

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3060/2017. (III. 31.) AB HATÁROZATA

### bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 181. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 13.K.27.286/2016/20. számú ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (mint elsőfokú bíróság) bírāja az előtte 13.K.27.286/2016/20. szám alatt, közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata és szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt indított egyesített perben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban Abtv.) 25. §-ának (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 181. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt, továbbá zárja ki az érintett jogszabályi rendelkezés fenti ügyszámú ügyben történő alkalmazását.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezés szerint az indítványra okot adó ügyben az I. rendű felperes 2013. március 14-én szállítási keretszerződést kötött a III. rendű alperessel az általa forgalmazott gyógyszerek szállítására. Emellett a felek 2013. november 1-jén ösztönző blankettaszerződést is kötöttek gyógyszerbeszerzésre vonatkozóan. Az indítvány szerint 2016. június 26-án az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) – a 2016. május 26-án tudomására jutott jogsértés alapján – eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Közbeszerzési Döntőbizottság) előtt, mivel álláspontja szerint az I. rendű felperes és a III. rendű alperes megszegtek a Kbt. rendelkezéseit. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapította, hogy az I. rendű felperes 2013. március 14-én és 2013. november 1-jén kötött szerződése megsértették a Kbt. 5. §-át, mivel a szerződések tárgyát képező árubeszerzések vonatkozásában a közbeszerzési eljárás lefolytatását mellőzték. A Közbeszerzési Döntőbizottság azt is kiemelte, hogy a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 334. §-a által került beiktatásra a Kbt. – indítvány által támadott – 181. § (11) bekezdése. Az érintett bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Kbt. 140. § (2) bekezdését – amely szerint „a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de [...] 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 [...] kezdeményezheti” – azon jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező (jelen esetben az ÁSZ) tudomására.

- ra. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ a 2013. évi szabálytalanságokról 2016. május 26-án szerzett tudomást, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 140. § (2) bekezdését – azaz az öt éves objektív határidőt – csak a Kbt. 181. § (11) bekezdése alapján alkalmazhatta. A Közbeszerzési Döntőbizottság a – 2016. május 26-ai ÁSZ ellenőrzés során – feltárt szabálytalanságok okán, tekintettel arra, hogy annak észlelése az öt éves határidőn belül volt az I. rendű felperessel szemben, 2 700 000 Ft bírságot szabott ki.
- [3] Az I. rendű felperes a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen keresetet nyújtott be, amelyben azt kifogásolta, hogy az ÁSZ eljárás kezdeményezése elkésett, ugyanis álláspontja szerint a Kbt. módosítása által 3 évről 5 évre meghosszabbított objektív határidő ellentétes a jogbiztonság elvével, sérti az Alaptörvény B) cikkét. Amikor ugyanis a felek 2013. március 14-én megkötötték a szerződést, akkor a Kbt. egy 3 éves objektív határidőt állapított meg.
- [4] 2. Az indítvány szerint a Kbt. 181. § (11) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését. Az indítvány érvelése az alábbi.
- [5] 2.1. A bíró indítványának indokolásában kifejtette, hogy az alapügy tárgyát képező, 2013. március 14-én megkötött szerződés tekintetében, a Kbt. módosítás előtti szövege szerint 3 éves objektív határidővel kellett a feleknek számolniuk, amely 2016. március 14-én járt volna le. A Kbt. módosításának köszönhetően azonban ez a határidő 2018. március 14-ére tolódott ki. Az I. rendű felperes erre utalással, a kiszámíthatatlan jogalkotásra hivatkozva nyújtott be keresetet a bírósághoz.
- [6] Az indítványozó bíró osztotta az I. rendű felperes álláspontját. E szerint az utólagos ellenőrzésekre vonatkozó ilyen tartalmú módosítás nem felel meg a jogalkotási követelményeknek, hiszen ez lehetőséget ad arra, hogy a jövőben bármilyen időtartamban meghatározásra kerülhessen egyes szerződések ellenőrzése. A határidő ilyen módon történő megváltoztatása a felekre nézve jelentősen hátrányosabb helyzetet teremt. Az indítványozó bíró szerint ráadásul aggályos, hogy amíg a Kbt. 140. § (2) bekezdése egy objektív határidőt ír elő, addig az indítvány által támadott 181. § (11) bekezdése szubjektív időpontot rögzít – azáltal, hogy az eljárás megindítását a jogsértésről való tudomásszerzéshez köti. Az indítványozó bíró álláspontja szerint tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét sérti a Kbt. 181. § (11) bekezdése, mert a jogszabályi rendelkezés hatálybalépése előtt megkötött szerződések vonatkozásában ír elő a szerződést kötő felek számára hátrányosabb jogkövetkezményt.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabálya szerint:
- „B) cikk Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- [8] 2. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény kifogásolt rendelkezései (2015. július 1-je és 2015. október 31-e között hatályos szövege) szerint:
- „140. § (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, [...] kezdeményezheti.”
- „181. § (11) A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvénnyel megállapított 140. § (2) bekezdését azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására.”

## III.

- [9] Az indítvány nem megalapozott.
- [10] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi 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 alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kellene. Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezen kívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és kéri az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását {lásd: 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}. A vizsgált bírói kezdeményezés tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára való hivatkozást [Abtv. 25. § (1) bekezdés], megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét és a megsérteni vélt cikkeket [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint megfelelő indokolást tartalmaz arra, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény jelölt rendelkezéseivel. Az indítvány rögzíti az indítványozó kérelmét az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására, továbbá kifejezetten kéri a támadott szövegrész alaptörvény-ellenességének a megállapítását és a megsemmisítését.
- [11] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek alapvetően megfelel (mivel az eljárásban alkalmazni kell a támadott normát, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz).
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el. Az indítványozó elsősorban a Kbt. 181. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és annak megsemmisítését indítványozta. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a Kbt.-t az Országgyűlés a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban új Kbt.) 200. § (2) bekezdésével 2015. november 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene”. Az új Kbt. 197. § (1) és (2) bekezdései szerint: „(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 [...]”, „(2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, [...] közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.” Mindezek alapján megállapítható, hogy a bíróságnak az indítvány alapjául szolgáló ügyben a 2011. évi Kbt.-t kell alkalmaznia, így bár az 2015. november 1-jén hatályát veszítette, az indítványban támadott rendelkezése a kérdéses ügyben irányadó. Így az Alkotmánybíróság eljárását az indítványban támadott 181. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének, és ezen rendelkezésnek az indítvány alapjául szolgáló ügyben történő alkalmazhatósága vizsgálatára korlátozta.
- [13] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a Kbt. 181. § (11) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét, mert az visszaható hatályú – hiszen a felek a szerződés megkötésekor annak tudatában voltak, hogy szerződésük jogszerűségét a Közbeszerzési Döntőbizottság 3 évig vizsgálhatja felül.

- [14] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek tekintetében áttekintette a visszaható hatályú jogalkotással kapcsolatos, vonatkozó gyakorlatát.
- [15] 4.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából és a T) cikk (1) bekezdéséből olvasható ki a jogbiztonság követelménye. Ez utóbbiból vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, mely egyben a rendszerváltozást követő jogalkotási törvények állandó sarokköve is. Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a jogbiztonsággal és a jogbiztonság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával. A testület az elmúlt évek egyik legnagyobb társadalmi érdeklődésre számot tartó döntésében utalt egy, több mint két évtizeddel ezelőtt meghozott határozatában lefektetett azon tételre, mely szerint „a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek”. {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}
- [16] 4.2. Az Alkotmánybíróság az 1/2016. (I. 29.) AB határozatban és a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatában is áttekintette a visszaható hatállyal kapcsolatban konkrét ügyekben korábban kialakított gyakorlatát, és az alábbiakat állapította meg: „[a] 7/1992. (I. 30.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, a hatóságokhoz határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre is (ABH 1992, 45, 48.). Szintén alkotmányellenességet állapított meg a testület a 20/2001. (VI. 11.) AB határozatában, amikor is a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó (ABH 2001, 612, 619.). Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatban, amelyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte (ABH 2002, 1241, 1255.). A 3189/2013. (X. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást sem, amely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban. A tankönyvjegyzékre való felvétel jövőre nézve szóló korlátozását és a le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások megszüntetését sem találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat.” (Indokolás [56]–[57])
- [17] A fenti esetek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljesedésbe ment vagy rövid-, hosszú távúak, esetleg tartósak stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme. Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban kimondta, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel (Indokolás [18]). Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem csak azt állapította meg, hogy a vizsgált szabályozás visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, hanem azt is, hogy az hátrányos tartalmú, és ezért a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, mely megalapozta a vizsgált törvényhely megsemmisítését.
- [18] 4.3. A fenti jogbiztonsággal kapcsolatos követelményeken túlmenően, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába 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” {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [19] A visszamenőleges hatály tilalma szempontjából az elvégzett eljárási cselekmény időpontja a meghatározó. Ezt juttatja kifejezésre a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is, melyre az Alkotmánybíróság a 3151/2013. (VII. 24.) AB határozatában is hivatkozott. Eszerint: „[a] Jat. e körben kimondja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.



[...] Ugyanakkor a Jat. 15. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. Ebből következően a Jat. – jogszabály eltérő rendelkezése alapján – lehetővé teszi eljárási cselekmények esetén a módosítás szerinti rendelkezések folyamatban lévő ügyekre történő alkalmazásának kimondását” (Indokolás [17]).

- [20] 5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott szabályozás az alábbi okok miatt nem ütközik a hátrányos tartalmú visszaható hatályú szabályozás tilalmába. A testület a 3189/2013. (X. 22.) AB határozatában rögzítette, hogy 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 azt a szabályzást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is (azonnali hatály) (Indokolás [13]). Jelen esetben egyik megoldásról sincs szó. Az indítvány szerinti ügyben alkalmazandó Kbt., indítvány által támadott 181. § (11) bekezdése ugyanis pusztán arról rendelkezik, hogy a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvénnyel megállapított 140. § (2) bekezdését – ami a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén kötött szerződések jogszerűségének ellenőrzését a korábbi 3 év helyett 5 évig terjedő időtartamban teszi ellenőrizhetővé – azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására. A Kbt. ezen rendelkezése nem állapít meg kötelezettséget a felek számára visszamenőlegesen, nem is teszi a meglévő kötelezettséget (a beszerzés jogszerűségének betartása) terhesebbé, és a felek korábban biztosított jogát sem vonja el. A Kbt. 2. § (3) bekezdése előírja, hogy „[a]z ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni.” Ebből pedig magától értetődően következik, hogy a feleknek a közbeszerzést a Kbt. előírásainak betartásával kell lefolytatniuk, amibe értelemszerűen beletartozik az is, hogy a megkötött szerződés és annak alapjául szolgáló eljárás is jogszerű legyen. A Kbt. korábban hatályos 140. § (2) bekezdése a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának objektív (kezdeményezési) határidejét 3 évben határozta meg. Amikor az indítvány által érintett ügyben a felek 2013. március 14-én megkötötték a szerződést, azt a Kbt. 2. § (3) bekezdése alapján a Kbt. szabályai szerint kellett megtenniük. Az ugyan kétségtelen, hogy ekkor egy 3 éves ellenőrzésre nyitva álló, objektív időtartammal számolhattak, ami 2015. január 1-jétől 5 éves időtartamra bővült, ez azonban nem érinti azon kötelezettségüket, hogy a szerződést a Kbt. szabályainak betartásával kellett megkötöniük. Így önmagában a Kbt. azon változása, miszerint egy Kbt. hatálya alá tartozó szerződést a Közbeszerzési Döntőbizottság egy 5 éves objektív időintervallumban vizsgálhat meg, nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét sem.
- [21] 5.1. Az indítványozó bíró indítványában azt állította, aggályos, hogy amíg a Kbt. 140. § (2) bekezdése egy objektív határidőt ír elő, addig az indítvány által támadott 181. § (11) bekezdése egy szubjektív időpontot rögzít – azáltal, hogy az eljárás megindítását a jogsértésről való tudomásszerzéshez köti. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni a szubjektív és objektív határidők egymáshoz való viszonyát és azok jellegét. A szubjektív határidők (pl. elévülés) általános jellemzője, hogy azok kezdő időpontja egy előre meg nem határozható változótól függ (pl. a kézbesítés megtörténtétől, egy akadály elhárulásától, egy eseményről vagy jogsértésről való tudomásszerzéstől stb.). Ezen változó bekövetkezésétől számítva indul az adott jogszabály által meghatározott szubjektív időtartam (a Kbt. esetében, a vizsgált kérdés vonatkozásában ez 60 nap). Ezzel szemben az objektív határidő (pl. jogvesztő határidő) kezdő időpontja fix, az mindig egy meghatározott cselekményhez kötődik (pl. jelen esetben a szerződés megkötése). Így az objektív határidő sajátossága, hogy annak kezdő és (nagy biztossággal) befejező időpontja is pontosan meghatározható.
- [22] A szubjektív és objektív határidők általánosságban együtt, egymást kiegészítve kerülnek szabályozásra, méghozzá az esetek többségében úgy, hogy az objektív határidőn belül bekövetkezett szubjektív határidőt elindító változótól számítva, a szubjektív határidőn belül lehet – jelen ügy esetében – pl. az eljárást megindítani. Mindezek alapján az indítványban kifejtett érvelés nem helytálló. A Kbt. a 140. § (2) bekezdésének felvezető szövegében ráadásul rögzíti „a jogsértés tudomásra jutásától” fordulatot mint a szubjektív határidő kezdő időpontját (a változót), és magát a szubjektív határidőt is (60 nap), és ezt követően határozza meg az objektív (jelen esetben jogvesztő) határidőt az *a)–c)* alpontjaiban. Így a Kbt. indítvány által támadott 181. § (11) bekezdése pusztán egy átmeneti rendelkezésnek tekinthető, amely ráadásul a Kbt. 2015. január 1-jén hatálybalépő 140. § (2) bekezdésének módosítása szerinti szabályokat, csak a módosítás hatálybalépését követően észlelt jogsértésekre rendeli alkalmazni. Így a vizsgált rendelkezés e tekintetben sem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

- [23] 5.2. Az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta továbbá kiemelni, hogy a Kbt. indítvány által támadott 181. § (11) bekezdése alkalmazási tilalmának kimondása esetén is alkalmazni kellene az indítvány alapjául szolgáló ügyben a Kbt. 140. § (2) bekezdését, azaz az ÁSZ, a 2016. május 26-án észlelt jogsértés alapján ugyanúgy kezdeményezhette volna a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását. A Kbt. 181. § (11) bekezdése nélkül ugyanis, a Kbt. 2015. január 1-jétől hatályos 140. § (2) bekezdésének alkalmazására nem lenne átmeneti szabály a Kbt.-ben, azaz a jogalkotásról szóló törvény szabályai szerint azt valamennyi eljárásra alkalmazni kellene, így az indítvány alapjául szolgáló esetben is. Így, ha az Alkotmánybíróság azt is állapította volna meg, hogy a Kbt. 181. § (11) bekezdése sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ezért alaptörvény-ellenes, a Kbt. 140. § (2) bekezdését a testület, az erre irányuló petitum hiányában csak az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján vizsgálhatta volna. Ez azonban, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a Kbt. vizsgált 181. § (11) bekezdését, nem volt indokolt.

Budapest, 2017. március 21.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [24] A rendelkező részi elutasítást támogatom, de a visszaható hatály tilalma jelen esetben levő hiányának érvelését nem tudom elfogadni. Ez ugyanis követi a korábbi, vonatkozó alkotmánybírói döntések egy alapvető homályosságát, mely ellen korábbi párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben már többször felléptem, de nem tudtam a többséget változásra bírni e tekintetben. (Lásd pl. a 30/2014. (IX. 30.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomat.) E probléma lényege – amit átvesz a jelenlegi határozat is –, hogy alaptörvény-ellenesnek deklarálja azt a jogszabály-módosítást vagy új jogszabályt is, amely kimondja, hogy „a jogszabályt a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” (Indokolás [15]). Ez egy hibás megfogalmazás volt már sok évvel ezelőtt, melyet az új és új Abh.-k belegendolás nélkül mindig megismételtek, de ez kihagyja e tézisből egy fontos distinkció beiktatását, és ez okozza a homályosságot. Azt ugyanis, hogy nem alaptörvény-ellenes az, ha a múltban létrejött tartós – és még folytatódó, le nem zárt – jogviszonyt a kihirdetést követően a jövőt illetően módosít a jogszabály. A jelen esetben ez a helyzet, így az idézett rossz tézis miatt kényszerül arra a tervezet, hogy az abból már eredő régi alkotmánybírói határozatok kényszerét az esetről-esetre történő döntésekre a visszaható hatályról megismételje, és belemenjen például az objektív és szubjektív határidők egyszerű szakjogi distinkciókba (5. pont).
- [25] A mostani ügyben azért kizárt a visszaható hatály, mert ugyan a múltban létrejött tartós jogviszonyon belüli egyes cselekményeket érinti ez, de a támadott 181. § (11) bekezdése szerint ez csak a kihirdetést követően, 2015. január 1. után a kezdeményező tudomására jutott jogsértések esetén alkalmazható. Ennek rövid deklarálásával el lehet már tekinteni a szakjogi érvelések behozatalától, mint az alkotmánybírói döntés számára nem relevánsaktól.

Budapest, 2017. március 21.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: III/55/2017.

