

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3191/2019. (VII. 16.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék mint elsőfokú bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz 2019. május 6-án érkezett bírói kezdeményezéssel élt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdései ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és elsődlegesen általános alkalmazási tilalmát, másodlagosan az előtte folyamatban lévő 103.K.700.768/2018. számú perben történő alkalmazhatóságának kizárását kérve.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Közbeszerzési Döntőbizottság) mint a per alperese a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal hivatalbóli kezdeményezésére (2018. május 3.) 2018. július 16-án meghozott D.171/7/2018. számú határozatában megállapította, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: felperes) megsértette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 19. § (1) bekezdésére tekintettel a régi Kbt. 5. §-át és 18. § (2) bekezdését, mert jogtalanul mellőzte a régi Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását. A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja szerinti jogkörében a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a felperes jogelődje és a vele szerződő gazdasági társaság által 2015. június 30-án kötött megbízási szerződés semmis. A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás mellőzése jogsértés jogkövetkezményeként 500 000 Ft bírságot, valamint a semmisség és az eredeti állapot helyreállíthatatlanságának megállapítása miatt a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján további 500 000 Ft bírságot szabott ki a felperessel szemben. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozata indokolásában kifejtette, hogy 2018. január 1-jén hatályba lépett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2018. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), amelyet a hatályba lépést követően indult és megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Ezzel összhangban a 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2.tv.) iktatta be a Kbt. 197. § (8) bekezdését, amelynek értelmében a Kbt. módosításai, így a Kbt. XXI. fejezetének jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályai szintén 2018. január 1-jén léptek hatályba és az ezután indult illetve megismételt eljárásokban kell ezen rendelkezéseket alkalmazni. Erre figyelemmel a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a 2018. január 1-je után indult eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia azzal, hogy a jogviták eldöntése során, a jelen esetben a jogsértés megtörténte idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni. A bírói indítvány rögzítette, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a megbízási

szerződés 2015. június 30-i megkötésére tekintettel a jogsértés megállapíthatósága tekintetében a régi Kbt. anyagi jogi szabályait alkalmazta.

- [3] A felperes keresetében a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megváltoztatását, a semmisség, az eredeti állapot helyreállíthatatlanságának megállapítását és az ezek miatt kiszabott bírság mellőzését kérte. A felperes keresetlevelében kifejtett álláspontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság nem rendelkezett hatáskörrel a megbízási szerződés semmisségének és annak megállapítására, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e és nem volt jogosult a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján bírság kiszabására. A felperes szerint a jelen per tárgyát képező határozat alapjául szolgáló 2015. június 30-án megkötött megbízási szerződésre nem alkalmazhatók a Mód2.tv. 2018. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései a Kbt. 197. § (8) bekezdésében konkrétan meghatározott alkalmazási követelmények értelmében. A felperes szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság visszamenőleges hatályú jogalkalmazása az Alaptörvény sérelmével is jár és megbontja a jogrendszer koherenciáját.
- [4] Az indítványozó bírói tanács szerint a közbeszerzés folyamatát – az eljárás elkülönülő szakaszaira vonatkozóan meghatározott – három egymásra épülő eljárásrend határozza meg azáltal, hogy a mindenkori közbeszerzési törvényben a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések mellett, külön szabályozást nyernek a közigazgatási úton igénybe vehető jogorvoslat szabályai, illetve az ezt követő bírósági jogorvoslati eljárásban alkalmazandó speciális rendelkezések. A 2018. január 1-jén hatályba lépett Mód2.tv. ezen eljárásrend koherenciáját megbontva, a bíróság jogértelmezése szerint orvosolhatatlan, a jogbiztonság követelményével ellentétes – és emiatt az Alaptörvény rendelkezéseibe ütköző – állapotot idézett elő a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések érvényessége megítélése kérdésében.
- [5] A 2015. november 1-jétől hatályos Kbt. átmeneti rendelkezései között a 197. § (1) bekezdése első mondatában úgy rendelkezett, hogy „e törvény” rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre és az azokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni. A 197. § (2) bekezdése pedig rendezte a régi Kbt. hatálya alatti beszerzések esetében alkalmazandó jogot, miszerint a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, a közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre és az azokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárásokra a régi Kbt.-t kell alkalmazni, néhány az (1) bekezdésben meghatározott kivétellel.
- [6] Az indítványozó kifejtette, hogy a Mód2.tv. illesztette az átmeneti rendelkezésekhez a 197. § (8) bekezdését, amely a 197. § (1)–(2) bekezdéseit nem érinti, a Mód2.tv. szerint megállapított módosítások alkalmazására tartalmaz szabályozást, igazodva – célját tekintve – a jogorvoslati fórumrendszer 2018. január 1-jével bekövetkezett változásaihoz. A Közbeszerzési Döntőbizottság mindezek alapján azt a rendező elvet követi eljárásai során, hogy a jogorvoslati kérelem/kezdeményezés alapján a közbeszerzési eljárást a megkezdésekor hatályos anyagi jogi szabályok szerint vizsgálja, míg a jogorvoslati eljárását az annak megkezdésekor hatályos eljárási szabályokhoz igazítja.
- [7] A közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés érvényessége kérdésében történő döntéshozatal a Kbt. 144. § (2) bekezdésének 2017. december 31-ig hatályos rendelkezése értelmében a bíróság hatáskörébe tartozott. A 2018. január 1-jén a Mód2.tv. alapján hatályba lépett Kbt. 145. § (3a) bekezdése és 165. § (2) bekezdés g) pontja valamint a (7b) bekezdése a szerződés semmisségének megállapítását, illetve az ehhez kapcsolódó bírság kiszabását a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalta. Ezzel összhangban a Kbt. 144. § (2) bekezdésének módosulása folytán a bíróság szerződés érvényességének megállapítására irányuló hatásköre megszűnt. Ebből következik a Közbeszerzési Döntőbizottság azon értelmezése, hogy valamennyi korábbi közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésre vonatkozóan állapította meg a jogalkotó a hatáskörét.
- [8] Az indítványozó bíróság szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság ezen jogértelmezése nem olvasható ki a Kbt. 197. § (8) bekezdéséből, mert a törvény előírásaiból nem következik, hogy a jogorvoslati eljárás szabályaira a hatályos Kbt. rendelkezései alkalmazandók függetlenül attól, hogy az anyagi jogi szabályokra melyik Kbt. irányadó. Míg a Kbt. 197. § (1)–(2) bekezdései egyértelmű iránymutatást adnak a törvény rendelkezéseinek alkalmazására, a régi Kbt. alkalmazási körére, a Mód2.tv.-nyel megállapított rendelkezések – amelyek alapvetően eljárási szabályok – ettől eltérő, kifejezetten a (8) bekezdésben meghatározott körre tartalmaznak alkalmazási szabályozást, a jogorvoslati eljárásokra utaló szabály nélkül.
- [9] A Mód2.tv. indokolása rávilágít a bürokrácia-csökkentési, a polgári bíróságok tehermentesítésére irányuló jogalkotói célra, miszerint a bírói fórumrendszer változásával, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiak-

ban: Pp.) hatálybalépésével, az Ákr.-nek a Kbt.-ben szabályozott jogorvoslati eljáráshoz képest elsődlegessé váló szerepével a jogalkotó számolt, ezért döntött úgy, hogy a bíróságok helyett a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz telepíti a szerződések semmissége megállapításának hatáskörét. Az indítványozó bíróság szerint a Kbt. 197. § (8) bekezdése ezen jogalkotói céllal nincs összhangban. Az indítványozó bíróság szerint a Kbt. 197. § (8) bekezdéséből az következik, hogy az alperes számára hatáskört megállapító Kbt. 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és a 165. § (7b) bekezdése csak a 2018. január 1-jét követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra és közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazható, az ezt megelőző időre a korábbi eljárási szabályokat kell alkalmazni, vagyis a szerződés semmisségéből fakadó jogkövetkezménye csak a 2017. december 31-ig hatályos Kbt. 144. § (2) bekezdése szerint bíróság előtt, a Közbeszerzési Döntőbizottság által polgári vagy közigazgatási bíróság előtt kezdeményezett perben érvényesíthetőek. Az indítványozó bíróság szerint a közigazgatási bíróság előtt kezdeményezett perekben a 2018. január 1-jével hatályba lépett elsődleges eljárási szabályok (Pp. Kp.) mellett e speciális érvénytelenségi perekre (egyeses, egyesített per) eltérő törvényi rendelkezés hiányában a 2017. december 31-ével hatályon kívül helyezett Kbt. 175–176. §-ait kellene alkalmazni, amely szabályozás a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényen (a továbbiakban: régi Pp.) áll összhangban.

- [10] Az indítványozó bíróság szerint az Alaptörvény B) cikke szerinti jogbiztonság egyik feltétele, hogy a hatóságok a jogszabályokban szabályozott módon és eljárásban lássák el feladataikat, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog elengedhetetlen feltétele a normavilágosság. Az indítványozó bíróság szerint nem felel meg a jogbiztonság és a jogállamiság feltételeinek, ha a hatáskört megállapító jogszabályi rendelkezés és az ahhoz fűzött indokolás nincs összhangban, továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján a hatáskörét kiterjesztően értelmezte, az csak a 2018. január 1-je után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre áll fenn. Az indítványozó bíróság szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének megállapítása nem lehetséges visszaható hatállyal, mert a közigazgatási szerv hatáskörének jogszabályban történő rögzítése garanciális jelentőségű. Az indítványozó bíróság hangsúlyozta, hogy erre vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában nem állapíthatja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörét, annak hiányát azonban hivatalból figyelembe venni köteles.
- [11] Az indítványozó bíróság szerint ennek egyenes következménye, hogy a 2018. január 1-jét megelőzően megkötött szerződések hivatalbóli vizsgálata nyomán keletkező hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata a szerződés érvénytelensége iránti Közbeszerzési Döntőbizottság részéről jelentkező igényt polgári (közigazgatási) peres útra tereli, a bíróságokat állítva lehetetlen helyzet elé. A jogalkotó célja nyilvánvalóan nem arra irányult, hogy a közbeszerzési jogot sértő szerződés érvényességének megítélésére vonatkozó hatáskör kérdését illetően a jogorvoslati szerveket jogértelmezéssel sem feloldható, megoldhatatlan feladat elé állítsa.
- [12] Az indítványozó bíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint a Kp. 34. § b) pontja alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kbt. 197. § (8) bekezdésének, illetve erre tekintettel a Kbt. 144. § (2) bekezdésének, 145. § (3a) bekezdésének és a 165. § (2) bekezdés g) pontjának és (7b) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elsődlegesen rendelje annak általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság a 2018. január 1-jét megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések semmisségéről hozott döntést, illetve ehhez kapcsolódóan bíróság kiszabásáról rendelkezett, másodlagosan pedig rendelje el a perbeli esetben történő alkalmazhatatlanságát. A bíróság a per tárgyalását felfüggesztette.

## II.

- [13] 2.1. Magyarország Alaptörvényének a bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. [...]”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[14] 2.2. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos érintett rendelkezései:

„137. § (1) Semmis a szerződés, ha

a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg;

b) hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazhatóságának feltételei;

c) a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok [80. § (5) bekezdése, 115. § (2) bekezdése, 131. § (6)–(8) bekezdése] megsértésével kötöttek szerződést, és ezzel megfosztották az ajánlattevőt a szerződéskötést megelőző jogorvoslat lehetőségétől, egyben olyan módon sértették meg a közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat, hogy az befolyásolta az ajánlattevő esélyét a közbeszerzési eljárás megnyerésére.

[...]

(4) E törvény rendelkezései nem zárják ki a Ptk. 6:95. §-ának alkalmazását a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző módon megkötött szerződés semmisségének megállapítása tekintetében. Az (1) bekezdésben foglalt eseteken kívül a közbeszerzési eljárás szabályainak (ide nem értve a szerződés tartalmi elemeit szabályozó rendelkezéseket) megsértése abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége e törvény céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne.”

„144. § (2) A közbeszerzési eljárással, koncessziós beszerzési eljárással, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéssel, valamint a megkötött építési, illetve szolgáltatási koncesszióval és ezek módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása – a 145. § (3a) bekezdésében foglalt kivétellel – a bíróság hatáskörébe tartozik.”

„145. § (3a) A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.”

„165. § (2) A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

[...]

g) hivatalból megállapítja a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

h) megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

[...]

(7a) A 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a (6)–(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

(7b) A 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása köré-

ben nem lesz lehetséges, a (6)–(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.”

„197. § (1) 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.

(2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, – az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel - közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.

(3) A 9. § (1) bekezdés a) pontja szerinti külön törvény hatálybalépéséig a 198. § (1) bekezdés 20–21. pontja szerinti Korm. rendeletek által szabályozott beszerzési eljárásokban a jogorvoslati eljárás lefolytatása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. A jogorvoslati eljárás során e törvény Hatodik Része szerint kell eljárni, azzal, hogy a jogorvoslati kérelem és a döntés a Közbeszerzési Hatóság honlapján nem tehető közzé, és a Közbeszerzési Döntőbizottság csak zárt tárgyalást tarthat.

(4) E törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Mód. tv.) megállapított 5. § (3) bekezdése, 62. § (5a) bekezdése a Mód. tv. hatálybalépését követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre és az azokkal kapcsolatban indított jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó.

(5) E törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvénnyel (a továbbiakban: Mód1. tv.) hatályon kívül helyezett 31. § (5) bekezdését és 32. § (3) bekezdését a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásokban nem kell alkalmazni.

(6) E törvénynek a Mód1. tv. által megállapított 3. § 21. és 24a. pontja, 4. § (1) és (3) bekezdése, 5. § (2), (3) és (5) bekezdése, 6. § (1) bekezdés e)–f) pontja, valamint (4) bekezdése, 9. § (1) bekezdés g) pontja, (8) bekezdés e) és g) pontja, 15. § (5) bekezdése, 19. § (4) bekezdés a) pontja, 20. §-a, 21. § (1) bekezdése, 25. § (2) bekezdése, 27. § (3) bekezdése, 29. § (4) bekezdése, 30. § (1) és (4) bekezdése, 31. § (5) bekezdése, 32. § (3) bekezdése, 37. § (3) bekezdése, 39. § (1) bekezdése, 40. § (1) bekezdése, 44. § (1) bekezdése, 50. § (2) bekezdés m) és n) pontja, 55. § (1) és (2) bekezdése, 61. § (5) bekezdése, 62. § (1) bekezdés h), p) pontja, 63. § (1) bekezdés a) pontja, 65. § (2), (5) és (9) bekezdése, 69. § (4) bekezdése, 70. § (1) bekezdése, 71. § (8) bekezdés b) pontja, 71. § (9) bekezdése, 75. § (2) bekezdés e) és f) pontja, valamint (6) bekezdése, 76. § (8) bekezdése, 81. § (6) bekezdése, 98. § (2a) bekezdése, 100. § (5) bekezdése, 102. § (3) bekezdés b) pontja, 103. § (4)–(6) bekezdése, 107. § (2) bekezdése, 111. § n) pontja, 113. § (1) és (2) bekezdése, valamint (5) bekezdés a) és c) pontja, 114. § (1), (2), (4) és (14) bekezdése, 115. § (1), (2), (5)–(7) bekezdése, 117. § (9) bekezdése, 119. § (4) bekezdése, 123. § (2) bekezdése, 135. § (8) és (9) bekezdése, 138. § (1)–(2), (3) és (5) bekezdése, 141. § (2) bekezdés b) pontja, valamint (3) bekezdése, 146. § (4) bekezdése, 177. § (3) és (4) bekezdése, 181. § (3) bekezdése, 182. § (1), (2), valamint (11) bekezdése, 184. § (1) bekezdése, 187. § (2) bekezdés a) pont ac) alpontja, n) és u) pontja, valamint (6)–(9) és (11) bekezdése, 189. § (1) bekezdése, 192. § (7) bekezdése, 195. § (5)–(12) bekezdése, 196. § (2)–(3) bekezdése, 197. § (5)–(6) bekezdése, 198. (1) bekezdés 8. és 20. pontja, valamint (2) bekezdés a) és c) pontja a Mód1. tv. hatálybalépését követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre és az azokkal kapcsolatban indított jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó. A szerződő felek megállapodhatnak úgy, hogy e törvény 138. § (1) és (5) bekezdésének a Mód1. tv. által módosult szabályait megkötött szerződésükre is alkalmazzák, és szolgáltatás megrendelése esetében nem érvényesítik az alvállalkozói részvétel korlátozását. A szerződés ilyen módosítása a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint nem tekintendő lényeges módosításnak és nem vonja maga után új közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét.

(7) E törvénynek a Mód1. tv. által megállapított 62. § (1) bekezdés q) pontja alkalmazandó azokban a közbeszerzési eljárásokban is, amelyek a Mód1. tv. hatálybalépésekor folyamatban vannak, de a Mód1. tv. hatálybalépésének időpontjában a részvételi – egy szakaszból álló eljárásban az ajánlattételi – határidő még nem járt le. E törvénynek a Mód1. tv. által megállapított 62. § (1) bekezdés q) pontjának alkalmazásakor az e törvény

hatálybalépését követően jogerőre emelkedett határozatokat akkor is figyelembe kell venni, ha a határozat a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben előírt rendelkezések megsértését állapítja meg. Ha e törvény hatálybalépését követően, de a Mód1. tv. hatálybalépése előtt a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy a Döntőbizottság határozatának közigazgatási perben való megtámadása esetén a bíróság jogerős határozata megállapította, hogy a gazdasági szereplő megsértette a közbeszerzési eljárás vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére e törvényben előírt rendelkezéseket, a 62. § (1) bekezdés *q*) pontja szerinti kizáró ok akként alkalmazandó, hogy a jogerős határozatban megállapított jogsértést elkövető gazdasági szereplő a Mód1. tv. hatálybalépését követő 90 napig nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában.

(8) E törvénynek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mód2. tv.) megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.”

- [15] 2.2. A bírói kezdeményezésben felhívott régi Kbt.-nek a megbízási szerződés 2015. június 30-ai megkötésekor hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatát a Közbeszerzési Hatóság nevében hozza meg.

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

[...]

e) a (4) bekezdésben meghatározott esetekben a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki;

[...]

(3) Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg

[...]

e) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel (személlyel), valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

(4) A Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki

a) ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg;

[...]

(5) A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása vagy a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásban történő részvételtől eltiltása, valamint a bírság összegének, illetve az eltiltás időtartamának megállapításában az eset összes körülményét – így különösen a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, az e törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időt, támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat – veszi figyelembe. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. Az eltiltásra vonatkozó döntés kérdésében a külön jogszabályban foglaltakat is figyelembe kell venni.

(6) A bírság mértékét a Kormány rendeletben szabályozza.”

„163. § (1) A bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát – a bírság összegét is ideértve – megváltoztathatja és alkalmazhatja a 152. § (2) bekezdés *f*) pontja, valamint a (3) és (4) bekezdése szerinti jogkövetkezményeket. Ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát hatályon kívül helyezi, a szerződés érvénytelenségének tárgyában a pert megszünteti. A bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát kizárólag abban az esetben helyezi hatályon kívül, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során a jogorvoslati eljárás lényeges és az ügy érdemére kiható szabályainak megsértésére került sor.

(2) Ha a bíróság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződést a 127. § (3) bekezdése alapján érvényessé nyilvánítja, bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének tizenöt százaléka. Ha az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásakor a bíróság az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését rendeli el, bírsá-

got köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének tíz százaléka.

(3) A bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve a szerződés érvénytelensége tárgyában hozott határozatot, illetve ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja.”

„164. § (1) Ha az ügy érdemében hozott határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság a 127. § (1) bekezdés szerinti jogsértést állapít meg, pert indít a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. A perindítással egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottságnak ideiglenes intézkedésként kérnie kell a bíróságtól a szerződés további teljesítésének felfüggesztését. A Közbeszerzési Döntőbizottságot a perben teljes költségmentesség illeti meg.

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság az (1) bekezdés szerinti pert érdemi határozatának meghozatalától számított harminc napon belül indítja meg. A határidő elmulasztása esetén a Pp. szabályai szerint van helye igazolásnak.

[...]

(4) Ha a bíróság az (1) bekezdés szerinti perben megállapítja a szerződés 127. § (1) bekezdés a)–c) pontja szerint meghatározott okok miatti érvénytelenségét, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a Ptk.-ban és az e törvényben foglaltak szerint alkalmazza.

(5) Ha a bíróság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződést a 127. § (3) bekezdése alapján érvényessé nyilvánítja, bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének tizenöt százaléka. Ha az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásakor a bíróság az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését rendeli el, bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének tíz százaléka.

(6) Az (1) bekezdés szerinti perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólagosan illetékes, amely ugyanazon közbeszerzési jogsértés ügyében a 157. § szerinti közigazgatási perben eljár. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a 127. § (1) bekezdés a)–c) pontja szerinti jogsértést megállapító érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát kérték, a Közbeszerzési Döntőbizottság által ugyanazon ügyben indított polgári pert – amennyiben a közigazgatási per indul később – a 157. § szerinti közigazgatási per bíróságához át kell tenni. A közigazgatási pert és a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított polgári pert egyesíteni kell. A Közbeszerzési Döntőbizottság köteles haladéktalanul tájékoztatni a polgári perben eljáró bíróságot arról, ha a 127. § (1) bekezdés a)–c) pontja szerinti jogsértést megállapító érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát kérő keresetlevelet nála benyújtották.

(7) A (6) bekezdés szerinti egységes perben a Pp. XX. Fejezetét a 161. § (2) bekezdésében, a 162. § (1)–(3) bekezdésében, valamint a 163. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az (5) bekezdésben foglaltak szerint szab ki a bíróság bírságot akkor is, ha a minősített beszerzési eljárás vagy a védelmi beszerzési eljárás alapján, illetve annak mellőzésével megkötött szerződést arra tekintettel nyilvánítja érvényessé, hogy az érvénytelenség súlyosan veszélyeztetné az állam biztonsági érdekei szempontjából alapvető fontosságú, szélesebb körű védelmi vagy biztonsági programot.”

[16] 2.3. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt.-nek 2015. november 1-jén hatályos átmeneti rendelkezései:

„197. § (1) 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 142. § (1)–(2) és (4)–(5) bekezdése, 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.

(2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, – az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel – közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.”

## III.

- [17] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24], 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7], 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [18] Az Abtv. 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [19] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[A] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat]” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében állandó gyakorlata szerint a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az eljárásban alkalmazni kell a Kbt. megjelölt rendelkezéseit, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított érvelés vonatkozásában pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvénnyel, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. A bírói kezdeményezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a normavilágosság megsértésére hivatkozik, így e tekintetben az indokolás nem áll alkotmányjogi összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [22] Mindezek alapján a kérelem érdemi vizsgálatának nincs akadálya.

## IV.

- [23] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [24] Az indítványozó bírói tanács lényegében a Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján alkalmazandó a Mód2.tv.-nyel beiktatott Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés *g*) pontja, 165. § (7b) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalma, illetve a normavilágosság sérelme alapján, mert álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő ügyben



a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában úgy alkalmazta a Kbt. ezen új, 2018. január 1-jétől hatályos rendelkezéseit, hogy arra nem rendelkezett hatáskörrel.

[25] Az Alkotmánybíróság eljárásában rögzíti, hogy az indítványhoz kötöttség miatt a jelen ügyben kizárólag a Mőd2.tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseit vizsgálhatja, így a Kbt. 144. § (2) bekezdésén, 145. § (3a) bekezdésén, 165. § (2) bekezdés g) pontján, 165. § (7b) bekezdésén és a 197. § (8) bekezdésén kívül a Mőd2.tv. egyéb rendelkezéseire, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásában az Ákr. alkalmazhatóságára nem terjed ki a jelen alkotmánybírói eljárás.

[26] 4.1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos indítvány elemet vizsgálta meg.

[27] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[a] jogállamiság [B] cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. [...] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírói gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk)” (Indokolás [106]).

[28] A 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „[A]z Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírói határozatok felhasználhatósága ügyében [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. [...] Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. Eszerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305.] [...]

Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság – éppen építésügyi igazgatási ügyben – azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály)” (Indokolás [11]–[13]).

[29] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[A] Ját. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” (Indokolás [18]). Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotási irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55], 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]].

[30] Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 197. § (8) bekezdésének értelmezése szükséges, amelynek értelmében a Mőd2.tv.-nyel beiktatott Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorolja a Kbt. 137. §

(1) bekezdésének a) pontja alapján érvénytelenül megkötött szerződés jogkövetkezményeinek alkalmazása vonatkozásában a hatáskört.

- [31] Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság számára az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeinek alkalmazhatóságával kapcsolatban megállapított új hatásköri rendelkezések a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, azt kellett vizsgálnia, „hogy azok a hatályba lépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást” {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}. Következésképpen az Alkotmánybíróság áttekintette a Kbt. 197. § (8) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezéssel érintett új hatásköri szabályozást.
- [32] A közbeszerzési eljárás eshetőleg, ugyanakkor önálló szakasza a jogorvoslati eljárás, amelynek három egymásra épülő szakasza: (i) a Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási hatósági eljárásnak minősülő eljárása, (ii) a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértés megállapításáról és bírság kiszabásáról rendelkező határozatának közigazgatási bírósági felülvizsgálata, (iii) a közbeszerzési eljárással összefüggő polgári jogi igények érvényesítése polgári perben.
- [33] A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások vonatkozásában a 89/665/EGK irányelv, a 92/13/EGK irányelv és az ezeket módosító 2007/66/EGK irányelv koordinatív jelleggel csak a tagállamok jogorvoslati eljárásainak kereteit, alapelveit határozzák meg, ekként a tagállamoknak tág mozgásteret biztosítanak a tekintetben, hogy a jogorvoslati rend során monista vagy dualista felfogást követnek. A monista közbeszerzési jogorvoslati rendszert működtető tagállamokban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos panaszokat egységesen vagy csak közigazgatási szerv (Bulgária, Lettország, Málta), vagy csak bíróság végzi (Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Litvánia, Portugália). Horvátországban és Szlovákiában példának okáért a közbeszerzési ügyekben döntő közigazgatási szerv dönt a szerződések érvénytelenségének megállapításáról és annak jogkövetkezményeiről. A dualista közbeszerzési jogorvoslati rendszerű tagállamokban (Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovénia) a közigazgatási és bírósági eljárás kombináltan érvényesül, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogsértést közigazgatási hatóság tárja fel, azonban az ebből eredő érvénytelenségi és kárigényeket polgári perben bíróság előtt lehet érvényesíteni.
- [34] Magyarországon 2017. december 31-ig tisztán dualista közbeszerzési jogorvoslati rendszer érvényesült. A régi Kbt.-t módosító 2008. évi CVIII. törvény 2010. január 1-jei hatállyal a Közbeszerzési Döntőbizottságot a jogsértőnek minősített szerződésekkel összefüggésben érvénytelenségi perek indítására kötelezte. A Kbt. 2017. december 31-ig hatályos 176. § (1) bekezdése értelmében, ha az ügy érdemében hozott határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság a 137. § (1) bekezdés szerinti jogsértést állapít meg, e jogsértés miatt bírságot szabott ki, továbbá pert indított a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. A Kbt. 176. § (6) bekezdése értelmében ezen perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólagosan illetékes, amely ugyanazon közbeszerzési jogsértés ügyében a közigazgatási perben eljár. Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértést megállapító érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát kérték, a Közbeszerzési Döntőbizottság által ugyanazon ügyben indított polgári pert – amennyiben a közigazgatási per indul később – a közigazgatási per bíróságához át kell tenni. A közigazgatási pert és a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított polgári pert egyesíteni kell. Ennek alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított érvénytelenségi polgári per és a Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértés bírósági felülvizsgálatára indult közigazgatási per elbírálása ún. egyesített perekben történt.
- [35] A Kbt. 2017. december 31-ig hatályos 176. § (4) és (5) bekezdései értelmében, ha a bíróság ezen egyesített perben megállapította a szerződés érvénytelenségét, az érvénytelenség jogkövetkezményeit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben és az e törvényben foglaltak szerint alkalmazta, továbbá a szerződés érvényessé nyilvánítása esetén, bírságot volt köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a. Ha az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásakor a bíróság az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését rendelte el, bírságot köteles kiszabni, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 10%-a. Az Alkotmánybíróság utal a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” tárgykorú, 2015.EL.II.JGY.E.1.1. számú összefoglaló véleménye 145. oldalára, amely szerint a tárgyaló bírák számára nehézséget okoz a Kbt. speciális rendelkezéseinek és a polgári jogi szabályoknak az együttalkalmazása, szokatlan rendelkezés a kötelezően kiszabandó bírság, illetve hatásköri problémát okozott, hogy gyakran akkor is áttételre kerültek a polgári bíróságtól

- a közigazgatási bíróságokra a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított érvénytelenségi perek, amikor közigazgatási per nem volt folyamatban.
- [36] A Mód2.tv. 76. §-a 2018. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte a Közbeszerzési Döntőbizottság érvénytelenségi perindítási kötelezettségét és az ún. egyesített pereket előíró rendelkezést arra tekintettel, hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és 165. § (7b) bekezdése beiktatásával az érvénytelenség jogkövetkezményeinek (érvénytelenség megállapítása, az eredeti állapot helyreállítása tárgyában történő döntéshozatal, illetve ennek hiányában további bíróság kiszabása) alkalmazását a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalta.
- [37] A Mód2.tv.-vel beiktatott új jogorvoslati rendet a Kbt. 197. § (8) bekezdése léptette hatályba, amelynek szövege szerint „a Mód2. tv. megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.”
- [38] Az indítványozó bírói tanács előtt folyamatban lévő ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával érintett szerződés megkötésének dátuma 2015. június 30. Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a perbeli esetben kétségtelenül a Mód2tv. hatályba lépése előtt keletkezett jogviszonyról van szó. Az Alkotmánybíróság azonban nem tartja megállapíthatónak a visszaható hatályú jogalkotás teljesülését, mivel a Mód2.tv. rendelkezéseit – így a Közbeszerzési Döntőbizottság új jogorvoslati hatáskörének szabályait is – hatályba léptető 197. § (8) bekezdés egyértelműen csak 2018. január 1-jét követően kötött szerződésekre vonatkoztatja, így érdemben nem merül fel annak vizsgálata, hogy a Mód2.tv. által bevezetett új jogorvoslati rend a hatályba lépése előtti jogviszonyokra nézve a jogalanyok számára kötelezettséget állapítana meg, vagy kötelezettséget terhesebbé tenne, jogot korlátozna, vagy vonna el, illetve jogellenessé nyilvánítana valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [39] Az Alkotmánybíróság a 3100/2015. (V. 26.) AB határozatában elismerte, hogy nemcsak a büntetőjogban, hanem példának okáért a közbeszerzési joggal sok tekintetben rokon jogterületnek tekinthető versenyjogban is követelmény „a tilalmazott magatartások és megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények észszerű előreláthatósága. Ez nem csupán az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből eredően alkotmányos jogként, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont vállalkozásokat” (Indokolás, [71]). Ezen határozatában az Alkotmánybíróság azt is egyértelműsítette, hogy „a bíróság mértékét, összepszerúségét megállapító rendelkezések anyagi jogi szabályok” (Indokolás [86]). A jelen ügyben a Mód2.tv.-nyel megállapított Kbt. 144. § (2) bekezdése és a 145. § (3a) bekezdése a bíróságok által korábban egyesített perekben gyakorolt a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti semmisség megállapítását a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe helyezi. A Mód2.tv.-nyel megállapított 165. § (2) bekezdés g) pontja a Közbeszerzési Döntőbizottság nemcsak a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapításával összefüggésben a semmisség megállapítására kapott hatáskört, hanem a Mód2.tv.-nyel megállapított 137. § (3) bekezdése feltételek teljesülése esetén annak megállapítására is, hogy a szerződés nem semmis. A Mód2.tv.-nyel megállapított 165. § (7b) bekezdése értelmében pedig arra kapott hatáskört a Közbeszerzési Döntőbizottság, hogy amennyiben az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát állapítja meg, a jogsértés elkövetése miatt kiszabott bírságon túl további bírságot szabjon ki.
- [40] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek – beleértve a bírságkiszabást – alkalmazása is anyagi jogi szabályok, így a Mód2.tv.- rendelkezéseit, így az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményeinek alkalmazásával kapcsolatos új jogorvoslati rendet tartalmazó szabályozás anyagi jogi, ezért a Kbt. 197. § (8) bekezdése erre figyelemmel rendelte el úgy e szabályok hatályba léptetését, hogy a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.
- [41] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Kbt.-t 2015. november 1-jével hatályba léptető 197. § (2) bekezdése a régi Kbt. jogorvoslati rendjét rendelte alkalmazni a hatályba lépés előtti szerződésekre, illetve az azt követő Kbt. módosítás is ugyanezen logika alapján szabályozta a hatályba lépést: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvénnyel megállapított módosítások is csak a hatálybalépést követően kötött szerződések esetében rendelte alkalmazni az új jogorvoslati szabályokat. A Mód2.tv. rendelkezéseit hatályba léptető 197. § (8) bekezdése külön nem nevesíti a jogorvoslati eljárásokat, hanem a Mód2.tv. anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezései vonatkozásában nem differenciál, azokat egységesen a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkoztatja.

- [42] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kbt. 197. § (8) bekezdésének azon jogalkotói megoldása, miszerint nem differenciál az anyagi jogi és az eljárásjogi rendelkezések között, hanem egységesen az anyagi jog alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a hatályt, nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás sérelmét.
- [43] Az Alkotmánybíróság kiemeli, amint arra az indítványozó bírói tanács is utalt, hogy „erre vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában nem állapíthatja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörét, annak hiányát azonban hivatalból figyelembe venni köteles.” Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra, hogy a Kp. 157. §-ának (7) bekezdése szerint, ha jogszabály bírói felülvizsgálatot tesz lehetővé, azon 2018. január 1-jétől közigazgatási pert kell érteni. A közigazgatási per szabályait a Kp. határozza meg, amely szabályok alapján a bíróságnak ugyanúgy minden eszköze adott a visszaható hatályú jogalkalmazás esetén a jogkövetkezmények alkalmazására, ezt nem befolyásolja, hogy az érintett közigazgatási hatósági eljárást a 2017. december 31. előtti eljárásrend, vagy az Ákr. szabályai alapján folytatta le a hatóság. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdésébe iktatott azon rendelkezésére, amely a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. szabályait rendeli alkalmazni, szintén vonatkozik a Kbt. 197. § (8) bekezdése, mivel a jogalkotó nem differenciált a Mód2tv. által beiktatott rendelkezések között a hatálybalépés szempontjából.
- [44] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdése nem sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ezért ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.
- [45] 4.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság sérelmére vonatkozó indítványi elemet vizsgálta meg.
- [46] Az Alkotmánybíróság felidézte a normavilágossággal kapcsolatos gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely „az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek” {3057/2019. (III. 25.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32], 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [47] Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {Indokolás [49], 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33], 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [48] Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra (Indokolás [11]). Következésképpen „[a]llokmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674.; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [49] Az Alkotmánybíróság a normavilágosság vizsgálata vonatkozásában is rögzíti, hogy az indítványhoz kötöttség miatt a jelen ügyben kizárólag a Mód2.tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseit vizsgálhatja, így a Mód2.tv. indítvánnyal nem érintett rendelkezéseire, valamint a Kbt. Ákr.-rel való összhangjára nem terjedt ki az Alkotmánybíróság eljárása.
- [50] Az Alkotmánybíróság visszautal a 4.1. fejezetben a Közbeszerzési Döntőbizottság számára új jogorvoslati eljárási hatáskört megállapító szabályokkal kapcsolatban kifejtettekre, illetve a bírói indítvány alapján megállapítható, hogy az indítványozó bíróság voltaképpen a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése, azaz az új jogorvoslati hatáskörök vonatkozásában nem kifejezetten ezen rendelkezések, hanem alapvetően az ezeket hatályba léptető Kbt. 197. § (8) bekezdése vonatkozásában állítja a normavilágosság sérelmét.

- [51] Az Alkotmánybíróság szerint a Kbt. 197. § (8) bekezdésének azon jogalkotói megoldása, miszerint nem differenciál az anyagi jogi és az eljárásjogi rendelkezések között, hanem egységesen az anyagi jog alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a Mód2.tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseinek hatályba lépését kellően egzakt, a jogalanyok számára kiszámítható és előrelátható. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a közbeszerzési eljárásra irányadó jogorvoslati rend szabályozásának eddigi változásait is a beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazította, ekként minden esetben a hatályba lépés napját követően kötött szerződések esetén rendelte alkalmazni az új anyagi jogi szabályozást, még az sem merül fel, hogy a Mód2.tv. új hatályba léptető rendelkezése a közbeszerzési jogban az anyagi jogi szabályok tekintetében eddig nem szokásos átmeneti rendelkezéssel élt.
- [52] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy önmagában az sem eredményez normakollíziót, illetve ellentmondásos, kiszámíthatatlan szabályozást, hogy az Ákr. és a Kp. 2018. január 1-jei hatályba lépése nem eredményezi automatikusan a korábbi eljárásrend alkalmazhatatlanságát, hiszen nemcsak a Közbeszerzési Döntőbizottságnál, hanem valamennyi közigazgatási szervnél voltak/vannak folyamatban 2018. január 1-je után is olyan eljárások, amelyekre a 2017. december 31. előtti anyagi jogi, illetve eljárási szabályokat kellett alkalmazni attól függetlenül, hogy ezen eljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálat során már a Kp. szabályai szerint történik.
- [53] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja, 165. § (7b) bekezdése és a 197. § (8) bekezdése nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely a jogalanyok számára értelmezhetetlen lenne, vagy ellentmondásos értelmezést eredményezne, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság sérelme nem állapítható meg, ebből kifolyólag ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Budapest, 2019. július 9.

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/773/2019.

