

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [redacted] által képviselt **Szent Pantaleon Kórház-Rendelőintézet** ( 2400 Dunaújváros, Korányi S. u. 4-6. ) I. rendű felperes egyben II. rendű alperes – [redacted] által képviselt **Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság** (1026 Budapest, Riadó utca 5.) I. rendű alperes egyben II. rendű felperes, valamint az Újfalussy Ügyvédi Iroda [redacted] által képviselt [redacted] III. rendű alperes ellen közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata és szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti egyesített perében meghozta az alábbi

### v é g z é s t :

A bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25.§-a alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, és indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti hatáskörében eljárva állapítsa meg a jelen perben alkalmazandó *a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVII. törvény 181.§ (11) bekezdés* Alaptörvény ellenességét, és azt semmisítse meg, továbbá a jogszabályi rendelkezés jelen ügyben való alkalmazhatóságát zárja ki.

A bíróság egyidejűleg a Pp.155/B.§ (3) bekezdése alapján a per tárgyalását felfüggeszti.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s :

#### A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása az alábbi:

2013. március 14. napján az I. rendű felperes egyben II. rendű alperes szállítási keretszerződést kötött a III. rendű alperessel, a III. rendű alperes által forgalmazott termékek gyógyszerszállítására vonatkozóan.

2013. november 1. napján a felek egyedi ösztönző blanketta szerződést is kötöttek a Szent Pantaleon Patika gyógyszerek beszerzésére vonatkozóan.

2016. június 26. napján az Állami Számvevőszék hivatalbóli eljárást kezdeményezett az I. rendű alperes előtt, feltételezett jogsértésként a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVII. törvény (továbbiakban Kbt.) 5.§-át jelölte meg.

Az I. rendű alperes D.524/7/2013. számú határozatában megállapította, hogy az I. rendű felperes, egyben II. rendű alperes ajánlatkérő megsértette a 2011. Kbt.5.§-át, azzal, hogy a 2013. március 14. napján és 2013. november 1. napján kötött szerződések tárgyát képező árubeszerzések vonatkozásában a közbeszerzési eljárás lefolytatását mellőzte.

Határozatában megállapította, hogy az Állami Számvevőszék, mint hivatalbóli kezdeményező határidőben nyújtotta be hivatalbóli kezdeményezés iránti kérelmét, ezért a kérelmet érdemben kellett vizsgálni.

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	III/55-0/2017
Érkezett:	2017 JAN 10.
Példány:	1
Melléklet:	6 db
Kezelőiroda:	51

Határozatában rögzítette, hogy a Magyarország 2015. évi központi költségvetés megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 334.§ alapján került beiktatásra 2015. január 1. napján a 2011. Kbt.181.§ (11) bekezdése, amely egyértelműen úgy rendelkezik, hogy a Kbt.140.§ (2) bekezdését azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1. napját követően jutott a kezdeményező tudomására. Tekintettel arra, hogy az Állami Számvevőszék a 2013. években történt szabálytalanságokról 2015. május 26. napján szerzett tudomást, ezért erre vonatkozóan már a Kbt.140.§ (2) b) pontja szerint a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a hivatalbóli eljárás legfeljebb 5 éven belül kezdeményezhető. Megállapította, hogy mivel az Állami Számvevőszék a zárszámadás ellenőrzés keretében folytatott helyszíni ellenőrzés során 2015. május 26. napján szerzett tudomást a jogsértésről, így ebben az esetben már a 2015. január 1. napjától hatályos 5 éves objektív elévülési határidőt kellett figyelembe venni, így 2016. május 26. napjától visszamenőleges 5 éven belül jogosult volt az ellenőrzés lefolytatására.

Az ügy érdemében pedig azt állapította meg, hogy mind a 2013. március 14-i, mind pedig a 2013. november 11. napján kelt szerződés esetében a közbeszerzési eljárás mellőzésére került sor, ezért a jogsértés miatt az I. rendű felperessel egyben II. rendű alperessel szemben 2.700.000,-Ft bírságot szabott ki.

Az I. rendű alperesi határozat ellen az I. rendű felperes keresetet nyújtott be, amelyben elsődlegesen azt kifogásolta, hogy az Állami Számvevőszék hivatalbóli kezdeményezés iránti kérelme elkésett, és elsődlegesen azt sérelmezte ebben a körben, hogy a 2015. január 1. napja után feltárt jogsértések esetén az 5 éves objektív elévülési határidő alkalmazása a jogbiztonság elvével ellentétes, az Alaptörvénybe ütközik. Keresetében kifejtette, hogy amikor 2013. március 14. napján megkötötték a szerződést, az akkor hatályos Kbt.140.§ (2) bekezdés b) pontja szerint 3 év volt az objektív elévülési határidő, amely határidőt utóbb hosszabbítottak meg 5 évre. Véleménye szerint ennek alkalmazása a Jogalkotási törvény, illetve az Alaptörvényben biztosított jogbiztonság elvébe ütközik.

Előadta, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a jogbiztonság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, hivatkozott az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatra, amely szerint tilalomba ütközik az, ha jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, de akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

Utalt arra, hogy a jogállamiság alkotmányos követelményéhez kapcsolódik az is, hogy a jogalkotó köteles a jogszabályokat egyértelműen kiszámíthatóan megalkotni, úgy, hogy azok előre láthatóak legyenek, ebből vezethető le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma. Álláspontja szerint ezért az Alaptörvénnyel ellentétes helyzet alakul ki azzal, hogy rá vonatkozóan meghosszabbításra került az utólagos ellenőrzési objektív elévülési határidő, melynek következtében lényegesen kedvezőtlenebb helyzetbe került.

Az I. rendű alperes a kereset elutasítását kérte. A hivatalbóli kezdeményezés elutasítása körében pedig arra hivatkozott, hogy a jogszabályi rendelkezés egyértelmű, mert a jogalkotó a Kbt. 181.§ (11) bekezdésében azt írta elő, hogy azokra a jogorvoslati eljárásokra is már az objektív 5 éves elévülési időt kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására.

A közigazgatási perben alkalmazandó jogszabályok:

A 2013. március 14. napján megkötött szállítási keretszerződés, valamint a 2013. november 1. napján megkötött egyedi ösztönző blanketta szerződés megkötésének időpontjában hatályos a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) 140.§ (2) bekezdés b) pontja úgy rendelkezett, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés b) pontja szerinti szervezet (állami Számvevőszék) a jogsértés tudomásra jutásától számított harminc napon belül, de legfeljebb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül, közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történő megkezdésétől számított három éven belül kezdeményezheti.

A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 334.§-a módosította a Kbt. 140.§ rendelkezéseit.

A 2015. január 1. napjától hatályos módosított Kbt. 140.§ (2) bekezdés b) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül kezdeményezheti.

A Kbt. 181.§ (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a módosított 140. § (2) bekezdését azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kell alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására.

A bíróság értelmezése:

A fenti jogszabályi rendelkezések szerint 2015. január 1. napján lépett hatályba az a rendelkezés, amely a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás hivatalbóli kezdeményezésére nyitvaálló határidőt meghosszabbította, és a közbeszerzés mellőzésével történt beszerzések esetén a korábbi 3 éves objektív határidő helyett 5 éves objektív határidőt állapított meg.

A törvénymódosításhoz fűzött miniszteri indokolás szerint a közbeszerzési törvény módosításának célja az volt, hogy hosszabb idő álljon rendelkezésre a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások kezdeményezésére. A módosítás ezáltal azt is lehetővé teszi, hogy a 2014-20-as fejlesztési időszak során a támogatást nyújtó, illetve a támogatások ellenőrzésére kijelölt szervek által a támogatások felhasználásának ellenőrzése során feltárt jogsértések a Közbeszerzési Döntőbizottság elé kerülhessenek, a jogorvoslati eljárás kezdeményezésének ne jelentse akadályát a határidők lejártá. A módosítás továbbra is figyelemmel van ugyanakkor a jogbiztonság elvére, mind a szubjektív, mind az objektív jogorvoslat kezdeményezési határidők csak a szükséges mértékben kerülnek meghosszabbításra.

A 2015. január 1. napján módosított rendelkezés következtében megállapítható, hogy perbeli esetben az II. rendű alperes és a III. rendű alperes között létrejött 2013. március 14. napján kelt szállítási keretszerződés körében a szerződéskötés időpontjában hatályos rendelkezések szerinti 3 éves objektív határidő számítása esetén a közbeszerzési eljárás hivatalbóli kezdeményezésének 3 éves határideje 2016. március 14. napján lejárt.



Azonban az időközben, 2015. január 1. napján hatályba lépett rendelkezés akként módosult, hogy a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva álló határidőt meghosszabbította. Így e rendelkezés alkalmazásával jelen ügyben az 5 éves objektív határidő 2018. március 4. napján jár le.

A perben az I. rendű felperes egyben II. rendű alperes ennek kapcsán azt sérelmezte, hogy számára kedvezőtlen jogszabály módosítás történt, és kiszámíthatatlan az a jogalkotás, melynek következtében az évekkal korábban megkötött szerződések jogszerűsége körében az objektív ellenőrzési határidő utólagosan kerül meghosszabbításra.

Jelen ügyben az Állami Számvevőszék, mint hivatalbóli kezdeményező 2016. május 26. napján szerzett tudomást a jogsértésről, és 2016. június 27. napján terjesztette elő a hivatalbóli kezdeményezés iránti kérelmét. Amennyiben a szerződéskötéskor hatályos jogszabályi rendelkezések lennének alkalmazhatók, akkor a 2013. március 14. napján kelt szállítási keretszerződés körében a 3 éves hivatalbóli kezdeményezési eljárás határideje már lejárt, így ez esetben már a 3 éves objektív határidőn túl terjesztette volna elő hivatalbóli kezdeményezési kérelmét. Azonban miután 2015. január 1. napján történt a jogsértésről való tudomásszerzés, ezért ebben az esetben már az 5 éves objektív határidővel kell számolni, erre tekintettel a 2013. március 14. napján létrejött szállítási szerződés vonatkozásában az 5 éves objektív határidőn belül lett a kérelem benyújtva.

Az I. rendű felperes egyben II. rendű alperes helyesen hivatkozott arra, hogy az utólagos ellenőrzésekre vonatkozó ilyen tartalmú módosítás nem felel meg a jogalkotási követelményeknek, mert akkor ez lehetőséget adna arra, hogy a jövőben utólagosan bármilyen időtartamban meghatározásra kerüljön a szerződések ellenőrzése.

A bíróság álláspontja szerint valóban fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárások során, a közpénzek felhasználhatósága körében utólagos ellenőrzésnek helye legyen, ugyanakkor aggályos, és a jogbiztonság elvébe ütköző rendelkezés az, hogy attól függően, hogy a hivatalbóli kezdeményezésre jogosult szervezet a jogsértésről mikor szerez tudomást, a 3 éves határidő helyett a felekre nézve sokkal hátrányosabb 5 éves határidőn belül ad lehetőséget az utólagos vizsgálatra.

A Kbt.181.§ (11) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy attól függően, hogy az ellenőrző szervezet mikor szerez tudomást a jogsértésről, a közbeszerzés körében megkötött szerződések vizsgálatára meghosszabbított időtartamban van lehetősége, annak ellenére, hogy a szerződés megkötésének időpontjában hatályos rendelkezések szerint erre csak 3 éves objektív határidőn belül volt mód.

A bíróság álláspontja az, hogy a Kbt.140.§ (2) bekezdés b) pontja egy objektív határidőt határoz meg, amely független a jogsértés tudomásra jutásától, és arról rendelkezik, hogy a szerződéskötés időpontjától számított 5 éven túl nem lehet jogorvoslati lejárást kezdeményezni. Az objektív határidőnek éppen az a lényege, hogy a jogsértésről való tudomásra jutás időpontjától függetlenül, a szerződés megkötésének időpontjától, mint objektív tényezőtől kezdődően határoz meg határidőt.

A bíróság álláspontja szerint azonban aggályos az a Kbt. 181.§ (11) bekezdésben foglalt rendelkezés, hogy a jogsértésről való tudomásszerzés, mint szubjektív időpont határozza meg a hivatalbóli eljárás kezdeményezés objektív határidejét, és a jogsértésről való tudomásszerzés szubjektív időpontjától teszi függővé azt, hogy melyik tartamú objektív határidőt kell alkalmazni.

Az alkalmazandó jogszabályok Alaptörvény ellenessége:

Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam.

E rendelkezéshez fűzött indokolás szerint ezen alapelv meghatározása azért szükséges, mert ez teszi lehetővé a jogállamiság, a jogbiztonság érvényesülését. Alkotmányos követelmény az, hogy a jogszabályi rendelkezések hatályba lépésekor az azt megelőző eljárásokra az utóbb hatályba léptetett rendelkezés ne legyen alkalmazható.

A bíróság álláspontja szerint az alaptörvény B cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét sérti a Kbt. 181.§ (11) bekezdése, mert a jogszabályi rendelkezés hatályba lépése előtt megkötött szerződésekre vonatkozóan ír elő a szerződést kötő felek számára hátrányosabb jogkövetkezményt.

A szerződő felek a szerződés megkötésének időpontjában alappal voltak abban a hiszemben, hogy a szerződéskötést követő 3 éves objektív határidőn túl a szerződés jogszerűségét nem vizsgálhatják, azonban az utóbb hatályba léptetett törvényi rendelkezés a szerződéskötés jogszerűségének utólagos ellenőrzési határidejét meghosszabbította, amely a szerződő felek számára kedvezőtlenebb helyzetet eredményezett, mert ezáltal az esetleges hátrányos jogkövetkezményekkel hosszabb ideig kellett számolniuk.

A jogbiztonság célja azonban a jogszabályok kiszámíthatósága, amelybe beletartozik az is, hogy a szerződés megkötésének időpontjában hatályos rendelkezések ismeretében annak következményeivel kell a feleknek számolniuk.

Ezért a szerződéskötést követően történt olyan jogszabály módosítás, amely meghosszabbította a szerződések utólagos vizsgálatának ellenőrzésére vonatkozó eljárási határidőt, a bíróság álláspontja szerint a jogalkotással szemben elvárt követelményekbe ütköző módon, a jogállamiság és a jogbiztonság alapelvének megsértését eredményezheti.

Fentiekre tekintettel a bíróság a Pp.155/B.§ (1) bekezdése és az Ab.tv. 25.§-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, és indítványozta a perben alkalmazandó Kbt.181.§ (11) bekezdés megsemmisítését, és az Ab.tv.45.§ (2) bekezdése szerint a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben való alkalmazási tilalom elrendelését. A bíróság egyidejűleg a Pp.155/B.§ (3) bekezdés alapján a per tárgyalását felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezési jogot a Pp.155/B.§ (4) bekezdés zárja ki.

Székesfehérvár, 2016. november 30.

A kiadmány hitelül: 



