

A Fővárosi Törvényszék az [REDACTED] alkalmazott ügyvéd) által képviselt [REDACTED] felperesnek a dr. [REDACTED] kamarai jogtanácsos által képviselt [REDACTED] alperes ellen közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat (D.171/7/2018.) bírósági felülvizsgálata iránt indított perében meghozta a következő

v é g z é s t:

A Fővárosi Törvényszék kezdeményezi az előtte folyamatban lévő perben az Alkotmánybíróság eljárását és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 144. § (2) bekezdésének, 145. § (3a) bekezdésének, 165. § (2) bekezdés g) pontjának, 165. § (7b) bekezdésének és 197. § (8) bekezdésének vizsgálatát, Alaptörvény ellenességének megállapítását azzal, hogy

- elsődlegesen rendelje el annak általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, mikor az alperes a 2018. január 1. napját megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések semmisségéről hozott döntést, illetve ehhez kapcsolódóan bírság kiszabásáról rendelkezett,
- másodlagosan rendelje el annak jelen perben történő alkalmazhatatlanságát.

A bíróság a per tárgyalását az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig felfüggeszti.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

Indokolás

I. Tényállás

Az alperes a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal hivatalbóli kezdeményezésére (2018. május 3.) lefolytatott jogorvoslati eljárásban 2018. július 16-án meghozott D.171/7/2018. számú határozatában megállapította, hogy a 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, mivel jogtalanul mellőzte a régi Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását azzal, hogy jogelődje ([REDACTED]) a régi Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő, nemzeti közbeszerzési értékhatárt (8 millió forint) meghaladó értékű (18.171.145,- forint + áfa), a régi Kbt. hatálya alá tartozó szolgáltatást (rendészeti és vagyonvédelmi feladatok ellátása) szerzett be három ajánlat alapján. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 165. § (2) bekezdés g) pontja szerinti jogkörében a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy az ilyen módon 2015. június 30-án a felperes jogelődje és a [REDACTED] által megkötött megbízási szerződés semmis. A jogsértés – közbeszerzési eljárás mellőzése - jogkövetkezményeként bírságot szabott ki, a semmisség és az eredeti állapot helyreállíthatatlansága megállapítása miatt a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján kötelezően további bírságot is kiszabott.

Határozata indokolásában kifejtettek szerint a jogorvoslati eljárás során a 2018. január 1-jén hatályba lépett általános közigazgatási rendtartásról szóló 2018. évi CL. törvény (a továbbiakban:

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 111/743-01/2019	
Érkezett: 2019 MÁJ 06.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 10	

Ákr.) alapján járt el, figyelemmel arra, hogy az Ákr. hatályba lépését követően indult eljárásokban kizárólag az Ákr. alkalmazható. Ezzel összhangban alkalmazta a Kbt. 2018. január 1-től hatályba lépett - a Kbt.-t az Ákr. hatálybalépésével összefüggésben módosító 2017. évi CLXXXVI. törvény 68-75. §-ával (a továbbiakban: Mód2.tv.) megállapított - a Kbt. XXI. fejezetét módosító rendelkezéseket is a jogorvoslati eljárás során. A megbízási szerződés 2015. június 30-i megkötésére tekintettel a jogsértés megállapíthatósága tekintetében a régi Kbt. anyagi jogi szabályait alkalmazta.

A perben hivatkozott Mód2.tv. indoklására, amely szerint a 2018. január 1-jétől hatályos eljárási törvények - az Ákr., a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.), a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) - jelentősen megreformálták a közigazgatási eljárások alapvető szabályait, emiatt szükségessé vált a Kbt. jogorvoslati eljárásokra vonatkozó részének módosítása, a Kbt.-nek e törvényekhez történő hozzáigazítása. E módosítások egyik legjelentősebb rendelkezése a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének bővítése, amelynek indoka az volt, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdés szerinti jogsértés megállapítása esetén kötelező perindítási kötelezettség felesleges többletköltséget generált mind az alperes, mind a bíróság, mind a piaci szereplők oldalán. A Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott okok a szerződés semmisségét idézik elő, így hatékonyabb és gyorsabb eljárást eredményez, ha az alperes semmisségi okok megállapítása mellett a szerződés semmisségét is kimondja, és - a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt körülmények fennállása esetén - azt is kimondhatja, hogy a szerződés a jogsértés ellenére nem semmis. Az alperes álláspontja szerint a Mód2. tv.-nek kifejezetten a bürokrácia csökkentéssel összefüggő célja volt, mégpedig az, hogy a bíróságokat tehermentesítse az alperes által tömegesen kötelező jelleggel indított érvénytelenségi perekről.

A felperes keresetében az alperes határozatának megváltoztatását, a semmisség, az eredeti állapot helyreállíthatatlansága megállapítása és az ezek miatt kiszabott bírság mellőzését kérte. Álláspontja szerint az alperes nem rendelkezett hatáskörrel a megbízási szerződés semmisségének és annak a megállapítására sem, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e, és nem volt jogosult a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján bírság kiszabására. A Mód2.tv. által módosított Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. A Mód2.tv. által megállapított Kbt. 197. § (8) bekezdése szerint a Mód2.tv. rendelkezéseit a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre kell alkalmazni. A Mód2.tv. iktatta be 2018. január 1-jei hatályba lépéssel a Kbt. 145. § (3a) bekezdését, amely a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítását az alperes hatáskörébe utalta, valamint az alperes számára bírság kiszabási kötelezettséget elrendelő Kbt. 165. § (7b) bekezdését is. A felperes álláspontja szerint az alperes tévesen értelmezte a Kbt. 197. § (8) bekezdésében rögzített átmeneti rendelkezéseket, mert az – ellentétben az alperes értelmezésével – nem tesz különbséget anyagi és eljárási szabályok között. 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 (mikortól, milyen körben) értelmében. Mindezekre figyelemmel az alperes nem rendelkezett hatáskörrel a semmisség, illetve annak jogkövetkezményei, így ahhoz kapcsolódó bírság megállapítására sem. Az alperes visszamenőleges hatályú jogalkalmazása az Alaptörvény sérelmével is jár, illetve megbontja a jogrendszer koherenciáját.

II. Alkalmazandó jog

II/1. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései

B) cikk (1) bekezdés

„(1) Magyarország független demokratikus jogállam.”

R) cikk (1)-(4) bekezdés

„(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

T) cikk (1) - (3) bekezdése

„(1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

(3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

XXVIII. cikk (1) bekezdése

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

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 preambulumát, 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.”

II/2. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések

A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja

„(1) Semmis a szerződés, ha

a) azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg; (...)”

A Kbt. 137. § (3) bekezdése a 2017. december 31. napjáig hatályos normaszöveg szerint:

„(3) Az (1) bekezdés szerint megkötött szerződés esetében az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása során a bíróság a szerződést megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal

érvényessé nyilváníthatja, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.”

A Kbt. 137. § (3) bekezdése a 2018. január 1. napjától hatályos normaszöveg szerint:

„(3) Az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.”

A Kbt. 144. § (2) bekezdése a 2017. december 31. napjáig hatályos normaszöveg szerint:

„(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 bíróság hatáskörébe tartozik.”

A Kbt. 144. § (2) bekezdése a 2018. január 1. napjától hatályos normaszöveg szerint:

„(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.”

A Kbt. 2018. január 1. napján hatályba lépett 145. § (3a) bekezdése:

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

A Kbt. 2018. január 1. napján hatályba lépett 165. § (2) bekezdés g) pontja:

„(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában (...)

g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis, valamint a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapítja, hogy a 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.”

A Kbt. 2018. január 1. napján hatályba lépett 165. § (7b) bekezdése:

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

A Kbt. 2017. december 31. napjáig hatályos 175. § (1) bekezdése:

(A szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per)

„(1) Ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzés során megállapítja, hogy a szerződés tartalma valószínűsíthetően a 142. § (3) bekezdésébe ütközik, pert indít a szerződés módosítás érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt. A Közbeszerzési Hatóságot a perben teljes költségmentesség illeti meg."

A Kbt. 2017. december 31. napjáig hatályos 176. § (1); (6) és (7) bekezdése:

(A szerződés közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenségének megállapítása iránti polgári per)

„(1) Ha az ügy érdemében hozott határozatában a Közbeszerzési Döntőbizottság a 137. § (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.(...)

(6) Az (1) bekezdés szerinti perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólagosan illetékes, amely ugyanazon közbeszerzési jogsértés ügyében a 170. § szerinti 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 170. § 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 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértést megállapító érdemi határozatának bírósági felülvizsgálatát kérő keresetlevelet nála benyújtották.

(7) A (6) bekezdés szerinti egységes perben a Pp. XX. Fejezetét a 173. § (2), (5)-(7) bekezdésében, valamint a 174. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni."

A Kbt. 197. § (1) – (2) bekezdése:

„(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.”

A Kbt. 197. § (8) – (9) bekezdése:

„(8) A Kbt.-nek 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.

(9) A Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján a (8) bekezdésben meghatározott rendelkezések kivételével a törvény 2018. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alkalmazandók a 2018. január 1-jét megelőzően közzétett 51. § szerinti előzetes tájékoztató és 113. § szerinti összefoglaló tájékoztatás útján meghirdetett közbeszerzési eljárások esetében.”

A Mód2. tv. 79. § (2) bekezdése:

„(2) (...) a 67-75. § 2018. január 1-jén lép hatályba.”

III. A bírói kezdeményezés jogosultsága

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

IV. A bíróság álláspontja az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége körében

A közbeszerzés folyamatát - az eljárás elkülönülő szakaszaira vonatkozóan meghatározott - három egymásra épülő eljárásrend határozza meg azáltal, hogy a mindenkor 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. a fenti 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.

A 2015. november 1-jétől hatályos Kbt. átmeneti rendelkezései között a 197. § (1) bekezdésének első mondatában úgy rendelkezett, hogy „a 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.

A Mód2. tv. illesztette az átmeneti rendelkezésekhez a 197. § (8) bekezdését, amely a Kbt. 197. § (1)-(2) bekezdését nem érinti, a Mód2. tv. szerint megállapított módosítások alkalmazására tartalmaz szabályozást igazodva - célját tekintve - a jogorvoslati fórumrendszer 2018. január 1-jével bekövetkezett változásaihoz. A (9) bekezdés rendelkezései az Alkotmánybírósághoz fordulás szempontjából annyiban jelentős, amennyiben azt láttatja, hogy a jogalkotó a 2018. január 1. napját a Mód2. tv. eszerint bevezetett rendelkezések alkalmazását illetően a Kbt. időbelisége szempontjából meghatározónak értékelte.

Az alperes mindezek nyomán azt a rendező elvet követi eljárásai során, míg a jogorvoslati kérelem/kezdeményezés alapján a közbeszerzési eljárást a megkezdésekor hatályos anyagi jogi szabályok szerint vizsgálja, addig a jogorvoslati eljárását az annak megkezdésekor hatályos eljárási szabályokhoz igazítja. A közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés érvényessége kérdésében történő döntéshozatal a Kbt. 144. § (2) bekezdésének 2017. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint 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 és (7b) bekezdése a szerződés semmisségének megállapítását, illetve az ehhez kapcsolódó bírság kiszabását az alperes hatáskörébe utalta. Ezzel összhangban a Kbt. 144. § (2) bekezdésének módosulása miatt a bíróság szerződés érvényességének megállapítására irányuló hatásköre megszűnt. Ebből következik az alperes jogértelmezése, miszerint valamennyi korábbi közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésre vonatkozóan állapított meg a jogalkotó a hivatkozott jogszabályi rendelkezésekkel az alperesnek hatáskört.

Az átmeneti szabályok alapján azonban a bíróság álláspontja szerint az alperesnek ez a jogértelmezése a Kbt. 197. § (8) bekezdéséből nem kiolvasható. 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) és (2) bekezdése egyértelmű iránymutatást ad a törvény rendelkezéseinek alkalmazására, a régi Kbt. alkalmazási körére, arra az esetre, amikor a 2015. november 1. napját megelőző eljárásokra, jogorvoslati eljárásokra a régi Kbt. alkalmazását rendeli, a Mód2.tv.-nyel megállapított rendelkezések - melyek alapvetően eljárási szabályok - ettől eltérő, kifejezetten a (8) bekezdésben meghatározott körre tartalmaznak alkalmazási szabályozást, a jogorvoslati eljárásokra utaló szabály nélkül. A Mód2.tv. indokolása rávilágít a bürokrácia-csökkentési, a polgári bíróságok tehermentesítésére irányuló jogalkotói célra arra, hogy a bírói fórumrendszer változásával, a Kp. és a Pp. hatályba lépésével, az Ákr.-nek a Kbt.-ben szabályozott jogorvoslati eljáráshoz képest elsődlegessé váló szerepével a jogalkotó számolt, ezért döntött úgy, hogy az alpereshez telepíti a szerződések semmissége megállapításának hatáskörét a bíróságoktól.

A Kbt. 197. § (8) bekezdése azonban az indokolásban megfogalmazott jogalkotói céllal nincs összhangban. A Kbt. 197. § (8) bekezdéséből az következik, hogy az alperes számára hatáskört megállapító Kbt. 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és 165. § (7a) 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 jogkövetkezmények csak a

2017. december 31-ig hatályos Kbt. 144. § (2) bekezdése szerint bíróság előtt, peres úton az alperes által polgári, vagy közigazgatási bíróság előtt kezdeményezett perben érvényesíthetők. Utóbbi bíróságok előtt kezdeményezett perekben ugyanakkor a 2018. január 1-jével hatályba lépett elsődleges eljárási szabályok - a Pp. és a Kp. szabályai - mellett azonban e speciális érvénytelenségi perekre (egységes, egyesített per) eltérő törvényi rendelkezés hiányában a 2017. december 31-ével hatályon kívül helyezett Kbt. 175-176. §-ait kellene alkalmazni, amely szabályozás az 1952. évi Pp.-vel áll összhangban.

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A Kbt. jogszabály - törvény -, amely az Alaptörvény T) cikke értelmében az Alaptörvénnyel ellentétes nem lehet. Az Alaptörvény B) cikkében kimondott jogállamiság egyik eleme a jogbiztonság, amire az Alkotmánybíróság már számtalan döntésében rámutatott. A jogbiztonság egyik feltétele, hogy a hatóságok jogszabályokban szabályozott módon és eljárásban lássák el feladataikat. A XXVIII. cikk a tisztességes eljáráshoz való jogot mindenki számára garantálja, mely elengedhetetlen feltétele a normavilágosság. Nem felel meg a jogbiztonság, és ennek következtében a jogállamiság feltételeinek, ha – bár a törvényi indokolást a jogalkalmazónak a 28) cikk szerint figyelembe kell vennie – a hatáskört megállapító jogszabályi rendelkezés és az ahhoz fűzött indokolás nincs összhangban, a jogalkotói szándék csak az indokolásból, a jogszabály szövegéből nem állapítható meg. A bíróság álláspontja szerint a Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján az alperes hatáskörét - szükségképpen - kiterjesztően értelmezte, de az csak a 2018. január 1. után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre áll fenn.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésnek a normaszövegből nem következő, jelentős mértékű kiterjesztő értelmezése nem lehetséges. Az alperes hatáskörének megalapítása – figyelembe véve az erre vonatkozó Kbt. 145. § (3a) bekezdésének fentiekben ismertetett normaszövegét – nem lehetséges visszaható hatállyal, ezáltal a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem állapíthatja meg az alperes olyan közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések semmisségét, amelyek 2018. január 1-jét megelőzően megkezdett eljárásokban keletkeztek. A közigazgatási szerv hatáskörének jogszabályban történő rögzítése garanciális jelentőségű. A hatáskört alapító jogszabálynak a jogalkotói céllal összhangban történő értelmezése nem végezhető el oly módon, hogy kizárólag a jogalkotói célt szem előtt tartva, de a konkrét normaszövegtől elrugaszkodva, értelmezéssel hatáskört állapítson meg az alperes részére. Az alperes a hatáskörét bővítő Kbt. 145. § (3a) bekezdésében foglaltakat, erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás hiányában, visszamenőlegesen olyan jogviszonyokra alkalmazza, amelyekre a hatályba léptetést szabályozó Kbt. 197. § (8) bekezdése nem tartalmaz rendelkezést. A Mód2 tv. eljárásjogi rendelkezéseinek alkalmazhatósága vonatkozásában a Mód2. tv. 68. §-ához fűzött indokolás a jogalkotó szándékát egyértelműen kifejezi, ez azonban – erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás hiányában - az alperes hatáskörét nem határozhatja meg. Hangsúlyozandó, hogy a bíróság, mint jogalkalmazó szerv eljárási kereteit kizárólag a hatályos jogszabályok rögzítik, a bíróság erre vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában nem állapíthatja meg az alperes hatáskörét, annak hiányát azonban hivatalból figyelembe venni köteles. Ennek egyenes következménye, hogy a 2018. január 1-jét megelőzően megkötött szerződések hivatalbóli vizsgálata nyomán keletkező hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata a szerződés érvénytelensége megállapítása iránti alperesi 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.

A Fővárosi Törvényszék ezért az Abtv. 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja, valamint a Kp. 34. § b) pontja alapján indítványozza, 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 el annak általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, mikor az alperes a 2018. január 1. napját megelőzően megkezdett közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések semmisségéről hozott döntést, illetve ehhez kapcsolódóan bírság kiszabásáról rendelkezett, másodlagosan pedig rendelje el annak perbeli esetben történő alkalmazhatatlanságát.

A bíróság a közigazgatási per tárgyalását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése, valamint a Kp. 34. § b) pontja szerint alkalmazandó Pp. 131. § (3) bekezdésére figyelemmel a Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggesztette.

A végzés ellen a Kp. 32. § alapján alkalmazandó Pp. 128. § (5) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek.

Budapest, 2019. április 17.

A kiadmány hitelül:
tisztviselő



