците от нищожността на договора за обществена поръчка след изтичане на предвидените в предходното законодателство на държавата членка преклузивни срокове за искане на преразглеждане с цел разследване на извършени преди влизането в сила на посочената правна уредба нарушения в областта на обществените поръчки?
- 2) Могат ли посочените в първия въпрос правни норми и принципи да се прилагат освен към ефективното упражняване на притежаваното от заинтересованите от възлагането на обществена поръчка лица (субективно и лично) право на обжалване и към правото на инициране и провеждане на процедура за преразглеждане, което притежават предвидените от правния ред на държавата членка органи (за мониторинг), които са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес?
- 3) Следва ли от член 99, параграфи 1 и 2 от [Директива 2014/24], че с приемането на нов закон правото на държава членка може, за да защити финансовите интереси на Съюза в областта на обществените поръчки, по принцип да позволява на органите (за мониторинг) — които съгласно правния ред на държавата членка са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес — да разследват извършени преди влизането в сила на посочения закон нарушения в областта на обществените поръчки и да иницират и провеждат процедура, въпреки че съгласно предходното законодателство преклузивните срокове вече са изтекли?

- 4) Предвид посочените в първия въпрос правни норми и принципи има ли значение какви са били празните в законите, подзаконите, техническите или устройствените правила или другите видове пречки към момента на извършване на нарушението в областта на обществените поръчки, поради които то не е разследвано, за преценката дали предоставеното на органите (за мониторинг) правомощие за разследване, описано в първия и третия въпрос, е съвместимо с правото на Съюза?
- 5) Трябва ли член 41, параграф 1 и член 47 от [Хартата], съображения 2, 25, 27 и 36 от [Директива 2007/66], член 1, параграфи 1 и 3 от [Директива 92/13] и в този контекст, принципът на правна сигурност, като общ принцип на правото на Съюза, изискванията за ефективност и бързина на съществуващите в областта на обществените поръчки процедури за преразглеждане на решенията на възлагащите органи и принципът на пропорционалност да се тълкуват в смисъл, че — дори ако с оглед на тези принципи посоченото в първи до четвърти въпрос правомощие може да бъде предоставено на органите (за мониторинг), които съгласно правния ред на държавата членка са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес — националният съд може да преценява дали изтеклият период между извършването на нарушението, изтичането на предишния преклузивен срок за преразглеждане и иницирането на процедурата за разследване на нарушението е разумен и пропорционален и от това да извежда като правна последица недействителността на спорното решение или друга последица, предвидена в правото на държавата членка?“.

Дело C-497/18

- 43 На 3 януари 2009 г. Budapesti Közlekedési, в качеството си на възлагащ орган, публикува покана за представяне на оферти в *Официален вестник на Европейския съюз* с цел възлагане на обществена поръчка с предмет „услуги, изискващи експертни познания в областта на управление на идейното проектиране, през първия етап от изграждането на метро линия 4, 7-ма част: експерт по управление на рисковете“, чиято разчетна стойност надвишава праговете на Общността и получава финансиране от Съюза. Поръчката е възложена на Matrics Consults Ltd, установено в Обединеното кралство.
- 44 На 14 май 2009 г. е подписан договорът за обществената поръчка. На 16 ноември 2011 г. той е прекратен от Budapesti Közlekedési, считано от 31 декември 2011 г.
- 45 На 30 май 2017 г. председателят на Службата за обществени поръчки сезира Арбитражната комисия с искане, от една страна, да се установи, че Budapesti Közlekedési и Matrics Consults са извършили нарушения, а от друга страна, да им се наложат глоби. Той констатира, че макар страните по договора да не са го изменили писмено, с действията си при плащането на фактури и издаването на удостоверения за изпълнение те са се отклонили от условията за разплащане, определени в момента на представяне на офертите и включени в договора, до такава степен, че тези промени следва да се приемат за изменение на договора. Така според председателя на Службата за обществени поръчки тези страни са нарушили член 303, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. Той посочва, че е узнал за нарушението на 31 март 2017 г., но смята, че то е било извършено на 8 февруари 2010 г.
- 46 В решението си от 18 август 2017 г. Арбитражната комисия приема най-напред, че в случая се прилагат процесуалните разпоредби на Закона за обществените поръчки от 2015 г., тъй като дори този закон да е влязъл в сила едва на 1 ноември 2015 г. и по принцип се отнася единствено до договорите, сключени след тази дата, по силата на преходните разпоредби, които се съдържат в член 197, параграф 1, той се прилага по отношение на мониторинга върху договорните изменения, настъпили преди датата на влизането му в сила.

- 47 По същество, след като констатира нарушение на член 303 от Закона за обществените поръчки от 2003 г., Арбитражната комисия налага глоба в размер на 27 000 000 HUF (около 88 938 EUR) на Budapesti Közlekedési, както и глоба в размер на 13 000 000 HUF (около 42 822 EUR) на Matrics Consults.
- 48 Budapesti Közlekedési и Matrics Consults оспорват решението на Арбитражната комисия пред Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща).
- 49 Запитващата юрисдикция изтъква съображения, подобни на формулираните по дело C-496/18, както са посочени в точки 35—41 от настоящото решение.
- 50 При тези обстоятелства Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 41, параграф 1 и член 47 от [Хартата], съображения 2, 25, 27 и 36 от [Директива 2007/66], член 1, параграфи 1 и 3 от [Директива 89/665] и в този контекст, принципът на правна сигурност, като общ принцип на правото на Съюза, и изискванията за ефективност и бързина на съществуващите в областта на обществените поръчки процедури за преразглеждане на решенията на възлагащите органи да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която по отношение на договорите за обществени поръчки, сключени преди влизането ѝ в сила, по принцип позволява на създадения от нея компетентен орган (за мониторинг) да инициира в рамките на предвидения в нея срок процедура за разследване на определено нарушение в областта на обществените поръчки и съответно да установи, че нарушението е извършено, да наложи санкция за него и да се произнесе по последиците от нищожността на договора за обществена поръчка след изтичане на предвидените в предходното законодателство на държавата членка преклузивни срокове за искане на преразглеждане с цел разследване на извършени преди влизането в сила на посочената правна уредба нарушения в областта на обществените поръчки?
- 2) Могат ли посочените в първия въпрос правни норми и принципи да се прилагат освен към ефективното упражняване на притежаваното от заинтересованите от възлагането на обществена поръчка лица (субективно и лично) право на обжалване и към правото на инициране и провеждане на процедура за преразглеждане, което притежават предвидените от правния ред на държавата членка органи (за мониторинг), които са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес?
- 3) Следва ли от член 83, параграфи 1 и 2 от [Директива 2014/24], че с приемането на нов закон правото на държава членка може, за да защити финансовите интереси на Съюза в областта на обществените поръчки, по принцип да позволява на органите (за мониторинг) — които съгласно правния ред на държавата членка са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес — да разследват извършени преди влизането в сила на посочения закон нарушения в областта на обществените поръчки и да иницират и провеждат процедура, въпреки че съгласно предходното законодателство преклузивните срокове вече са изтекли?
- 4) Предвид посочените в първия въпрос правни норми и принципи има ли значение какви са били празните в законовите, подзаконовите, техническите или устройствените правила или другите видове пречки към момента на извършване на нарушението в областта на обществените поръчки, поради които то не е разследвано, за преценката дали предоставеното на органите (за мониторинг) правомощие за разследване, описано в първия и третия въпрос, е съвместимо с правото на Съюза?

5) Трябва ли член 41, параграф 1 и член 47 от [Хартата], съображения 2, 25, 27 и 36 от [Директива 2007/66], член 1, параграфи 1 и 3 от [Директива 89/665] и в този контекст, принципът на правна сигурност, като общ принцип на правото на Съюза, изискванията за ефективност и бързина на съществуващите в областта на обществените поръчки процедури за преразглеждане на решенията на възлагащите органи и принципът на пропорционалност да се тълкуват в смисъл, че — дори ако с оглед на тези принципи посоченото в първи до четвърти въпрос правомощие може да бъде предоставено на органите (за мониторинг), които съгласно правния ред на държавата членка са оправомощени служебно да установяват и разследват нарушения в областта на обществените поръчки и чиято функция е да защитават обществения интерес — националният съд може да преценява дали изтеклият период между извършването на нарушението, изтичането на предишния преклузивен срок за преразглеждане и инициирането на процедурата за разследване на нарушението е разумен и пропорционален и от това да извежда като правна последица недействителността на спорното решение или друга последица, предвидена в правото на държавата членка?“.

51 С решение на председателя на Съда от 18 септември 2018 г. дела C-496/18 и C-497/18 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

По допустимостта на преюдициалните запитвания

52 Председателят на Службата за обществени поръчки и унгарското правителство смятат, че преюдициалните запитвания са недопустими, тъй като разглежданата в главните производства национална уредба, по-специално член 303 от Закона за обществените поръчки от 2003 г. и член 197 от Закона за обществените поръчки от 2015 г., не попадат в приложното поле на правото на Съюза.

53 В това отношение следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Всъщност, щом тези въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2019 г., *Comida paralela 12*, C-579/18, EU:C:2019:875, т. 18 и цитираната съдебна практика).

54 В този смисъл само националните юрисдикции, които са сезирани със спора и трябва да поемат отговорността за последващото му съдебно решаване, могат да преценят — предвид особеностите на всяко дело — както необходимостта от преюдициално решение, за да могат да се произнесат, така и релевантността на въпросите, които поставят на Съда (решение от 17 октомври 2019 г., *Comida paralela 12*, C-579/18, EU:C:2019:875, т. 19 и цитираната съдебна практика).

55 Все пак, ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или че Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси, той може да отхвърли преюдициалното запитване като недопустимо (решение от 17 октомври 2019 г., *Comida paralela 12*, C-579/18, EU:C:2019:875, т. 20 и цитираната съдебна практика).

56 В случая с преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция пита Съда дали различни разпоредби на правото на Съюза, независимо дали става въпрос за Хартата, за Директиви 89/665 и 92/13 относно производствата по обжалване при възлагането на обществени поръчки или за Директиви 2014/24 и 2014/25 за обществените поръчки, както и някои основни принципи на това право, по-специално тези на правна сигурност и на пропорционалност,

допускат възможността, предвидена в унгарската правна уредба, да се разреши на национален орган за мониторинг да заведе по служебен ред и при действието на нов закон процедура за извършване на мониторинг върху измененията, направени в договор за обществена поръчка, за да наложи органът за мониторинг санкции на страните по договора и за да обяви евентуално националният съд нищожността на тези договорни изменения.

- 57 От преюдициалните запитвания следва обаче, че договорите, които са били предмет на разглежданите в главните производства промени, попадат в приложното поле на правото на Съюза към датата на сключването им, тъй като свързаните с тях обществени поръчка надхвърлят праговете, предвидени в съответната правна уредба на Съюза.
- 58 От друга страна, на пръв поглед изглежда особено важно за запитващата юрисдикция да бъде изяснено дали директивите или основните принципи на правото на Съюза, които тя посочва, допускат заведена по служебен ред процедура, като разглежданата в главните производства.
- 59 Накрая, нищо в преписката, с която разполага Съдът, не позволява да се приеме, че поисканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на споровете в главните производства или че Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да даде полезен отговор на поставените въпроси.
- 60 От изложеното по-горе става ясно, че преюдициалните запитвания са допустими.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 61 Според запитващата юрисдикция разрешаването на споровете в главните производства зависи от това дали директивите и основните принципи на правото на Съюза, посочени в точка 56 от настоящото решение, допускат национална правна уредба, по силата на която национален орган за мониторинг може да заведе по служебен ред производство по обжалване във връзка с изменения, въведени в договори за обществени поръчки, при положение че тези изменения са направени при действието на предходна правна уредба, а преклузивният срок, предвиден в нея, вече е бил изтекъл към датата, на която е заведено производството по служебен ред.
- 62 На първо място, налага се констатацията, че разпоредбите на Хартата, посочени от запитващата юрисдикция, не са релевантни, за да ѝ се предостави отговор в рамките на споровете в главните производства.
- 63 Всъщност, от една страна, от съдържанието на член 41 от Хартата ясно следва, че негови адресати са не държавите членки, а единствено институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (вж. в този смисъл решения от 21 декември 2011 г., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, т. 28 и от 9 март 2017 г., Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, т. 60).
- 64 От друга страна, следва да се припомни, че когато определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, предоставени от правото на Съюза на кандидатите и на оферентите, които са претърпели вреди от решения на възлагащите органи, държавите членки трябва да гарантират, че не се засягат правата, предоставени на частноправните субекти от правото на Съюза, особено правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес, установени в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., Star Storage и др., C-439/14 и C-488/14, EU:C:2016:688, т. 43—45, и определение от 14 февруари 2019 г., Cooperativa Animazione Valdocco, C-54/18, EU:C:2019:118, т. 30).

- 65 Нищо в преписката, с която разполага Съдът, обаче не позволява да се приеме, че заведеното по служебен ред производство по обжалване във връзка с нарушения на правната уредба в областта на обществените поръчки е засегнало правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес.
- 66 На второ място, тъй като различните преюдициални въпроси се припокриват в много отношения, те трябва да бъдат прегрупирани и преформулирани, за да се дадат възможно най-точните отговори на запитващата юрисдикция.
- 67 Ето защо следва да се приеме, че по същество запитващата юрисдикция иска да се установи, първо, с вторите си въпроси дали съображения 25 и 27 от Директива 2007/66, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 89/665, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 92/13, член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24 и член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25 налагат или забраняват на държавите членки да приемат правна уредба, по силата на която орган за мониторинг може да инициира по служебен ред поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, производство по обжалване, за да извърши контрол върху нарушенията на правната уредба в областта на обществените поръчки, второ, с първите, третите и четвъртите си въпроси дали общият принцип на правна сигурност допуска в рамките на производство по обжалване, иницирано по служебен ред от орган за мониторинг, поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, национална правна уредба да предвижда, че за да се осъществи контрол върху законосъобразността на изменения в договори за обществена поръчка, такова производство да бъде образувано в преклузивния срок, определен в нея, при положение че преклузивният срок, предвиден в предходната правна уредба, приложима към датата на настъпване на тези изменения, е изтекъл, и трето, с петите си въпроси дали, ако на първите, третите и четвъртите въпроси следва да се даде отрицателен отговор, принципът на пропорционалност допуска национална юрисдикция да може да направи преценка разумни и пропорционални ли са периодите, изтекли между извършването на нарушението, изтичането на предходните преклузивни срокове и иницирането на процедурата за разследване на нарушението, както и да може да извежда като правна последица недействителността на спорното административно решение или друга последица, предвидена в правото на държавата членка.

По вторите въпроси

- 68 С вторите си въпроси по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали съображения 25 и 27 от Директива 2007/66, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 89/665, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 92/13, член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24 и член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25 налагат или забраняват на държавите членки да приемат правна уредба, по силата на която орган за мониторинг може да иницира по служебен ред поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, производство по обжалване, за да упражни контрол върху нарушенията на правната уредба в областта на обществените поръчки.
- 69 На първо място, ако унгарското правителство смята, че съображенията на акт на Съюза не са задължителни, следва да се припомни, че разпоредителната част на даден акт е неразривно свързана с мотивите към него, така че, когато се налага тълкуването му, трябва да се вземат предвид мотивите, които са довели до неговото приемане (решения от 27 юни 2000 г., Комисия/Португалия, C-404/97, EU:C:2000:345, т. 41 и от 4 декември 2019 г., Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, т. 29).
- 70 От това следва, че Директива 2007/66 трябва да се тълкува в светлината на съображения 25 и 27.

- 71 На второ място, следва да се подчертае, че безспорно Директиви 89/665 и 92/13, по-специално техните членове 1, параграф 3, предвиждат само че държавите членки гарантират, че производствата по обжалване са достъпни поне за всяко лице, което има или е имало интерес от получаването на определена обществена поръчка, и което е претърпяло вреди или рискува да претърпи такива от твърдяно нарушение (вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2010 г., *Symvoulion Apochetefseon Lefkosias*, C-570/08, EU:C:2010:621, т. 37).
- 72 Всъщност тези разпоредби, които са предназначени да защитят икономическите оператори от произвола на възлагащия орган, целят по този начин да осигурят във всички държави членки действащи механизми за обжалване, за да се гарантира ефективното прилагане на правилата на Съюза в областта на възлагането на обществени поръчки, по-специално на етап, на който нарушенията все още могат да бъдат отстранени (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., *Star Storage* и др., C-439/14 и C-488/14, EU:C:2016:688, т. 41).
- 73 Ето защо, ако Директиви 89/665 и 92/13 налагат предприятията, които имат или са имали интерес от получаването на определена обществена поръчка и които са претърпели вреди или рискуват да претърпят такива от твърдяно нарушение, да разполагат със средства за преразглеждане, не може да се приеме, че член 1, параграф 3 от Директива 89/665 и член 1, параграф 3 от Директива 92/13, както посочва генералният адвокат в точка 63 от заключението си, целят постигането на пълна хармонизация и следователно имат предвид възможно най-всеобхватна система за преразглеждане в областта на обществените поръчки.
- 74 Следователно тези разпоредби трябва да се тълкуват в смисъл, че не налагат, нито забраняват на държавите членки да предвидят възможността за обжалване в полза на национални органи за мониторинг, за да може да се установят с оглед на защитата на финансовите интереси на Съюза нарушения на правната уредба в областта на обществените поръчки.
- 75 Нито съображения 25 и 27, нито членове 1 и 2 от Директива 2007/66, които включват член 2г съответно в Директива 89/665 и в Директива 92/13, не обезсилват подобно тълкуване.
- 76 Всъщност, като предвиждат по същество, че държавите членки гарантират, че даден договор се смята за недействителен от преразглеждащ орган, който е независим от възлагащия орган, член 2г от Директива 89/665 и член 2г от Директива 92/13 само укрепват действието на преразглеждането, което тези директиви налагат на държавите членки да въведат, а именно преразглеждане на разположение на предприятията, които имат или са имали интерес от получаването на определена обществена поръчка и които са претърпели вреди или рискуват да претърпят такива от твърдяно нарушение.
- 77 На трето място, следва да се приеме, че член 83 от Директива 2014/24 и член 99 от Директива 2014/25, които са идентични, не могат да се тълкуват нито като налагащи, нито като забраняващи на държавите членки да предвидят механизъм за обжалване по служебен ред в обществен интерес, какъвто е разглежданият в главното производство.
- 78 В това отношение следва да се констатира, че член 83 от Директива 2014/24 и член 99 от Директива 2014/25, както са изяснени съответно в съображения 121 и 122 от първата и в съображения 127 и 128 от втората, са част от дял IV, озаглавен „Управление“, от всяка от тези директиви.
- 79 Така съображение 121 от Директива 2014/24 и съображение 127 от Директива 2014/25 посочват само че въпросните разпоредби целят да гарантират „добра обща представа за възможните структурни проблеми и общите модели на националните политики за възлагане на поръчки, за да се търсят целеви решения на евентуалните проблеми“.

- 80 Колкото до съображение 122 от Директива 2014/24 и до съображение 128 от Директива 2014/25, те уточняват, че Директиви 2014/24 и 2014/25 не трябва да засягат производствата по обжалване, предвидени съответно в Директиви 89/665 и 92/13. В съображенията е добавено, че гражданите, заинтересованите страни, както и други лица или органи, които нямат достъп до тези производства по обжалване, но като данъкоплатци имат законен интерес от провеждането на надеждни процедури за възлагане на обществена поръчка и че поради тази причина те следва да имат възможност да сигнализират на компетентен орган или структура евентуални нарушения на Директиви 89/665 и 92/13 по начин, различен от системите за обжалване съгласно Директиви 89/665 и 92/13, и без това задължително да включва явяването им като страна пред съд или юрисдикция.
- 81 В този смисъл член 83 от Директива 2014/24 и член 99 от Директива 2014/25 гласят всеки в параграф 1, че с цел ефективно осигуряване на правилно и ефикасно изпълнение на тези директиви държавите членки гарантират най-малко, че посочените в тези членове задачи се изпълняват от един или повече органи, ведомства или структури, а в параграф 2, че държавите членки осигуряват мониторинг на прилагането на правилата за обществените поръчки.
- 82 По този начин тези разпоредби съдържат минимални изисквания, които налагат на държавите членки да предвидят механизми, позволяващи извършването на мониторинг върху прилагането на правилата за възлагане на обществените поръчки.
- 83 В този смисъл се налага констатацията, че тези разпоредби не забраняват на държавите членки да предвидят производства по обжалване, които да бъдат заведени по служебен ред от националните органи за мониторинг, като им позволяват, с цел да се гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза в областта на обществените поръчки, да бъдат установени нарушения на правната уредба в областта на обществените поръчки. Тъкмо напротив, както подчертава генералният адвокат в точки 72 и 73 от заключението си, производство от този вид представлява възможен израз на новата роля, която е отредена на националните органи за мониторинг с член 83 от Директива 2014/24 и с член 99 от Директива 2014/25.
- 84 От изложеното по-горе следва, че различните разпоредби и съображения, разгледани в точки 69—83 от настоящото решение, не налагат, нито забраняват на държавите членки да позволят на орган за мониторинг да инициира по служебен ред поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза в областта на обществените поръчки, производство по обжалване, за да извърши контрол върху нарушенията на правната уредба в областта на обществените поръчки.
- 85 Следва обаче да се констатира, че когато е предвидено такова производство по обжалване, което може да бъде заведено по служебен ред, то попада в приложното поле на правото на Съюза, доколкото обществените поръчки, предмет на такова обжалване, попадат в материалното приложно поле на директивите за обществените поръчки.
- 86 Следователно подобно производство по обжалване, заведено по служебен ред, трябва да спазва правото на Съюза, включително общите принципи на това право, от които е част общият принцип на правна сигурност.
- 87 Ето защо на вторите поставени въпроси следва да се отговори, че съображения 25 и 27 от Директива 2007/66, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 89/665, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 92/13, член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24 и член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25 трябва да се тълкуват в смисъл, че не налагат, нито забраняват на държавите членки да приемат правна уредба, по силата на която орган за мониторинг може да инициира по служебен ред поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, производство по обжалване, за да извърши контрол върху нарушенията на правната уредба в областта на обществените поръчки. Когато обаче е предвидено такова производство,

то попада в приложното поле на правото на Съюза, доколкото обществените поръчки, предмет на такова обжалване, попадат в материалното приложно поле на директивите за обществените поръчки, и следователно трябва да спазва това право, включително общите му принципи, от които е част общият принцип на правна сигурност.

По първите, третите и четвъртите въпроси

- 88 С първите, третите и четвъртите си преюдициални въпроси по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали общият принцип на правна сигурност допуска в рамките на производство по обжалване, инициирано по служебен ред от орган за мониторинг, поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, нова национална правна уредба да предвижда, за да се осъществи контрол върху законосъобразността на изменения в договори за обществена поръчка, такова производство да бъде образувано в преклузивния срок, определен в нея, при положение че преклузивният срок, предвиден в предходната правна уредба, приложима към датата на настъпване на тези изменения, е изтекъл.
- 89 В началото следва да се припомни, че правото на Съюза забранява само съществените изменения на обществена поръчка, а това са измененията, направени в условията на обществена поръчка, през периода ѝ на действие, които представляват ново възлагане на обществена поръчка по смисъла на Директива 2014/24, поради това че имат съществено различни характеристики от тези на първоначалната обществена поръчка и следователно могат да изразяват волята на страните да договорят отново съществените условия на тази обществена поръчка (вж. в този смисъл решения от 19 юни 2008 г., *pressetext Nachrichtenagentur*, C-454/06, EU:C:2008:351, т. 34 и от 29 април 2010 г., *Комисия/Германия*, C-160/08, EU:C:2010:230, т. 99).
- 90 Следва да се посочи, че съгласно правото на Съюза всеки национален орган е обвързан от принципа на правната сигурност, но само когато следва да прилага правото на Съюза (решения от 17 юли 2008 г., *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 65 и от 21 март 2019 г., *Unareti*, C-702/17, EU:C:2019:233, т. 34).
- 91 Както следва обаче от точка 85 от настоящото решение, когато национален орган за мониторинг инициира по служебен ред производство по обжалване срещу измененията, направени в хода на изпълнението на договор за обществена поръчка, който договор попада в приложното поле на правото на Съюза в областта на обществените поръчки, такова производство също попада в обхвата на правото на Съюза.
- 92 Следователно е необходимо да се разгледа дали подобно производство, инициирано по служебен ред, за да се наложи санкция по отношение на съдоговорителите, които незаконосъобразно са изменили договора, който ги обвързва — дори, за да се установи нищожността на договора на това основание — спазва принципа на правна сигурност, когато новата правна уредба, която го урежда, позволява да се възстановят преклузивните срокове по отношение на направените изменения, при положение че те са настъпили при действието на предходен закон и че предвиденият в последния преклузивен срок вече е бил изтекъл към датата, на която е инициирано производството по служебен ред.
- 93 В това отношение принципът на правна сигурност изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията (решения от 17 юли 2008 г., *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, т. 69 и от 17 декември 2015 г., *X-Steuerberatungsgesellschaft*, C-342/14, EU:C:2015:827, т. 59).

- 94 Важно е също да се припомни, че принципът на правна сигурност не допуска обратно действие на правна уредба, т.е. действие по отношение на положение, възникнало преди нейното влизане в сила, независимо от благоприятните или неблагоприятни последици, които такова прилагане би могло да има за заинтересованото лице, като същият принцип изисква всяко фактическо положение, извън случаите, в които е налице изрично указание в обратен смисъл, обикновено да бъде преценявано от гледна точка на правните норми, които са действали по време на неговото съществуване, като новата правна уредба има действие само за в бъдеще и се прилага, извън случаите, в които е предвидено изключение, и по отношение на бъдещите последици от положения, възникнали при действието на стария закон (вж. в този смисъл решения от 3 септември 2015 г., A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, т. 37 и от 26 май 2016 г., Județul Neamț и Județul Bacău, C-260/14 и C-261/14, EU:C:2016:360, т. 55).
- 95 Освен това, що се отнася по-специално до преклузивните срокове, от практиката на Съда става ясно, че за да изпълнят функцията си да гарантират правната сигурност, те трябва да бъдат определени предварително (вж. в този смисъл решения от 15 юли 1970 г., ACF Chemiefarma/Комисия, 41/69, EU:C:1970:71, т. 19 и от 5 май 2011 г., Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading, C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282, т. 52) и да са в достатъчна степен предвидими (вж. в този смисъл решение от 5 май 2011 г., Ze Fu Fleischhandel и Vion Trading, C-201/10 и C-202/10, EU:C:2011:282, т. 34 и от 17 септември 2014 г., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, т. 58).
- 96 В конкретния случай от преписката, с която разполага Съдът, става ясно, че във връзка с датите, на които са направени разглежданите в главните производства изменения в договорите за обществена поръчка, се е прилагал член 327, параграф 2, буква а) от Закона за обществените поръчки от 2003 г. Срокът, който тази разпоредба обаче предоставя на председателя на Съвета за обществени поръчки, за да инициира срещу тези изменения процедура по служебен ред пред Арбитражната комисия, вече е бил изтекъл няколко години преди влизането в сила на Закона за обществените поръчки от 2015 г., което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 97 Така, като позволява завеждането на процедури по служебен ред по отношения на изменения, направени в договори за обществени поръчки, чиито срокове за обжалване освен това са изтекли с оглед на релевантните разпоредби на Закона за обществените поръчки от 2003 г., приложими по отношение на тези изменения, член 197, параграф 1 от Закона за обществените поръчки от 2015 г. не цели да уреди текущи правни положения, а представлява разпоредба с обратно действие.
- 98 Всъщност, както подчертават Budapesti Közlekedési и Комисията, тази правна уредба разрешава на компетентния орган, за да инициира подобна процедура, да възстанови преклузивните срокове, при положение че просрочието е било налице при действието на предходната правна уредба.
- 99 Действително по изключение правото на Съюза допуска даден акт да има обратно действие, когато преследваната цел го изисква и оправданите правни очаквания на заинтересованите лица са надлежно спазени (вж. в този смисъл решение от 15 юли 2004 г., Gerekenis и Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, т. 24).
- 100 Принципът на оправдани правни очаквания обаче не допуска изменения, направени в национална правна уредба, които позволяват на национален орган за мониторинг да инициира производство по обжалване, при положение че преклузивният срок, предвиден в предходната правна уредба, приложима към датата на настъпване на тези изменения, е изтекъл.

- 101 Накрая, съображенията в точки 90—100 от настоящото решение не могат да бъдат поставени под въпрос от факта, че Законът за обществените поръчки от 2015 г. цели да гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза в областта на обществените поръчки и да попълни правните, техническите или организационните празноти, които биха възникнали в резултат от прилагането на предходната правна уредба.
- 102 Ето защо на първите, третите и четвъртите въпроси следва да се отговори, че принципът на правна сигурност не допуска в рамките на производство по обжалване, инициирано по служебен ред от орган за мониторинг, поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, нова национална правна уредба да предвижда — за да се осъществи контрол върху законосъобразността на изменения в договори за обществена поръчка — такова производство да бъде заведено в преклузивния срок, определен в нея, при положение че преклузивният срок, предвиден в предходната правна уредба, приложима към датата на настъпване на тези изменения, е изтекъл.

По петите въпроси

- 103 С петите си въпроси по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали, ако на първите, третите и четвъртите въпроси следва да се даде отрицателен отговор, принципът на пропорционалност допуска национална юрисдикция да може да направи преценка разумни и пропорционални ли са периодите, изтекли между извършването на нарушението, изтичането на предходните преклузивни срокове и инициирането на процедурата за разследване на нарушението, както и да може да извежда като правна последица недействителността на спорното административно решение или друга последица, предвидена в правото на държавата членка.
- 104 Предвид отговора, даден на първите, третите и четвъртите въпроси, не е необходимо да се отговаря на петите въпроси.

По съдебните разноски

- 105 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Съображения 25 и 27 от Директива 2007/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 година за изменение на директиви 89/665/ЕИО и 92/13/ЕИО на Съвета с оглед повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство, изменена с Директива 2007/66, член 1, параграфи 1 и 3 от Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор, изменена с Директива 2007/66, член 83, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/24/ЕС на

Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и член 99, параграфи 1 и 2 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не налагат, нито забраняват на държавите членки да приемат правна уредба, по силата на която орган за мониторинг може да инициира по служебен ред поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, производство по обжалване, за да извърши контрол върху нарушенията на правната уредба в областта на обществените поръчки. Когато обаче е предвидено такова производство, то попада в приложното поле на правото на Съюза, доколкото обществените поръчки, предмет на такова обжалване, попадат в материалното приложно поле на директивите за обществените поръчки, и следователно трябва да спазва това право, включително общите му принципи, от които е част общият принцип на правна сигурност.

- 2) Принципът на правна сигурност не допуска в рамките на производство по обжалване, иницирано по служебен ред от орган за мониторинг, поради причини, свързани със защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, нова национална правна уредба да предвижда — за да се осъществи контрол върху законосъобразността на изменения в договори за обществена поръчка — такова производство да бъде заведено в преклузивния срок, определен в нея, при положение че преклузивният срок, предвиден в предходната правна уредба, приложима към датата на настъпване на тези изменения, е изтекъл.

Подписи

i — След първоначалната електронна публикация на този текст е направено изменение в точка 89.