



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. november 21.¹

C-496/18. és C-497/18. sz. egyesített ügyek

**HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft.,
SIXENSE Soldata,
Budapesti Közlekedési Zrt. (C-496/18)
Budapesti Közlekedési Zrt. (C-497/18)
kontra
Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság**

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – A közbeszerzési szerződések módosításai – Jogorvoslati irányelvek – A közbeszerzési szabályok állítólagos megsértésével szemben valamely hatóság által hivatalból indított jogorvoslat – A jogorvoslat kezdeményezésére nyitva álló határidők – Az állítólagos jogsértés időpontjában hatályban lévő nemzeti jogszabályban előírt határidők lejártá – Az új jogszabály alapján hivatalból indított jogorvoslat – Bírságnak az ajánlatkérővel és az ajánlattevőkkel szembeni kiszabása – A jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalmának elve – A 2014/24/EU irányelv 83. cikke és a 2014/25/EU irányelv 99. cikke – Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme”

I. Bevezetés

1. A Budapesti Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: ajánlatkérő) 2006-ban és 2009-ben két közbeszerzési szerződést kötött a budapesti 4-es metró megépítésére. 2017-ben a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezte e szerződések 2009. évi, illetve 2010. évi módosításaira irányuló, a 2015-ben elfogadott nemzeti rendelkezések alapján történő jogorvoslatát. E jogorvoslat befejeztével a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságokat szabott ki az ajánlatkérővel és az ajánlattevőkkel szemben.

2. Az ezen ügyek által felvetett kulcskérdést a következőképpen lehet összefoglalni: lehetővé teszi-e az uniós jog, hogy a közbeszerzési szerződések módosításaira irányuló jogorvoslatot a hatóságok a módosítások időpontjában hatályos nemzeti jogszabályokban e célból meghatározott határidők lejártát követően hivatalból kezdeményezzék, ha e jogorvoslatoknak az eszközölt módosításokat követően évekkel az a következménye, hogy mindkét szerződő féllel szemben szankciókat szabnak ki?

3. Véleményem szerint az uniós jog nem írja elő, és nem is akadályozza meg a közbeszerzési szerződésekre vagy az ilyen szerződések módosításaira irányuló hivatalból indított jogorvoslatot. A jogbiztonság uniós jogi elvével ugyanakkor ellentétes az, ha a nemzeti hatóságok az ilyen jogorvoslatokat az alkalmazandó határidők lejártát követően kezdeményezik.

¹ Eredeti nyelv: angol.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2007/66 irányelvvel módosított 89/665 irányelv és 92/13 irányelv

4. A 2007/66 irányelvvel² módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv³ 1. cikke és a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv⁴ 1. cikke – ezen irányelvek alkalmazási körén belül – a következőképpen rendelkezik:

„(1) [...]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy [...] az ajánlatkérők által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó [uniós] jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[...]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.

[...]”

5. Ezenkívül a 2007/66 irányelv (25) preambulumbekkezdése a következőképpen szól:

„[...] biztosítani kell az ajánlatkérők által hozott döntésekkel kapcsolatos jogbiztonságot, és szzerű minimum jogvesztési határidőt kell előírni az olyan jogorvoslati kérelmek vonatkozásában, amelyek a szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányulnak.”

6. Továbbá a 2007/66 irányelv (27) preambulumbekkezdése kimondja: „[...] Jogbiztonsági okokból a szerződések érvénytelenségének megállapíthatósága egy bizonyos időtartamra korlátozódik. Ezen időkorlátok érvényességét tiszteletben kell tartani”.

2 A 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2007. L 335., 31. o.).

3 HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű kiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.

4 HL 1992. L 76., 14. o.; magyar nyelvű kiadás 6. fejezet, 1. kötet, 315. o.

2. A 2014/24 és 2014/25 irányelv

7. A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv⁵ (122) preambulumbekzdése és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv⁶ (128) preambulumbekzdése kimondja, hogy a 89/665 irányelvben, illetve a 92/13 irányelvben előírt jogorvoslati eljárásokat „nem érinti[k]” ezen irányelvek. Mindazonáltal „azoknak a polgároknak, szervezeti vagy egyéb jellegű érdekelteknek, valamint más személyeknek vagy szervezeteknek, akik vagy amelyek nem rendelkeznek [ezen irányelvek valamelyikének] értelmében jogorvoslati lehetőségekkel, adófizetőként szintén törvényes érdekük, hogy a közbeszerzési eljárások rendben folyjanak. Ezért lehetőséget kell biztosítani a számukra, hogy – [az ezen irányelvekben] megállapított jogorvoslati rendszertől eltérő módon és anélkül, hogy szükségszerűen a bíróságok előtti perlési jogosultsággal rendelkeznének – az illetékes hatóságnak vagy szervezetnek jelezzék ezen irányelv[ek] esetleges megsértését. A már létező hatóságok és struktúrák tekintetében a párhuzamosságok elkerülése érdekében a tagállamoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy jogorvoslatot nyújtóként jelöljék ki az általános monitoringhatóságokat vagy szervezeteket, az ágazati felügyeleti szerveket, az önkormányzati felügyeleti hatóságokat, a versenyhatóságokat, az ombudsmant vagy a nemzeti audithatóságokat”.

8. A 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke, amelyek a „Végrehajtás” címet viselik és az „Írányítás” elnevezésű IV. cím alatt találhatóak, a következőképpen rendelkeznek:

„[...]

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

A monitoringhatóságokat és szervezeteket fel kell hatalmazni arra, hogy amennyiben saját kezdeményezésükre vagy információk kézhezvételét követően konkrét jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat tárnak fel, azokat jelezzék a nemzeti audithatóságoknak, bíróságoknak, törvényszékeknek vagy más megfelelő hatóságoknak vagy szervezeteknek, például az ombudsmannak, illetve a nemzeti parlamenteknek vagy parlamenti bizottságoknak.

[...]”

B. A magyar jog

1. A 2003. évi közbeszerzési törvény

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

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

5 HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.

6 HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.

10. A 306/A. § a következőképpen szól:

„(2) Semmis az e törvény hatálya alá tartozó szerződés, ha

a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;

[...]”

11. A 307. § (3) bekezdése értelmében „[a] Közbeszerzések Tanácsának elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból történő eljárását, ha valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására a 303. §-ba ütköző módon [...] került sor”.

12. A 327. § a következőképpen rendelkezik:

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

a) a Közbeszerzések Tanácsának elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását:

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

[...] kezdeményezheti.”

13. A 328. § (1) bekezdése értelmében:

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

[...]

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

14. A 379. § (2) bekezdése értelmében:

„A Tanács [...]

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

2. A 2015. évi közbeszerzési törvény

15. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: 2015. évi közbeszerzési törvény) 152. §-a a következőképpen rendelkezik:

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

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

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

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

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

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

[...]”

16. A 153. § (1) bekezdésének szövege a következő:

„A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, [...]

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

[...]”

17. A 187. § a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(2) A Hatóság [...]

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] alapján hatósági ellenőrzés keretében – külön jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – is ellenőrzi azok teljesítését, megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket;

[...]

18. A 197. § (1) bekezdése alapján:

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

3. A 4/2011. Korm. rendelet

19. A 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 80. §-a (3) bekezdése alapján:

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

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. A C-496/18. sz. ügy

20. 2005. szeptember 30-án az ajánlatkérő ajánlati felhívást tett közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* a „Budapesti 4-es metró I. szakasz építménymozgást megfigyelő, zaj- és rezgésellenőrző monitoringrendszer beszerzése” céljából. A szerződés becsült értéke meghaladta a közösségi (uniós) értékhatárokat. A projekt uniós támogatásban részesült (a Közlekedési Operatív Program keretében).

21. A szerződést a Sol-Data SA-ból (amely a nevét SIXENSE Soldatára változtatta) és a HUNGEOD Kft.-ből álló szolgáltatásnyújtók konzorciumának ítélték oda. 2006. március 1-jén az ajánlatkérő megkötötte a közbeszerzési szerződést a Sol-Data – Hungeod Konzorcium tagjaival.

22. 2009. október 5-én a felek előre nem látható körülmények fennállására hivatkozva módosították a szerződést. 2009. november 18-án a szerződés módosítására vonatkozóan hirdetményt tettek közzé a Közbeszerzési Értesítőben.

23. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság kezdeményezett egy, a Sol-Data SA-val és a HUNGEOD Kft.-vel létrejött szerződés módosítására irányuló, hivatalból indított jogorvoslati eljárást. 2010. november 9-én azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság elkeszttség folytán elutasította ezt a jogorvoslati kérelmet.

24. 2017. május 29-én a Közbeszerzési Hatóság elnöke, a Közbeszerzési Döntőbizottságot támogató beavatkozó fél a 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján hivatalból eljárást indított a HUNGEOD Kft.-vel, a Sol-Datával és az ajánlatkérővel (a továbbiakban: felperesek) szemben. Álláspontja szerint a szóban forgó szerződés módosításával a felperesek megsértették a

2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-ának (1) bekezdését, mivel az e rendelkezésben foglalt módosítási feltételek nem teljesültek. A Közbeszerzési Hatóság elnöke a szerződés módosításának időpontjában, azaz 2009. október 5-ben állapította meg a jogsértés időpontját. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként azonban 2017. március 30-át jelölte meg.

25. A Közbeszerzési Döntőbizottság az alapügyben szóban forgó, 2017. augusztus 3-i határozatban megállapította, hogy a felperesek megsértették a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-át.

26. Határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemére vonatkozó megállapításait megelőzően elutasította az arra a kérdésre vonatkozó eljárásjogi kifogást, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke megfelelő időben kezdeményezte-e az eljárást. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint bár az ügy érdemére a 2003. évi közbeszerzési törvény volt alkalmazandó, az eljárás tekintetében a 2015. évi közbeszerzési törvény volt alkalmazandó. A 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-a (1) bekezdésének második mondata átmeneti rendelkezésként előírja, hogy többek között a 2015. évi közbeszerzési törvényt kell alkalmazni az e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosításainak ellenőrzésére, és hogy e törvény jogorvoslati eljárási szabályokra vonatkozó fejezetét kell alkalmazni az ilyen módosítások ellenőrzésével összefüggő jogorvoslati eljárásokra. Következésképpen a Közbeszerzési Döntőbizottság nem tekintette úgy, hogy a felperesek hivatkozhattak a visszaható hatály tilalmának elvére és a jogbiztonság elvére. Így a Közbeszerzési Hatóság elnöke helyesen kezdeményezett jogorvoslatot a 2015. évi közbeszerzési törvény 152. §-ának (2) bekezdésében előírt határidőkön belül.

27. A Közbeszerzési Döntőbizottság azt is megállapította, hogy a szóban forgó projekt és a vizsgált szerződés módosításának jelentős része uniós finanszírozásból valósult meg, ezért az a 4/2001. sz. Korm. rendelet hatálya alá tartozik. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a szóban forgó szerződés módosítására alkalmazni kell e rendelet 80. §-ának (3) bekezdését. Következésképpen az a határidő, amelyen belül valamely szervezet hivatalból eljárást kezdeményezhet, 2020. december 31-én jár le. Ebből következik, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke e határidőn belül járt el, amikor 2017. május 29-én hivatalból kezdeményezte az eljárást.

28. A jogsértés fennállása megállapításának következményeként a Közbeszerzési Döntőbizottság 25 000 000 forint (HUF) összegű bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben. Továbbá egyetemlegesen 5 000 000 HUF összegű bírság megfizetésére kötelezte a HUNGEOD Kft-t. és a SIXENSE Soldatát.

29. A felperesek vitatták a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a kérdést előterjesztő bíróság, a Fővárosi Törvényszék előtt. Mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az uniós jog helyes értelmezését illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

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

- (2) Az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezések vonatkoztathatók-e a közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekelt jogorvoslati – szubjektív, alanyi – jogának tényleges érvényesülésén kívül, a tagállami jog által létrehozott, a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok jogorvoslati eljárás kezdeményezési és lefolytatásának jogára is?
- (3) Következik-e a [2014/25 irányelv] 99. cikk[ének] (1)–(2) bekezdéséből, hogy a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára a tagállami jognak – az uniós közbeszerzési pénzügyi érdekek védelme miatt – lehetősége van általában is a korábbi törvényi szabályozás alapján már lejárt jogvesztő határidők ellenére új törvényi szabályozással felhatalmazást adni a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértések kivizsgálására és eljárás kezdeményezésére, valamint lefolytatására?
- (4) Az 1. és 3. kérdésben részletezett, (monitoring)hatóságok számára biztosított vizsgálati jogkör uniós joggal való összeegyeztethetőségének – az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezésekre figyelemmel – megítélésében van-e jelentősége annak, hogy a közbeszerzési jogsértés elkövetésének időpontjában a közbeszerzési jogsértés kivizsgálására milyen jogi, szabályozási, technikai vagy szervezeti hiányosságok vagy egyéb akadályok miatt nem került sor?
- (5) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekendését, valamint a [92/13 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, továbbá az arányosság elvét, hogy még akkor is, ha a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára biztosítható ezen elvekre tekintettel az 1–4. kérdésekben foglalt hatáskör, a nemzeti bíróság mérlegelheti a jogsértés elkövetése[,] a korábbi jogorvoslati határidő jogvesztő lejárta és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és ennek levonhatja a támadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó vagy egyéb tagállami jog által biztosított jogkövetkezményeket?”

B. C-497/18. sz. ügy

30. 2009. július 3-án az ajánlatkérő ajánlati felhívást tett közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* „a 4-es Metróépítés I. szakaszában a DBR Projekt Menedzsmentjéhez kapcsolódó szakértői feladatok ellátására”. A szerződés becsült értéke (90 000 000 HUF egy hároméves időszak alatt) meghaladta a közösségi (uniós) értékhatárokat. A projekt uniós támogatásban részesült (a Közlekedési Operatív Program keretében).

31. A közbeszerzési szerződést a Matrics Consult Ltd.-nek ítélték oda. Az ajánlatkérő 2009. május 14-én kötötte meg a szerződést, majd 2011. december 31-i hatállyal 2011. november 16-én felmondta azt.

32. 2017. május 30-én a Közbeszerzési Hatóság elnöke a 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján hivatalból eljárást kezdeményezett az ajánlatkérővel és a Matrics Consult Ltd.-vel szemben a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítása és bírság kiszabása iránt. A felek ugyan a szóban forgó szerződést írásban nem módosították, de a számlakifizetések és teljesítésgazolások kiállítása során tanúsított magatartásukkal nagymértékben eltértek az ajánlattételi időszakban meghatározott és a szerződésben foglalt fizetési feltételektől. Ezek a módosítások a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-a (1) bekezdésének megsértésével járó szerződésmódosításnak tekintendők, mivel nem álltak fenn az e rendelkezésben előírt szerződésmódosítási feltételek.

Jogorvoslati kérelmében a Közbeszerzési Hatóság elnöke a jogsértés időpontjaként 2010. február 8-át, vagyis azt a napot jelölte meg, amikor kifizetésre került azon számla, amelynek megfizetésével a felek meghaladták az ellenszolgáltatás szerződésben megállapított összegét. 2017. március 31-ben állapították meg azt az időpontot, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnöke tudomást szerzett a jogsértésről.

33. 2017. augusztus 18-án a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő és a Matrics Consult Ltd. az általuk megkötött közbeszerzési szerződés jogellenes módosításával megsértette a 2003. évi közbeszerzési törvény 303. §-át. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérőt 27 000 000 HUF, a Matrics Consult Ltd.-t pedig 13 000 000 HUF pénzbírság megfizetésére kötelezte.

34. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy érdemére vonatkozó megállapításait megelőzően elutasította az arra a kérdésre vonatkozó eljárásjogi kifogást, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke az alkalmazandó határidőn belül kezdeményezte-e az eljárást. A Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvényben előírt határidőkre vonatkozó rendelkezések alkalmazandók voltak az e törvény hatálybalépését megelőzően létrejött szerződés *de facto* módosítására, így a szerződő felek nem hivatkozhattak a visszaható hatály tilalmának elvére és a jogbiztonság elvére.

35. Az ajánlatkérő a kérdést előterjesztő bíróság, a Fővárosi Törvényszék előtt vitatta a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát. E bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [89/665 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben kifejezetten a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, hogy ezekkel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a hatálybalépése előtt megkötött közbeszerzési szerződéssel kapcsolatban a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértés kivizsgálására irányadó korábbi tagállami szabályozásban előírt jogvesztő jogorvoslati határidők lejártát követően általában is felhatalmazást ad az általa előírt határidőn belül az általa létrehozott, erre hatáskörrel rendelkező (monitoring)hatóság számára az adott közbeszerzési jogsértés kivizsgálásának kezdeményezésére, és ennek eredményeként a jogsértés és közbeszerzési szankció megállapítására, továbbá a közbeszerzési szerződés semmissége és következményeinek alkalmazására?
- 2) Az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezések vonatkoztathatók-e a közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekeltek jogorvoslati – szubjektív, alanyi – jogának tényleges érvényesülésén kívül, a tagállami jog által létrehozott, a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok jogorvoslati eljárás kezdeményezési és lefolytatásának jogára is?
- 3) Következik-e a [2014/24 irányelv] 83. cikk[ének] (1)–(2) bekezdéséből, hogy a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára a tagállami jognak – az uniós közbeszerzési pénzügyi érdekek védelme miatt – lehetősége van általában is a korábbi törvényi szabályozás alapján már lejárt jogvesztő határidők ellenére új törvényi szabályozással felhatalmazást adni a hatálybalépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértések kivizsgálására és eljárás kezdeményezésére, valamint lefolytatására?

- 4) Az 1. és 3. kérdésben részletezett, (monitoring)hatóságok számára biztosított vizsgálati jogkör uniós joggal való összeegyeztethetőségének – az 1. kérdésben hivatkozott jogszabályi és alapelvi rendelkezésekre figyelemmel – megítélésében van-e jelentősége annak, hogy a közbeszerzési jogsértés elkövetésének időpontjában a közbeszerzési jogsértés kivizsgálására milyen jogi, szabályozási, technikai vagy szervezeti hiányosságok vagy egyéb akadályok miatt nem került sor?
- 5) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk[ének] (1) bekezdését, 47. cikkét, a [2007/66 irányelv] (2), (25), (27) és (36) preambulumbekezdését, valamint a [89/665 irányelv] 1. cikk[ének] (1) és (3) bekezdését, és ezekkel összefüggésben kifejezetten a jogbiztonság általános uniós jogi alapelvét, valamint az ajánlatkérők döntéseivel szemben igénybe vehető gyors és hatékony közbeszerzési jogorvoslattal támasztott követelményt, továbbá az arányosság elvét, hogy még akkor is, ha a tagállami jog által a közbeszerzési jogsértés észlelésére és kivizsgálásának kezdeményezésére hivatalból jogosult, közérdekvédelmi feladatot ellátó (monitoring)hatóságok számára biztosítható ezen elvekre tekintettel az 1–4. kérdésekben foglalt hatáskör, a nemzeti bíróság mérlegelheti a jogsértés elkövetése, a korábbi jogorvoslati határidő jogvesztő lejártá és a jogsértés kivizsgálására indított eljárás között eltelt időtartamok észszerűségét és arányosságát, és ennek levonhatja a támadott közigazgatási határozat érvénytelenségére vonatkozó vagy egyéb, a tagállami jog által biztosított jogkövetkezményeket?”

36. A Bíróság elnöke a 2018. szeptember 18-i határozatával egyesítette a két ügyet.

37. Írásbeli észrevételeket az ajánlatkérő, a Közbeszerzési Döntőbizottság, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, a magyar kormány és az Európai Bizottság nyújtott be. Mindannyian szóbeli észrevételt is tettek a 2019. szeptember 4-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

38. A jelen indítvány felépítése a következő. Néhány olyan bevezető megjegyzéssel kezdem, amelyek a közbeszerzési szerződések területén a hatóságok által hivatalból indított jogorvoslatra vonatkozó magyar szabályozás sajátosságaira vonatkoznak. Mindenekelőtt szükség lesz a jelen ügyre alkalmazandó uniós jogi szabályok meghatározására és a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések átfogalmazására is (A). Ezt követően a 2007/66 irányelvvel, valamint a 2014/24 és 2014/25 irányelvvel módosított 89/665 és 92/13 irányelv (a továbbiakban: jogorvoslati irányelvek) hatálya tekintetében a 2. kérdéssel foglalkozom: ezen irányelvek hatálya alá tartozik-e a közbeszerzési szerződések területén a hatóságok által hivatalból kezdeményezett jogorvoslat (B)? Majd rátérek az 1., 3. és 4. kérdésre, amelyeket együtt fogok vizsgálni, mivel azok mindegyike lényegében ugyanazzal a kérdéssel foglalkozik: ellentétes-e az uniós joggal és különösen a jogbiztonság elvével az ilyen hivatalból indított jogorvoslatok azon határidők lejártát *követően* való kezdeményezése, amelyeket a jogorvoslatok tekintetében az állítólagosan jogellenes szerződésmódosítások időpontjában hatályban lévő nemzeti jogszabályban állapítottak meg (C)? Végül a nemzeti bíróságoknak a nemzeti hatóságok által hivatalból hivatkozott esetleges jogsértések vizsgálata tekintetében fennálló hatáskörére vonatkozó 5. kérdéssel fejezem be (D).

A. Előzetes megfontolások

1. A közbeszerzési ügyekben a jogorvoslatok magyar rendszere és a szóban forgó ügyek

39. A magyar jog a közbeszerzési szerződések két típusú jogorvoslatát írja elő az azt kezdeményező személyétől függően.

40. Egyrészt jogorvoslatot kezdeményezhetnek olyan személyek, akiknek a szóban forgó közbeszerzési szerződéshez (valós és egyéni érdek értelemben véve) *szubjektív érdekük* fűződik, mint a nyertes ajánlattevő, a (tényleges vagy lehetséges) sikertelen ajánlattevők vagy akár az érintett ajánlatkérő. Az ilyen típusú jogorvoslat megkönnyíti a közbeszerzési szabályok *magánszemélyek általi* érvényesítését.

41. Másrészt a magyar jog olyan jogorvoslatokat is előír, amelyeket a *közérdek* – ideértve többek között a jogszerűség elvének tiszteletben tartását és/vagy a közpénzek felhasználásának ellenőrzését – védelmével megbízott néhány hatóság hivatalból kezdeményezhet. Az ilyen típusú jogorvoslat a közbeszerzési szabályok *hatósági* érvényesítését jelenti.

42. A Közbeszerzési Hatóság elnöke egyike e hatóságoknak. A 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-ának (1) bekezdése alapján jogában áll hivatalból eljárást indítani. Egy ilyen jogorvoslat hivatalból való kezdeményezését követően a Közbeszerzési Döntőbizottságnak kell elvégeznie a vizsgálatot mind az elfogadhatóság, mind a megalapozottság tekintetében. Ha megállapítják a közbeszerzési szabályok megsértését, a Közbeszerzési Döntőbizottság bírságot szabhat ki a jogsértést felelős személyekkel szemben. Úgy tűnik, hogy kötelező bírságot kiszabni, ha a jogsértést a 2015. évi közbeszerzési törvény 153. §-ának (1) bekezdése alapján a Közbeszerzési Hatóság elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslat keretében állapítják meg. Ezenkívül a tárgyaláson pontosításra került, hogy a jogsértés megállapítása a szerződés megsemmisítéséhez is vezethet, azonban kizárólag bírósági határozat alapján.

43. A jelen ügyekben a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezte a szóban forgó két közbeszerzési szerződés módosításaira irányuló jogorvoslatokat. E módosításokra 2009-ben és 2010-ben került sor. A módosítások idején a 2003. évi közbeszerzési törvény volt az alkalmazandó nemzeti jogszabály. A 2015. évi közbeszerzési törvény (197. §-ban szereplő) átmeneti rendelkezéseit azonban úgy értelmezték, hogy e törvény *eljárási* rendelkezései alkalmazandók a közbeszerzési szerződések e törvény hatálybalépését *megelőző* módosításaira.

44. A Közbeszerzési Hatóság elnöke ezen érvelésnek megfelelően 2017-ben, vagyis 7, illetve 8 évvel az állítólagos jogsértések elkövetése után hivatalból jogorvoslatokat indított a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. Ebben az időben a 2003. évi közbeszerzési törvényben a jogorvoslatra megállapított határidők már lejártak. A Közbeszerzési Hatóság elnöke ezeket a látszólag elkészt jogorvoslatokat azzal indokolta, hogy csak 2017-ben szerzett tudomást a szóban forgó jogsértésekről. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezt követően megvizsgálta, hogy a jogorvoslatokat megfelelő időben kezdeményezték-e a 2015. évi közbeszerzési törvény alapján, és arra a következtetésre jutott, hogy igen. A Közbeszerzési Döntőbizottság végül mindkét ügyben kiszabta a vitatott bírságokat mind az ajánlatkérővel, mind az ajánlattevőkkel szemben. Ugyanakkor sem a szerződéseket, sem az állítólagosan jogellenes módosításokat nem semmisítették meg.

45. A kérdést előterjesztő bíróság e ténybeli és eljárásbeli összefüggésre tekintettel terjesztett kérdéseket előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé. Nem a Bíróság feladata a meglehetősen összetett nemzeti jogszabályi környezet és eljárási háttér értelmezése. Kiemelnék azonban két olyan pontot, amelyeket láthatólag nem vitattak, és amelyeket a jelen indítvány kiindulópontként vesz alapul.

46. Egyrészt ugyanis mind a 2003. évi közbeszerzési törvény, mind a 2015. évi közbeszerzési törvény olyan határidőket állapít meg, amelyeken belül a jogorvoslat hivatalból való megindítására jogosult hatóságnak cselekednie kell. Úgy értelmezem, hogy e szabályok a 2003. évi közbeszerzési törvény 327. §-ának (2) bekezdésében és a 2015. évi közbeszerzési törvény 152. §-ának (2) bekezdésében

szerepelnek.⁷ Mindkét rendelkezés szerkezete hasonló. Mindegyik szubjektív és objektív elévülési idők kombinációját tartalmazza. Az elévülési idők időtartama azonban megváltozott a rendelkezések 2003-as és 2015-ös változata között, amely időtartamot a 2015. évi közbeszerzési törvény több mint a kétszeresére hosszabbított.

47. Másrészt véleményem szerint fontos kiemelni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, anélkül hogy a jelen eljárások bármely fele azt vitatná,⁸ hogy a módosítások időpontjában hatályos és alkalmazandó jogorvoslati határidők már lejártak a 2015. évi közbeszerzési törvény hatálybalépése előtt.⁹

2. Az uniós jog releváns rendelkezései és a kérdések átfogalmazása

48. Az egyesített ügyek mindegyikében a kérdést előterjesztő bíróság közel azonos öt kérdést tesz fel.¹⁰ E kérdések megfogalmazása sajnos nem teljesen világos. Bizonyos mértékben a tartalmuk is átfedésben van egymással. Így ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ügyek ténybeli és jogi hátterére tekintettel hasznos választ lehessen adni, a kérdéseket szükséges némileg átfogalmazni.

49. Ezt megelőzően indokolt egy, az uniós jog releváns szabályaira vonatkozó megjegyzés. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseiben az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) és több közbeszerzési irányelvnek számos rendelkezését, valamint az uniós jog egyes általános elveit idézi. Ezek közül azonban csak néhány tűnik teljes mértékben relevánsnak a jelen ügyek szempontjából. Ezzel szemben az uniós jog nem említett más szabályai relevánsak lehetnek.

50. Először is nem gondolom, hogy a Charta 41. és 47. cikke releváns a jelen ügyek szempontjából. A megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó 41. cikk csak az Európai Unió intézményeire, szerveire, hivatalaira és ügynökségeire vonatkozik.¹¹ Hasonlóképpen, a Charta 47. cikke sem alkalmazandó a jelen ügyekre. E cikk említésével a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy jogorvoslatnak 7 vagy 8 évvel az állítólagos jogsértések elkövetését követően történő kezdeményezése összeegyeztethető-e a bírósági eljárás észszerű határidőn belüli lefolytatására vonatkozó követelménnyel. Mindazonáltal a jelen ügyek tényállásából nem úgy tűnik, hogy a 47. cikk értelmében vett, *bíróság előtti* hatékony jogorvoslatihoz való jog vita tárgyát képezné. Úgy tűnik, hogy a valódi kérdés az elévülési határidő közigazgatási hatóság általi tiszteletben tartására vonatkozik.

51. Másodszor, ami a kérdést előterjesztő bíróság által felhozott uniós jogi általános elveket illeti, a jogbiztonság elve kulcsfontosságú az 1., 3. és 4. kérdés megválaszolásához, míg az arányosság elve bizonyos relevanciával bír az 5. kérdés tekintetében. Az ajánlatkérők határozataival szembeni gyors és hatékony jogorvoslat követelményét különösen a jogorvoslati irányelvek 1. cikkének (1) bekezdése foglalja magában.

⁷ Ismertette a jelen indítvány fenti 12. és 15. pontjában.

⁸ Úgy tűnik, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke és a Közbeszerzési Döntőbizottság által előadott, a fenti 26., 34. és 44. pontban szereplő érv eltérő jeleget mutat, vagyis hogy a 2015 után indított jogorvoslatokra a 2015. évi közbeszerzési törvényben előírt határidők lettek alkalmazandók, ideértve a közbeszerzési szerződések 2015 előtti módosításait is.

⁹ Amint a jelen indítvány 23. pontjában szerepel, a C-496/18. sz. ügyben a Sol-Data SA-val és a HUNGEOD Kft.-vel kötött szerződés módosítására vonatkozó jogorvoslati eljárást egy másik magyar hatóság, vagyis az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság hivatalból indította. 2010. november 9-én azonban a Közbeszerzési Döntőbizottság ezt a kérelmet elkesettség miatt elutasította. Csak feltételezni tudom, hogy ez a 2003. évi közbeszerzési törvényből eredő, alkalmazandó határidő akkori (2010-ben történő) alkalmazása alapján történt.

¹⁰ Az egyetlen különbség köztük abban áll, hogy különböző közbeszerzési irányelvek alkalmazandók. A C-496/18. sz. ügyben a 92/13 irányelv és a 2014/25 irányelv 99. cikke, míg a C-497/18. sz. ügyben a 89/665 irányelv és a 2014/24 irányelv alkalmazandó.

¹¹ Lásd: 2011. december 21-i Cicala ítélet (C-482/10, EU:C:2011:868, 28. pont); 2014. július 17-i YS és társai ítélet (C-141/12 és C-372/12, EU:C:2014:2081, 67. pont); 2014. november 5-i Mukarubega ítélet (C-166/13, EU:C:2014:2336, 44. pont); 2015. december 17-i WebMindLicenses ítélet (C-419/14, EU:C:2015:832, 83. pont); 2017. március 9-i Doux ítélet (C-141/15, EU:C:2017:188, 60. pont).

52. Harmadszor, tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság általánosságban hivatkozott az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, az ügy e vonatkozását azon uniós jogi rendelkezésekre, vagyis a 2988/95 rendeletre¹² és a 1083/2006 rendeletre¹³ tekintettel fogom megvizsgálni, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság nem említett, amelyeket azonban a tárgyaláson megvitattak.

53. Rátérve most a kérdést előterjesztő bíróság által feltett konkrét kérdésekre, azok véleményem szerint a következőképpen csoportosíthatók át.

54. A kérdést előterjesztő bíróság a 2. kérdésével lényegében annak megállapítását kéri, hogy az uniós jog – konkrétan a többek között a 2007/66 irányelvvel, valamint a 2014/24 és 2014/25 irányelvvel módosított jogorvoslati irányelvek – szabályozza-e vagy bármely módon korlátozza-e a hatóságok azon lehetőségét, hogy közérdekből jogorvoslatokat végezzenek. Pontosabban e kérdést úgy értelmezem, hogy azzal azt kérdezik a Bíróságtól, hogy az olyan jogorvoslatok, mint amelyekről az alapügyben is szó van, ezen irányelvek bármelyikének a hatálya alá tartoznak-e.

55. A 1. kérdéssel ugyanis a Bíróságnak azt kell eldöntenie, hogy az uniós jog és különösen a jogbiztonság általános elve lehetővé teszi-e a hatóságok számára, hogy a közbeszerzési szerződések módosításaira vonatkozóan jogorvoslatokat kezdeményezzenek, és adott esetben szankciókat szabjanak ki, noha a módosítások időpontjában hatályban lévő nemzeti jogszabályokban az ilyen jogorvoslatokra előírt határidők már lejártak. A 3. és 4. kérdés az Unió pénzügyi érdekei védelme követelményének az 1. kérdésre adandó válasza gyakorolt lehetséges hatására vonatkozik. Ezért az 1., 3. és 4. kérdést együtt vizsgálom.

56. Az 5. kérdés pedig csak akkor releváns, ha feltételezhető, hogy a jelen ügyek körülményei között az uniós joggal nem ellentétes a hivatalból indított jogorvoslat. Ebben az esetben felhatalmazza-e az uniós jog és különösen az arányosság elve a nemzeti bíróságot arra, hogy a kiszabott szankciókat felülvizsgálja?

B. A második kérdés

57. A kérdést előterjesztő bíróság a 2. kérdésével azt kívánja megtudni, hogy az uniós jog szabályozza-e vagy korlátozza-e a közérdekből eljáró hatóságok azon lehetőségét, hogy hivatalból jogorvoslatokat kezdeményezzenek a közszerződések módosításaira vonatkozóan. Konkrétan, a 2007/66 irányelvvel, vagy a 2014/24 és 2014/25 irányelvvel módosított jogorvoslati irányelvek hatálya alá tartoznak-e az ilyen jogorvoslatok?

58. A Közbeszerzési Hatóság elnöke szerint a jogorvoslati irányelvek nem szabályozzák a hatóságok által közérdekből kezdeményezett jogorvoslatokat. Kizárólag a tagállamok feladata, hogy erre vonatkozóan szabályokat fogadjanak el. Következésképpen úgy véli, hogy a jelen ügyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.

59. A magyar kormány továbbá azon a véleményen van, hogy a közérdeken alapuló jogorvoslatok hivatalból való kezdeményezésére előírt határidőkre vonatkozó nemzeti rendelkezések nem hajtják végre a jogorvoslati irányelveket, és nem is tartoznak azok hatálya alá. A 2014/24 irányelv 83. cikkére és a 2014/25 irányelv 99. cikkére hivatkozik annak kifejtésére, hogy a monitoringhatóságok előjogai – jellegüknél fogva – alapvetően eltérnek azon gazdasági szereplők rendelkezésére álló jogorvoslattól, akiknek érdeke fűződik a szerződés elnyeréséhez.

¹² Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 1995. L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

¹³ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.; helyesbítések: HL 2006. L 239., 248. o.; HL 2007. L 145., 38. o.; HL 2007. L 164., 36. o.; HL 2008. L 301., 40. o.). E rendeletet 2013. december 31-én hatályon kívül helyzték.

60. A Bizottság szerint erre vonatkozó rendelkezések hiányában a jogorvoslati irányelvek nem kötelezik a tagállamokat arra, vagy akadályozzák meg őket abban, hogy az ajánlatkérők határozataival szembeni hivatalból indított jogorvoslatot vezessenek be. A 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke nem kötelezi a tagállamokat arra sem, hogy vezessenek be közérdeken alapuló hivatalból indított jogorvoslatokat. A tagállamoknak azonban tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, beleértve a jogbiztonság elvét is.

61. Nagymértékben egyetértek a Bizottsággal. Véleményem szerint a jogorvoslati irányelvek, valamint a 2014/24 és 2014/25 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, és nem is akadályozza meg azokat abban, hogy közérdeken alapuló jogorvoslatok hatóságok általi, hivatalból való kezdeményezéséről rendelkezzenek. Mindazonáltal, még ha ezen irányelvek ilyen jogorvoslatokat nem is állapítanak meg, ha valamely tagállam úgy dönt, hogy ilyen mechanizmusokat ír elő, azok ezen irányelvek (tárgyi) hatálya alá tartoznak. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések elfogadhatók, különösen a 2. kérdés.

62. A jogorvoslati irányelvek csak arra kötelezik a tagállamokat, hogy az *érintett vállalkozások kezdeményezésére* indított jogorvoslatokat írjanak elő. Az 1. cikk (3) bekezdése ugyanis arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák, hogy „*legalább* olyan személyeknek legyen lehetőségük jogorvoslati eljárás igénybevételére, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és állítólag jogsértést szenvedtek, vagy fennáll ennek a kockázata”.¹⁴

63. E rendelkezés szövege azt sugallja, hogy a jogorvoslati irányelvek a közbeszerzési ügyekben nem követelnek meg átfogó jogorvoslati rendszert. Amint a Bíróság megállapította, „a 89/665 irányelvnek – amint 1. cikkének (3) bekezdéséből is kitűnik – nem célja a vonatkozó nemzeti szabályok teljes harmonizációja”.¹⁵ Az minimális követelményt („legalább”) támaszt a tagállamokkal szemben arra vonatkozóan, hogy a vállalkozások tekintetében – azonban nem szükségszerűen a közérdekből eljáró hatóságok tekintetében is – jogorvoslati mechanizmusról rendelkezzenek.

64. Ezen értelmezést megerősíti továbbá a 2007/66 irányelvvel módosított jogorvoslati irányelvek 1. cikke (3) bekezdésének összefüggése és célja. Először is, ami az 1. cikk (3) bekezdésének összefüggését illeti, az uniós jogalkotó olyan mechanizmusokat vezetett be, amelyek a *vállalkozások által kezdeményezett* jogorvoslatok keretében a megerősítésére irányulnak.¹⁶ Másodszor, ami a jogorvoslati irányelvek rendszerét és célját illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok célja az ajánlattevőknek az ajánlatkérő önkényétől való megóvása, és annak biztosítása, hogy a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályokat hatékonyan alkalmazzák, különösen amikor a jogsértés még orvosolható.¹⁷ Ebből következik, hogy bár a jogszerűség biztosítása a jogorvoslati irányelvek valóban szintén kulcsfontosságú célkitűzése, az e cél elérése érdekében ezen irányelvekben előírt jogorvoslati típus egyértelműen a *gazdasági szereplők* által kezdeményezett jogorvoslat, amint az a 2007/66 irányelv (27) preambulumbekkezdéséből is következik.¹⁸

¹⁴ Kiemelés tőlem.

¹⁵ 2010. október 21-i Symvoulio Apochetefseon Lefkosias ítélet (C-570/08, EU:C:2010:621, 37. pont).

¹⁶ Különösen, a 2007/66 irányelv a közbeszerzési eljárásokban az *ajánlattevők számára* és különösen a sikertelen ajánlattevők számára minimális határidőket és felfüggesztési határidőket vezetett be a jogorvoslatihoz való joguk hatékony érvényesülésének a biztosítása érdekében. Lásd a 2007/66 irányelv által módosított jogorvoslati irányelvek 2a. cikkének (1) bekezdését és 2c. cikkét.

¹⁷ Lásd többek között: 2014. szeptember 11-i Fastweb ítélet (C-19/13, EU:C:2014:2194, 34. pont); 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166, 50. pont); 2016. szeptember 15-i Star Storage és társai ítélet (C-439/14 és C-488/14, EU:C:2016:688, 41. pont).

¹⁸ „Tekintettel arra, hogy ez az irányelv megerősíti a nemzeti jogorvoslati eljárásokat, különösen a szerződések jogellenes, közvetlen odaítélése esetében, a gazdasági szereplőket ösztönözni kell ezen új eljárások igénybevételére.”

65. Az a tény, hogy a 2007/66 irányelv az úgynevezett „korrekciós mechanizmusról”¹⁹ is rendelkezik, nem változtat ezen a következtetésen. E mechanizmus értelmében a Bizottságnak jogában áll megkövetelni az uniós jog olyan súlyos megsértésének korrekcióját, amelyre egy szerződés-odaítélési eljárás során került sor. Még ha ez a mechanizmus a közbeszerzési szabályok *hatósági* érvényesítéséhez is kapcsolódna, ebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a 2007/66 irányelvvel módosított jogorvoslati irányelvek megkövetelik, hogy a tagállamok vezessenek be közérdeken alapuló jogorvoslatokat. E mechanizmus *a contrario* inkább azt mutatja, hogy a jogorvoslati irányelvek nem rendelkeznek a közérdeken alapuló jogorvoslat *más* formájáról.

66. Hasonlóképpen, a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv azonos módon megfogalmazott 99. cikke nem értelmezhető úgy, hogy azok *megkövetelik* a tagállamoktól olyan közérdeken alapuló jogorvoslati mechanizmus bevezetését, mint amely az alapügyek tárgyát képezi.

67. A 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke kizárólag azt követeli meg, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazását érintő konkrét jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat „jelezzék” a bíróságoknak vagy törvényszékeknek, vagy más megfelelő hatóságoknak, illetve szervezeteknek. Nem áll fenn tehát egy adott eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség, hanem csupán egyszerű lehetőségről van szó azokban az esetekben, ha *konkrét* jogsértéseket állapítanak meg. A 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke értelmében a hatóságok elsődleges feladata úgy tűnik, hogy inkább a *strukturális* problémákról való tájékoztatásból és a megfelelő jogorvoslatokra vonatkozó javaslatokból áll.²⁰

68. Ennélfogva, bár a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke egyértelműen támogatja a közbeszerzési szabályok *hatósági* érvényesítését,²¹ azok nem kötelezik a tagállamokat arra, hogy olyan jogorvoslati mechanizmusokat vezessenek be, mint amelyek az alapügyben szerepelnek.

69. Ebből következik, hogy a jogorvoslati irányelvek, valamint a 2014/24 és 2014/25 irányelv nem írja elő, és nem is zárja ki azt, hogy a tagállamok olyan más jogorvoslat típusokat vessenek be, mint a hatóságok által a jogszerűség és a közpénzek védelme érdekében hivatalból kezdeményezett jogorvoslat.

70. Ha azonban valamely tagállam ilyen jogorvoslati mechanizmusokat *de facto* bevezetett, e jogorvoslatok, különösen azok hatása és kimenetelei mindazonáltal az uniós jog hatálya alá fognak tartozni.

71. Először is annyiban, amennyiben a közbeszerzési szerződések a közbeszerzési irányelvek tárgyi hatálya alá tartoznak, azok módosításait szintén az uniós jog szabályozza.²² Az ilyen módosításokra vonatkozó jogorvoslatok észszerűen olyan mértékben tartoznak az uniós jog hatálya alá, amilyen mértékben arra irányulnak, hogy biztosítsák a közbeszerzési szerződések módosításaira vonatkozó uniós közbeszerzési anyagi szabályokkal való összeegyeztethetőséget.

¹⁹ Lásd a jogorvoslati irányelvek 3. cikkét.

²⁰ Lásd ebben az értelemben a Bizottság 2014/24 irányelvre vonatkozó javaslattervezetét (COM (2011) 896 végleges, 12. o.).

²¹ Így azt az irányvonalat tükrözi vissza, amely a közbeszerzésre vonatkozó irodalomnak a közbeszerzési szabályok szélesebb hatósági érvényesítése mellett szóló egyes részeitől is kitűnik. Lásd többek között: Sanchez-Graells, A., „*„If it ain't broke, don't fix it“? EU requirements of administrative oversight and judicial protection for public contracts*”, in: Folliot Lalliot, L. és Torricelli, S. (szerk.), *Contrôles et contentieux des contrats publics – Oversight and Challenges of public contracts*, Bruylant, Brüsszel, 2018, 495. o.

²² Lásd ebben az értelemben: 2008. június 19-i presstext Nachrichtenagentur ítélet (C-454/06, EU:C:2008:351); 2016. szeptember 7-i Finn Frogne ítélet (C-549/14, EU:C:2016:634). Lásd továbbá a 2014/24 irányelv 72. cikkét és a 2014/25 irányelv 89. cikkét, mivel azok az első olyan átfogó uniós jogi rendelkezések, amelyek a közbeszerzési szerződéseknek az azok időtartama alatti módosításaival foglalkoznak.

72. Másodszor és másodlagosan, a jelen ügyekben szóban forgó jogorvoslat egyedi típusa a 2014/24 és 2014/25 irányelv alá tartozik. Ezen irányelvek 83., illetve 99. cikke ugyan nem *követeli meg* a tagállamoktól, hogy az alapügyekben szóban forgóhoz hasonló jogorvoslatot vezessenek be, az ilyen jogorvoslatok ugyanakkor a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke által a monitoringhatóságoknak tulajdonított új szerep (a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozó) lehetséges megnyilvánulásai valamelyikének minősülnek.

73. Bármely más következtetésnek az lenne az egyetlen következménye, hogy a hatóságok által hivatalból indított jogorvoslati eljárás tárgyának (vagyis magának a közbeszerzési szerződésnek és annak módosításainak) a szabályozását az uniós jog harmonizálná, míg a jogorvoslat esetlegesen jelentős következményei (az ajánlatkérővel vagy az ajánlattevőkkel szembeni szankciók, vagy a közbeszerzési szerződés megsemmisítése), amelyek a közbeszerzési eljárás egészére hatással lehetnek, teljes mértékben az egyébként harmonizált területen kívülre esnének csupán azon oknál fogva, hogy a jogorvoslatot hatóság kezdeményezte. Ez aligha fordulhat elő.

74. Egyébiránt az a tény, hogy nem létezik ilyen jogorvoslattípust szabályozó, egyedi uniós harmonizációs intézkedés, azt jelenti, hogy csak az uniós jog általános elvei alkalmazandók az ilyen jogorvoslati eljárásokra.

75. Ebből következik, hogy a 2. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a jogorvoslati irányelvek, valamint a 2014/24 és 2014/25 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, és nem is akadályozza meg őket abban, hogy a közbeszerzési szabályok állítólagos megsértésével szemben hatóságok által hivatalból indított jogorvoslatot vezessenek be. Ugyanakkor, amint ilyen jogorvoslatokat bevezettek, és azokat megindították, azok az uniós jog hatálya alá tartoznak.

C. Az 1., 3. és 4. kérdés

76. A kérdést előterjesztő bíróság az 1., 3. és 4. kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy az uniós jog, különösen a jogbiztonság elve és az Unió pénzügyi érdekei védelmének általános elvei lehetővé teszik-e a hatóságok számára, hogy a nemzeti jog vagy az uniós jog újonnan elfogadott rendelkezései alapján valamely közbeszerzési szerződés módosításaira irányuló jogorvoslatot kezdeményezzenek – és adott esetben bírságot szabjanak ki – *még akkor is*, ha a módosítások időpontjában hatályos nemzeti jogszabályban előírt jogorvoslati határidők már lejártak.

77. Álláspontom szerint a válasz egyértelműen „nem”.

1. A jogbiztonság uniós jogi elve

78. A kérdést előterjesztő bíróság elismeri, hogy a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke megerősíti a monitoringhatóságok szerepét. Mindazonáltal felmerül benne a kérdés, hogy az uniós jog, különösen a jogbiztonság elve korlátozza-e a rájuk ruházott jogköröket, vagy hogy lehet-e hivatkozni a 2015. évi közbeszerzési törvény e rendelkezéseket átültető 194. §-ára a már lejárt határidők „újboli megindítása” érdekében ezen új hatáskörök gyakorlásának az engedélyezése céljából.

79. Az ajánlatkérő szerint az alapügyekben szóban forgó, hivatalból indított jogorvoslat sérti a jogbiztonság elvét. Még ha a 2015. évi közbeszerzési törvény új hatásköröket is hozott létre a hatóságok számára, ez nem indíthatja újból meg azokat a határidőket, amelyek már lejártak.

80. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a magyar jog a Közbeszerzési Hatóság elnöke számára a jogsértésről való tudomásszerzése időpontjától számítva 60 napos határidőt biztosít arra, hogy hivatalból jogorvoslatot kezdeményezzen. Ilyen jogorvoslat 2020. december 31-ig indítható, ami megfelel a rendelkezésre álló releváns dokumentumok megőrzésére vonatkozó kötelezettség végének.

81. A magyar kormány elismeri a jogbiztonság elvének relevanciáját. Ezen elv megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásukat illetően előre láthatók legyenek. Mindazonáltal a kormány azon a véleményen van, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések előre láthatók.

82. A Bizottság szerint a jogbiztonság elvével ellentétben az ajánlatkérő olyan határozatával szemben hivatalból indított jogorvoslat, amely bírság kiszabásához vezet, ha az erre vonatkozó határidők már lejártak. A határidők újbóli megindítására ugyanis csak kivételes körülmények között kerülhet sor, amely körülmények a jelen ügyekben nem állnak fenn.

83. Véleményem szerint a nagyon kivételes körülményektől eltekintve a jogbiztonság uniós jogi elve kizárja a már lejárt határidők „újbóli megindítását”.

84. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely új jogszabályt – főszabály szerint – azonnal alkalmazni kell a korábbi jogszabály hatálya alatt keletkezett helyzetek *jövőbeli hatásaira*. Ez csak abban az esetben van másképpen – a jogi aktusok visszaható hatályának a tilalmára vonatkozó elv sérelme nélkül –, ha az új szabályhoz olyan különleges rendelkezések kapcsolódnak, amelyek a szabály időbeli alkalmazásának feltételeit külön meghatározzák.²³

85. Szintén állandó ítélkezési gyakorlat, hogy az eljárási szabályokat általában a hatálybalépésükkor folyamatban lévő jogvitákra is alkalmazni kell, ellentétben az anyagi jogi szabályokkal, amelyeket általában úgy értelmeznek, hogy a hatálybalépésük előtt keletkezett helyzetekre nem vonatkoznak.²⁴ A Bíróság szerint „ezen értelmezés biztosítja a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének a tiszteletben tartását, amely elvek értelmében az [uniós] jogszabályok hatásainak egyértelműeknek és előre láthatóknak kell lenniük azok számára, akikre annak hatálya kiterjed”.²⁵

86. Általánosabban, az uniós jog általános elvei közé tartozó jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásukat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek, hogy az érdekeltek az uniós joggal kapcsolatos helyzetekben és jogviszonyokban eligazodjanak.²⁶ A nemzeti jogalkotónak az uniós jogon alapuló jogszabály meghozatala során ugyanezen elvet kell alkalmaznia.²⁷

87. Ami az elévülési időket illeti, azokat előre meg kell állapítani a jogbiztonság garantálásának²⁸, és annak érdekében, hogy azok kellően előre láthatók legyenek.²⁹

23 Lásd többek között: 2015. március 26-i Bizottság kontra Moravia Gas Storage ítélet (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 32. pont); 2015. október 6-i Bizottság kontra Andersen ítélet (C-303/13 P, EU:C:2015:647, 50. pont); 2019. január 15-i E. B. ítélet (C-258/17, EU:C:2019:17, 50. pont).

24 Lásd többek között: 1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9. pont); 2002. november 14-i Ilumitrónica ítélet (C-251/00, EU:C:2002:655, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2006. március 9-i Beemsterboer Coldstore Services ítélet (C-293/04, EU:C:2006:162, 19. pont).

25 Lásd többek között: 1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10. pont); 2005. május 12-i Bizottság kontra Huhtamaki Dourdan ítélet (C-315/03, nem tették közzé, EU:C:2005:284, 51. pont).

26 Lásd többek között: 2011. december 8-i France Télécom kontra Bizottság ítélet (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2018. október 17-i Klohn ítélet (C-167/17, EU:C:2018:833, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

27 2005. október 4-i „Goed Wonen” ítélet (C-326/02, EU:C:2005:251, 34. pont).

28 Lásd többek között: 1970. július 15-i ACF Chemiefarma kontra Bizottság ítélet (41/69, EU:C:1970:71, 19. pont) a Bizottságnak a versenyszabályok megsértése miatti bírságkiszabásra vonatkozó hatáskörét illetően; 2002. július 11-i Marks & Spencer ítélet (C-62/00, EU:C:2002:435, 39. pont); 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet (C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 52. pont).

29 Lásd a jogosulatlanul kapott export-visszatérítések behajtásával kapcsolatos elévülési határidőkkel összefüggésben a 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet (C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 32–34. pont); 2014. szeptember 17-i Cruz & Companhia ítélet (C-341/13, EU:C:2014:2230, 58. pont).

88. A jelen ügyekben ugyanis nem új *eljárási* szabályoknak *folyamatban lévő* helyzetekre történő alkalmazásáról van szó. Anélkül, hogy vissza kívánnék térni arra a kérdésre, hogy az elévülési idők eljárásjogi vagy anyagi jogi szabályok-e,³⁰ véleményem szerint inkább annak van jelentősége, hogy a határidőket illetően a jogi helyzet lezárult (és elévült).

89. Ismét meg kell említeni,³¹ hogy a korábban alkalmazandó jogszabály, azaz a 2003. évi közbeszerzési törvény 327. §-ának (2) bekezdése értelmében a jogorvoslat (objektív) elévülési idejei három évvel a jogsértés elkövetése után lejártak. Így a C-496/18. sz. ügy tekintetében azok 2012-ben jártak le. A C-497/18. sz. ügyben a jogorvoslat megindítása 2013-ban évült el. 2015-ben hatályba lépett a 2015. évi közbeszerzési törvény új 153. §-a (1) bekezdésének c) pontja. 2017-ben ezekre az új határidőkre úgy hivatkoztak, mint amelyek látszólag 2015-ben kezdődtek, és lehetővé tették a szóban forgó közbeszerzési szerződések módosításaira irányuló jogorvoslatok újbóli megindítását.³²

90. Ha a tényállást és a nemzeti jogot helyesen értelmezem, amelyeket végeredményben a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia, akkor véleményem szerint nem áll fenn olyan folyamatban lévő jogi helyzet, amelyre új eljárás szabályok alkalmazandók. Ez a *valódi visszaható hatály* esete. A már lejárt határidőknek új határidőket megállapító új jogszabály elfogadása révén történő újbóli megindításáról van szó.

91. Ha el kellene ismerni, hogy szokásos körülmények között a jogorvoslatra előírt, már lejárt határidők újból megindíthatók (vagy gyakorlatilag újból megállapíthatók) minden egyes alkalommal, amikor általános határidőket tartalmazó új nemzeti rendelkezéseket fogadnak el, ez olyan helyzethez vezethet, amelyben a szerződésmódosításokkal szemben gyakorlatilag bármilyen időbeli korlátozás nélkül jogorvoslattal lehetne élni.³³ Ily módon a nemzeti jogszabály egyszerűen új határidők megállapítása révén vég nélkül visszaállíthatná az órát. Ilyen következmény a jogbiztonság elvére tekintettel nyilvánvalóan elfogadhatatlan.

92. Egyetlen komoly indokot sem terjesztettek elő (legalábbis e Bíróság előtt), amely igazolhatja az új határidők ilyen újbóli megindítását, és tulajdonképpen az új szabályok (valódi) visszaható hatályát. Az ilyen visszaható hatály csak kivételes esetekben lehetséges, kizárólag akkor, ha az elérendő cél ezt követeli, és ha tiszteletben tartják az érintettek jogos elvárásait.³⁴

93. A Közbeszerzési Döntőbizottság és a magyar kormány által előadott, az átmeneti szabályok megállapítása mögötti szándéokra vonatkozó érvek vizsgálata előtt (az alábbi 2., 3. és 4. szakasz) megjegyzem, hogy új határidők olyan új jogszabályban történő meghatározása, amely a tényállás után évekkel bekövetkező múltbeli eseményekre alkalmazandó, aligha tekinthető előre láthatónak, vagy olyannak, mint amely tiszteletben tartja az érintettek jogos elvárásait. Ezenkívül egyetértetek a Bizottsággal abban, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvény 197. §-a, amely e törvény időbeli hatályát szabályozza, nem egyértelmű, és ennél fogva a szerződések felei számára nem előre látható. Így e rendelkezés nem tartalmaz semmi olyat, ami megközelítené az ilyen (valódi) visszaható hatály igazolásához megkövetelt igazolási szintet.

30 Lásd: a Scialdone ügyre vonatkozó indítványom (C-574/15, EU:C:2017:553, 145–166. pont).

31 A jelen indítvány fenti 46–47. pontja.

32 Mivel a szóban forgó közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó projektek uniós támogatásban részesültek, a Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a hivatalból indított jogorvoslatra rendelkezésre álló határidők 2020. december 31-ig – tehát 10, illetve 11 évvel azt követően, hogy az állítólagosan jogellenes módosítások megtörténtek – esetlegesen meghosszabbíthatók.

33 Szükségtelen megemlíteni, hogy olyan körülmények között, amikor a releváns tényállás évekkel vagy akár évtizedekkel korábban merült fel. A jelen ügyekben is valamennyi releváns tény láthatóan akkor történt, amikor a 2003. évi közbeszerzési törvény hatályban volt. A hatáskörrel rendelkező hatóságnak a jogsértésről való (szubjektív) tudomásszerzésre vonatkozó nyilatkozata volt az egyetlen olyan esemény, amely akkor történt, amikor a 2015. évi közbeszerzési törvény hatályban volt.

34 Lásd többek között: 2004. július 15-i Gereks és Procola ítélet (C-459/02, EU:C:2004:454, 24. pont).

94. Az 1. kérdésre ezért azt a választ kell adni, hogy a jogbiztonság elvével ellentétes az olyan nemzeti rendelkezések alkalmazása, amelyek lehetővé tesznek a közbeszerzési szabályok e rendelkezések hatálybalépése előtti megsértésével kapcsolatosan hivatalból indított jogorvoslatot abban az esetben, ha a korábban alkalmazandó nemzeti jogszabályokban előírt határidők már lejártak.

2. A monitoringhatóságok 2014/24 irányelv 83. cikke és 2014/25 irányelv 99. cikke szerinti új szerepe

95. A Közbeszerzési Döntőbizottság azzal érvel, hogy a jelen ügyek nem a módosítások időpontjában hatályban lévő korábbi eljárási rendelkezések alapján már lejárt határidők (újbóli) megindítására irányulnak, hanem arra, hogy lehetővé tegyék a 2014/24 irányelv 83. cikkében és a 2014/25 irányelv 99. cikkében előírt új monitoring hatáskörök közigazgatási jogorvoslat keretében való gyakorlását. A Közbeszerzési Hatóság jogelődje nem rendelkezett ilyen jogorvoslati hatáskörrel. Következésképpen a 2015. évi közbeszerzési törvény nem egy lejárt határidő újbóli megindítását, hanem egy *teljesen új hatáskör* gyakorlását teszi lehetővé. A Közbeszerzési Hatóság elnöke és a magyar kormány – bár néhány csekély eltéréssel – nagymértékben osztja ezt az álláspontot.

96. Be kell vallanom, hogy ez az érv meglehetősen megdöbbent.

97. A nemzeti bíróság általi vizsgálat függvényében, úgy tűnik számomra, hogy a 2003. évi közbeszerzési törvény már tartalmazta néhány hatóság azon lehetőségét, hogy hivatalból közérdeken alapuló jogorvoslatot kezdeményezzenek.³⁵ A törvény 2015-ös átdolgozása kétségtelenül eszközölt néhány módosítást e hatáskört illetően, és kiemelendő, hogy annak gyakorlására új hosszabb határidőket szabott.³⁶ Az ilyen jogorvoslat típus gyakorlására vonatkozó hatáskör azonban alig jellemezhető újként.

98. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 83. cikkének és a 2014/25 irányelv 99. cikkének időbeli hatálya nem terjed ki a jelen ügyekre. Ezenkívül, amint a tárgyaláson is megerősítést nyert, e rendelkezéseket a 2015. évi közbeszerzési törvény 194. §-a ültette át. Márpedig az alapügyekben szóban forgó jogorvoslatokat a 153. §, nem pedig a 194. § alapján kezdeményezték.

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme

99. A kérdést előterjesztő bíróság a 3. kérdésével konkrétan azt kívánja megtudni, hogy az 1. kérdésre adott választ befolyásolja-e az a tény, hogy a szóban forgó ajánlatok uniós támogatásokban részesültek. Más szóval, amint a kérdést előterjesztő bíróság azt megfogalmazza: a jogbiztonságon kívül fennállnak-e más olyan közérdekek, mint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amelyek igazolhatnák annak engedélyezését, hogy a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos jogorvoslatot indítsanak az e célból megállapított határidők lejártja után, esetlegesen 2020-ig?³⁷

100. A 3. kérdéssel összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság a 2014/24 irányelv 83. cikkére és a 2014/25 irányelv 99. cikkére hivatkozik. E bíróság továbbá kifejti, hogy a 2015. évi közbeszerzési törvény szerint az uniós támogatásokból megvalósuló közbeszerzési szerződésekkel szembeni, közérdeken alapuló jogorvoslatra előírt határidő (az uniós támogatásokkal összefüggő) iratok megőrzésére vonatkozó kötelezettség időtartamához kapcsolódott, ennél fogva a nemzeti jogalkotó meghosszabbíthatta e határidőket.

³⁵ Lásd a 2003. évi közbeszerzési törvény 307. és 327. §-át.

³⁶ A jelen indítvány fenti 46. pontja.

³⁷ Lásd a 4/2011. Korm. rendelet Közbeszerzési Döntőbizottság által értelmezett 80. §-ának (3) bekezdését.

101. Az ajánlatkérő szerint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a közérdeken alapuló, hivatalból indított jogorvoslattól eltérő módon is biztosítható, például pénzügyi korrekciókon keresztül, amelyekre bármikor sor kerülhet. A jelen ügyekben már alkalmaztak pénzügyi korrekciókat, így a bírságok gyakorlatilag ugyanazon állítólagos jogsértésekért kivetett második szankciónak minősülnek.

102. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a szóban forgó, hivatalból indított jogorvoslatok célja elsősorban a közpénzek, különösen az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme.

103. A magyar kormány szerint a 2015. évi közbeszerzési törvény 152. §-a (2) bekezdése c) pontjának egyik célja az, hogy hivatalból eljárást lehessen kezdeményezni azon időszak bármely időpontjában, amelyen belül az 1083/2006 rendelet 90. cikke alapján fennáll az arra vonatkozó kötelezettség, hogy az érintett operatív program költségeire és ellenőrzéseire vonatkozó valamennyi alátámasztó dokumentum álljon rendelkezésre. Ezenkívül a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke a közkiadások ellenőrzése biztosításának uniós jog szempontjából fennálló jelentőségét szemlélteti.

104. A Bizottság szerint az a tény, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése egy részben uniós alapokból finanszírozott projektekre vonatkozik, nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a jogsértés kivizsgálása céljából újból megindítsanak határidőket. Még ha az Unió pénzügyi érdekeinek védelme nevében így is tesznek, a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a jogbiztonság általános uniós elvét.

105. Egyetértek a Bizottsággal.

106. Meg kell jegyezni, hogy a 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke nem közvetlenül releváns az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából. Kétségtelen, hogy az irányelvekre vonatkozó, a Bizottság által eredetileg benyújtott javaslattervezetek ragaszkodtak a javaslatok uniós költségvetési dimenziójához.³⁸ A 2014/24 irányelv 83. cikke és a 2014/25 irányelv 99. cikke a jelenleg hatályos változatában azonban nem említi az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

107. Ezért inkább az 1083/2006 és a 2988/95 rendeletet kell a releváns másodlagos uniós jogi aktusnak tekinteni.³⁹

108. Először is, ami az 1083/2006 rendelet 90. cikkében előírt, arra vonatkozó kötelezettséget illeti, hogy a kiadásokra vonatkozó valamennyi alátámasztó dokumentum bizonyos ideig rendelkezésre álljon, nem vonja maga után szükségszerűen azt a lehetőséget, hogy ugyanezen időtartamra jogorvoslati eljárásokról – és szankciók kiszabásáról – rendelkezzenek.

109. Amint arra az ajánlatkérő a tárgyaláson helyesen rámutatott, a jogorvoslat megindítására vonatkozó elévülési határidők egyszerűen különböznek azoktól az időszakoktól, amelyek során a dokumentumokat meg kell őrizni. Kétségtelen, hogy ami a jogalkotási szándékot illeti, valamely nemzeti (vagy uniós) jogalkotó dönthet úgy, hogy mindkettőre ugyanazt az időszakot alkalmazza. Az ilyen döntést azonban világosan és egyértelműen meg kell határozni az alkalmazandó jogszabályokban, mivel az egyik nem következik automatikusan a másikból. Ugyanebben a gondolatmenetben, az 1083/2006 rendelet 98. cikke kizárólag arra kötelezi a tagállamokat, hogy vizsgálják ki a szabálytalanságokat, és hogy végezzék el az ezen időszak alatt megkövetelt pénzügyi korrekciókat. Nem ír elő jogorvoslatokat, és még kevésbé szankciókat mint jogorvoslati eszközöket az uniós alapok felhasználása során megállapított szabálytalanságok miatt.

³⁸ Lásd: COM(2011) 896 végleges, különösen a 2014/24 irányelv tervezete 83. cikkének (3) bekezdése és 84. cikkének (2) bekezdése.

³⁹ Lásd a jelen indítvány fenti 52. pontját.

110. Másrészt az Unió pénzügyi érdekeinek védelme nem értelmezhető úgy, mint amely automatikusan felülírja a jogbiztonság uniós jogi elvét. Épp ellenkezőleg, az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét egyensúlyba kell állítani a jogbiztonság elvével. Ez rendszerint egyértelmű és előre látható elévülési idők elfogadása révén érhető el. Így, bár a pénzügyi érdekek védelmének jelentőségét el kell ismerni, egy adott időpontban még a jogellenes határozatoknak is véglegessé kell válniuk.

111. Anélkül, hogy állást foglalnék a jelen egyedi ügyekre való alkalmazhatóságával kapcsolatban, a 2988/95 rendeletet *példaként* említem ezen egyensúly megteremtése tekintetében.⁴⁰ A 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése az eljárásokban a szabálytalanság elkövetését követő négy évben állapítja meg az elévülési időt. Az elévülés legkésőbb az elévülési idő kétszeresének megfelelő időszak utolsó napján bekövetkezik, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság ezalatt nem szabott ki szankciót.⁴¹ Ezt megfelelőnek tekintik az Unió pénzügyi érdekeinek a védelmére irányuló cél eléréséhez.⁴²

112. E rendelkezésekből kitűnik, hogy az uniós jog értelmében a pénzügyi érdekek védelme nem indokol sem meghosszabbított határidőket, sem időben korlátlan jogorvoslatot. Amint azt a Bíróság hangsúlyozta, még ha a tagállamok meg is őrzik azt a lehetőséget, hogy négy évnél hosszabb elévülési időt alkalmazzanak, a hosszabb nemzeti elévülési idő többek között nyilvánvalóan nem haladhatja meg azt a mértéket, amely az Unió pénzügyi érdekeinek a védelmére irányuló cél eléréséhez szükséges. Az elévülési idők észszerűségének értékelése során figyelembe kell venni „ezen államok jogi hagyományai[t], valamint [azt], hogy jogrendjükben mi az uralkodó felfogás azon időszakkal kapcsolatban, amely a gondos közigazgatás számára szükséges és elegendő az állami hatóságok és a nemzeti költségvetések rovására elkövetett szabálytalanságok üldözéséhez”.⁴³

113. Így, ami a nemzeti elévülési időket illeti, valóban fennáll az *eredeti* határidők észszerű hosszával kapcsolatos kétség. A felső korlát az észszerűség. Csak akkor merülhet fel az eredeti határidők megfelelőségének kérdése, ha azok olyan rövidek lennének, hogy nem biztosítanak a jogorvoslat hatékonyságát.⁴⁴ Mindenesetre ezen elv bizonyosan nem hatalmaz fel valódi visszaható hatály alkalmazására, és (még kevésbé) arra, hogy az alkalmazandó határidőket szelektív módon figyelmen kívül hagyják amiatt, hogy a közigazgatási hatóságok bármely okból kifolyólag nem voltak képesek időben eljárni.

114. Nem gondolom, hogy az alapeljárások keretében szükség lenne a Taricco ítéletnek⁴⁵ és annak a jelen ügyekre gyakorolt lehetséges hatásainak a megvitatását kezdeményezni. Ezen ügy tényállása ugyanis meglehetősen eltér a jelen ügyek tényállásától. A Taricco ügy héacsalás (mivel a hea az Unió saját forrása) miatti büntetőjogi szankciókra vonatkozott, amely ügyben az új jogszabály elfogadásának időpontjában *még* folytak az elévülési idők. Ezenkívül a fő probléma az volt, hogy az elévülési idők *túl rövid*ek voltak, ennél fogva megakadályozták a hatékony és visszatartó erejű szankcióknak az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelem érdekében való alkalmazását.

40 E rendelet az Unió pénzügyi érdekeinek *adminisztratív* ellenőrzések, intézkedések és szankciók révén történő védelmére vonatkozó általános szabályozásnak (szemben az ágazati szabályozással) minősül. Büntügyi szempontból lásd az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2017. L 198., 29. o.).

41 Meg kell jegyezni, hogy a 2017/1371 irányelv 12. cikke értelmében öt év az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények tekintetében megállapított rendes időszak.

42 Lásd többek között: 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet (C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 43. pont).

43 2011. május 5-i Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading ítélet (C-201/10 és C-202/10, EU:C:2011:282, 38–39. pont).

44 Lásd ebben az értelemben: 2015. november 26-i MedEval ítélet (C-166/14, EU:C:2015:779, 39–44. pont). Továbbá állandó ítélkezési gyakorlat, hogy a jogorvoslati irányelvek értelmében „a jogvesztő jellegű keresetindítási határidőknek a megállapítása főszabály szerint teljesíti a [jogorvoslati irányelvekből] következő hatékony érvényesülés elvét, mivel a jogbiztonság alapelveinek alkalmazását valósítja meg”. Lásd többek között: 2002. december 12-i Universale-Bau és társai ítélet (C-470/99, EU:C:2002:746, 76. pont); 2010. január 21-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-17/09, nem tették közzé, EU:C:2010:33, 22. pont); 2015. március 12-i eVigilo ítélet (C-538/13, EU:C:2015:166, 51. pont).

45 2015. szeptember 8-i Taricco és társai ítélet (C-105/14, EU:C:2015:555).

115. Mindenesetre, figyelembe véve a később az M. A. S. és a Scialdone ítéletben⁴⁶ tett pontosításokat, már nem tekinteném a Tariccco ítéletet jó precedensnek azon konkrét kérdést illetően, hogy a szokásosan alkalmazandó határidők figyelmen kívül hagyhatók-e az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében és kedvéért.

4. A jogorvoslati eljárás hiányosságairól

116. A kérdést előterjesztő bíróság a 4. kérdésével azt kívánja megtudni, hogy a 1. kérdésre adott választ befolyásolhatja-e az a tény, hogy a jogsértés elkövetésének időpontjában nem került sor a közbeszerzési szabályok megsértésének kivizsgálására, valamint hogy azt befolyásolhatja-e a kivizsgálás elmaradásának lehetséges okai.

117. A Közbeszerzési Döntőbizottság és a Közbeszerzési Hatóság elnöke szerint ez azért történt így, mert a 2003. évi közbeszerzési törvény szabályozási hiányosságai miatt a jogellenes szerződésmódosításokat nem lehetett észlelni. Az ajánlatkérő nem nyújtott tájékoztatást a szerződések módosításaira vonatkozóan, és a szerződések teljesítésével kapcsolatban közzétett hirdetmények alapján nem lehetett jogsértést sejtteni. Következésképpen a Közbeszerzési Hatóság elnökének az elődje nem rendelkezett olyan információkkal, amelyek lehetővé tették volna számára a szerződés teljesítésének és módosításának ellenőrzését. Összefoglalva, a 2003. évi közbeszerzési törvény nem biztosította az átláthatóság és a közigazgatási felügyelet olyan szintjét, amelyet ezt követően a 2015. évi közbeszerzési törvényben értek. Következésképpen ez utóbbi nemzeti jogszabály rendelkezéseit kellett alkalmazni.

118. Ezen érv viszonylag könnyen elutasítható.

119. Még feltételezve is azt, hogy fennálltak olyan szerkezeti hiányosságok, amelyek megakadályozták volna a közbeszerzési szabályok tényleges hivatalból való ellenőrzését és érvényesítését,⁴⁷ ez továbbra sem igazolja a valódi visszaható hatályú intézkedések e hiányosságok utólagos orvoslása céljából való alkalmazását. A római jogi *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* maxima hagyományosan a polgári jog keretében alkalmazandó. Úgy gondolom, hogy ez olyan hatóságra is vonatkozhat, amely bizonyos szabályokat alkot és alkalmaz. Miután esetleg utólag észrevette, hogy e szabályok, amelyek kidolgozásáért és alkalmazásáért egyedül ő felelős, nem optimális módon működtek, nem engedhető meg az, hogy ezt követően megpróbálja az órát teljes egészében visszaállítani, és az érintett felek hátrányára egy második esélyt szerezni.

120. A tagállamok feladata tehát annak biztosítása, hogy hatékonyan ellenőrizzék saját jogszabályaik megsértését. A saját jogszabályaik és azok érvényesítésének hiányosságai nem fordíthatók harmadik személyek ellen a már lejárt határidők újraindításán keresztül.⁴⁸

46 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936); 2018. május 2-i Scialdone ítélet (C-574/15, EU:C:2018:295).

47 Elegendő emlékeztetni arra – amint a fenti 23. pontban szerepel –, hogy legalábbis a C-496/18. sz. ügyben a 2003. évi közbeszerzési törvény alapján tulajdonképpen hivatalból kezdeményeztek jogorvoslatot, ám az sikertelen volt.

48 Emlékeztetni kell arra, hogy mindkét jelen ügyben szankciókat nemcsak az ajánlatkérővel, hanem a sikeres ajánlattevőkkel szemben is kiszabtak, lásd a fenti 28. és 33. pontot. Míg nagyobb mérlegelési mozgástér állhat rendelkezésre akkor, amikor a tagállamok saját szerveiket és azok határozatait kívánják ellenőrizni, és azokra pénzügyi szankciókat kívánnak kivetni, miközben a már létrejött szerződéseket érintetlenül hagyják, teljesen más kérdés a közbeszerzési eljárások újbóli megindítása, azok valamennyi résztvevőjének szankcionálása, és akár a szóban forgó szerződések évekkel később történő esetleges megsemmisítése.

D. Az 5. kérdés

121. Az 5. kérdés megfogalmazása nem túl egyértelmű. Én azt a következőképpen értem: a kérdést előterjesztő bíróság abból a feltevésből indul ki, hogy a Bíróság a 2. kérdésre a jelen indítványban javasolttal ellentétes értelmű választ ad. Így, amennyiben hivatalból indított jogorvoslatokra a jelen ügyek körülményei között sor kerülhet, felhatalmazza-e az uniós jog (különösen az arányosság elve) az e jogorvoslatok keretében kiszabott szankciót értékelő nemzeti bíróságokat arra, hogy figyelembe vegyék az ügyek egyedi szempontjait a szankció megfelelő jellegének a megállapítása céljából?

122. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a nemzeti bíróságoknak nem állhat módjukban, hogy a vitatott közigazgatási határozat érvénytelenségét kimondják, vagy hogy bármely más jogkövetkezményt megállapítsanak, mivel a Közbeszerzési Döntőbizottság a hatáskörének gyakorlása keretében már mérlegelte a kérdést előterjesztő bíróság által felhozott tényeket. Különösen, a bíróság összegének megállapításakor a Közbeszerzési Döntőbizottság figyelembe vette azt a tényt, hogy több év eltelt a jogsértés és a jogorvoslat megindítása között. A nemzeti bíróságok e tekintetben nem végezhetnek új értékelést.

123. A magyar kormány szerint a nemzeti jogalkotó feladata annak meghatározása, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatára vonatkozó értékelésük terjedelmére és az ebből eredő jogi következmények típusára tekintettel mely nemzeti bíróságok jogosultak erre.

124. A Bizottság szerint az 5. kérdésre nem kell külön válaszolni, mivel az fedi az 1. kérdést.

125. Mivel az 1. kérdésre javasolt válaszom nemleges (a jogbiztonság uniós elvével ellentétes a közbeszerzési szabályok esetleges megsértésével kapcsolatos, hivatalból indított jogorvoslat abban az esetben, ha az alkalmazandó határidők már lejártak), valóban nem szükséges az 5. kérdést megválaszolni. A jelen ügyek körülményei között tehát nem szükséges megvizsgálni azt, hogy az ilyen ügyekben eljáró nemzeti bíróságok értékelhetik-e a konkrét szankció(ka)t olyan tényezőkre tekintettel, mint az időmúlás, az a tény, hogy a korábbi jogszabály szerinti határidők már lejártak, vagy a jogsértés súlya.

126. Ezenkívül következtetés helyett csupán megemlítem, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó közigazgatási határozatokkal szembeni jogorvoslat egyedi típusa a nemzeti jogalkotó választása,⁴⁹ feltéve hogy a közigazgatási jogorvoslat vagy a bírósági jogorvoslat szakaszában biztosított, hogy megfelelően értékeli a szankció arányosságát, amely az uniós jog általános elve.⁵⁰

V. Következtetés

127. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Fővárosi Törvényszék által feltett kérdésekre a következő válaszokat adja:

- Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i

⁴⁹ Lásd azonban analógia útján az ilyen nemzeti intézményi választások hatékonyságára vonatkozó követelményeket: 2019. július 29-i Torubarov ítélet (C-556/17, EU:C:2019:626, 64–66. és 77. pont).

⁵⁰ Lásd ebben az értelemben: 2012. február 9-i Urbán ítélet (C-210/10, EU:C:2012:64, 23. pont); a Link Logistik N&N ügyre vonatkozó indítványom (C-384/17, EU:C:2018:494, 104–112. pont).

2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, és nem is akadályozza meg őket abban, hogy a közbeszerzési szabályok állítólagos megsértésével szemben hatóságok által hivatalból indított jogorvoslatot vezessenek be. Ugyanakkor, amint ilyen jogorvoslatokat bevezettek, és azokat megindították, azok az uniós jog hatálya alá tartoznak.

- A jogbiztonság elvével ellentétes az olyan nemzeti rendelkezések alkalmazása, amelyek lehetővé teszik a közbeszerzési szabályok ezen új rendelkezések hatálybalépése előtti megsértésével kapcsolatos, hivatalból indított jogorvoslatot olyan körülmények között, amikor a korábban alkalmazandó nemzeti jogszabályokban erre vonatkozóan meghatározott határidők már lejártak.