

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3292/2021. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló 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 62. § (1) bekezdés *n*) pont „a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 104.K.706.074/2020/19. szám alatt folyamatban lévő, közbeszerzési ügyben hozott D.227/23/2020. számú határozat mint közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálatára irányuló eljárást felfüggesztette és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 62. § (1) bekezdés *n*) pont „a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő és általános alkalmazásuk kizárása iránt.
- [2] 2. A felfüggesztésre került alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügy előzménye, hogy az alapügy felperesével, a közbeszerzési eljárás ajánlattevőjével (a továbbiakban: ajánlattevő) szemben a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2019. december 19. napján kelt versenyfelügyeleti határozatában versenykorlátozó célú egységes, folyamatos jogsértést állapított meg és versenyfelügyeleti bírságot szabott ki. E határozat ellen 2020. február 4. napján benyújtott és azonnali jogvédelem iránti kérelmet nem tartalmazó keresetlevele nyomán közigazgatási per indult, amelyben 2020. június 8. napján halasztó hatály elrendelésére irányuló azonnali jogvédelem iránti kérelmet is előterjesztett az ajánlattevő. A keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a közigazgatási perben eljáró Fővárosi Törvényszék a kijavított, 2020. június 26. napján kelt végzésével rendelte el, amely a Kúria a 2020. szeptember 28. napján kelt helybenhagyó végzésével emelkedett jogerőre.

- [4] 2.2. Az ajánlattevő egy, a Kbt. Második Része szerinti, digitális mammográfiás berendezések beszerzésére irányuló, összesen 1 919 259 000 forint becsült értékű nyílt közbeszerzési eljárás keretében kibocsátott felhívásra 2020. február 12. napján nyújtott be ajánlatokat. Az ajánlatkérő 2020. június 15. napján az ajánlattevő ajánlatait a Kbt. 73. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján – 2019. december 19. napján kelt versenyfelügyeleti határozatra figyelemmel – érvénytelenné nyilvánította. Az ajánlatkérő a döntését azzal indokolta, hogy a versenyfelügyeleti határozat az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 82. § (1) bekezdése alapján végleges; a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 39. § (6) bekezdése szerint a keresetlevél benyújtásának pedig a közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya és eltérő rendelkezést a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) sem tartalmaz. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy az ajánlattevőt a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja szerinti kizáró ok fennállta miatt a Kbt. 74. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján ki kell zárni az eljárásból, ezért ajánlatai a Kbt. 73. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján érvénytelenek.
- [5] 2.3. Az ajánlatkérő döntésével szemben az ajánlattevő – az előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően – 2020. július 2. napján terjesztette elő jogorvoslati kérelmét a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati eljárásban – a Közbeszerzési Döntőbizottság felhívására – 2020. július 15. napján nyújtotta be az azonnali jogvédelem iránti kérelmének és a Fővárosi Törvényszék fenti, akkor még nem jogerős végzésének másolatát.
- [6] A Közbeszerzési Döntőbizottság a 2020. július 30. napján kelt D.227/23/2020. számú határozatával a jogorvoslati kérelmet elutasította. A határozat indokolása szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja vagylagos feltételeket rögzít, amelyek egyike megvalósult a tárgyi ügyben azzal, hogy az ajánlatkérő a Tptv. 11. §-a, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban megállapított, bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el. A Közbeszerzési Döntőbizottság rámutatott arra, hogy a versenyfelügyeleti határozat véglegessége a Tptv. 46. § (2) bekezdés *i*) pontján és az Ákr. 82. § (1) bekezdésén nyugszik. A Közbeszerzési Döntőbizottság szerint a versenyfelügyeleti határozat végrehajtható is volt, mivel az ellen a közbeszerzési eljárást lezáró döntés meghozataláig azonnali jogvédelem iránti kérelem nem került benyújtásra, míg az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 8. § *l*) pontjának megfelelően – a GVH honlapjának ellenőrzésével – bizonyítani tudta az ajánlattevő kötelezettségességét. A határozat hangsúlyozta azt is, hogy az ajánlattevő a Kbt. 64. § (1) bekezdése szerinti öntisztázással sem élt.
- [7] 2.4. Az ajánlattevő a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben keresettel élt. Elsődlegesen a határozat megváltoztatásával a közbeszerzési eljárást lezáró döntés megsemmisítését és a közbeszerzési eljárásból történő kizárása jogszerűtlenségének megállapítását, másodlagosan a határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Az eljárási kifogásain túl előadta, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság tévesen értelmezte a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontját, mivel szerinte végleges és végrehajtható, bírságkiszabást tartalmazó versenyfelügyeleti határozat csak akkor alkalmas a közbeszerzési eljárásból való kizárás megállapítására, amennyiben a versenyfelügyeleti határozattal szemben kereset benyújtására nem került sor. Amennyiben viszont – mint a tárgybeli ügyben is – közigazgatási per indult, a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontjának alkalmazásához végleges és végrehajtható bírósági ítéletre van szükség. Kifejtette azt is, hogy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata során nincs szükség azonnali jogvédelem keretében a határozat halasztó hatályának elrendelésére, mert a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja alapján önmagában a közigazgatási per léte akadályozza a határozat alkalmazhatóságát.
- [8] A Közbeszerzési Döntőbizottság a közigazgatási per alpereseként a védiratában a határozatában megfogalmazott indokok alapján a kereset elutasítását kérte. Véleménye szerint az Ákr. hatálybalépésével megjelent véglegesség a jogszabályi rendelkezés értelmezését illetően 2018. január 1. napjától eltérő jogszabályi környezetet teremtett.
- [9] 3. Az indítvány szerint a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pont „a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált

és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el” szövegrész ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mivel annak nem létezik olyan értelmezése, amely nem sértené – a jogállamiság absztrakt elvéből levezethető – normavilágosság követelményét. Ezt az állítást az indítvány két, egymásnak ellentmondó értelmezés elemzésével támasztja alá.

- [10] 3.1. Az indítványozó által bemutatott egyik, az ajánlattevő kereseti kérelme szerinti értelmezés azért vezet a támadott szövegrész második, „[az ajánlattevő] a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el” fordulatának alaptörvény-ellenességére, mert a Kp. vonatkozó szabályai szerint nem létezik olyan közigazgatási bírósági határozat, amely versenyjogi jogszabálysértést állapítana meg és emiatt a – későbbi közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként szereplő – versenyfelügyeleti eljárás alá vont jogalanyt bírsággal sújtaná. Amennyiben ugyanis a bíróság nem az ügy érdemében dönt, ezért végzést hoz, az a versenyfelügyeleti határozat tartalmára – így az abban kiszabott bírságra – nem gyakorol hatást. Amennyiben pedig a bíróság az ügy érdemében dönt, ezért eljárása ítélettel zárul, az csak 1) a versenyfelügyeleti határozattal szembeni keresetet elutasító, 2) a versenyfelügyeleti határozatot megváltoztató, vagy 3) a versenyfelügyeleti határozatot megsemmisítő, illetve hatályon kívül helyező tartalmú lehet. A bíróság ítélete a hatóság döntésének jogszerűségét, és nem a versenyfelügyeleti eljárás alá vont személy magatartásának jogszerűségét érinti; abból a hatósági eljárás alá vont magatartására csak közvetett módon lehet következtetést levonni. Erre tekintettel az indítványozó a szövegrész idézett fordulatában szereplő kizáró ok bekövetkezését lehetetlennek, és ezáltal e rendelkezést végrehajthatatlannak tartja.
- [11] Az indítvány a támadott szövegrész további terminológiai hibájaként utal – bár ennek alaptörvény-ellenességét nem állítja – arra, hogy bíróság határozata végleges nem, csak jogerős lehet.
- [12] 3.2. Az indítványozó szerint az általa vázolt másik, a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontján nyugvó értelmezés több okból is összeütközésbe kerül az Alaptörvénnyel. Egyrészt azért, mert a támadott szabályozás első fordulatában meghatározott kizáró ok – azaz a bírságkiszabást tartalmazó versenyfelügyeleti határozat véglegessége és végrehajthatósága – fennállásának megállapíthatósága a közbeszerzési eljáráshoz érintőlegesen sem kapcsolódó közigazgatási perben eshetőleges eljárásjogi intézkedések megtételétől (halasztó hatály iránti kérelem benyújtása, annak esetleges bírósági elrendelése) függ. Másrészt azért, mert a GVH honlapján feltüntetett versenyfelügyeleti határozatot érintő halasztó hatály iránti kérelem benyújtásáról, ezáltal a végrehajtása fogantatásának tilalmáról, majd a halasztó hatály esetleges elrendeléséről az ajánlatkérők nem értesülnek, arra nézve az érintett ajánlattevőtől felvilágosítást sem kérhetnek. Harmadrészt azért, mert a jogalkotó rögzítette a második fordulatban a „vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén” kitélt, a Közbeszerzési Döntőbizottság értelmezése azonban a közigazgatási per megindításához semmilyen joghatást nem társít. Negyedrészt azért, mert ez az értelmezés kiszámíthatatlan kimenetű eljárási szituációkat idézhet elő arra figyelemmel, hogy a versenyfelügyeleti határozat az Ákr. 82. § (1) bekezdése alapján a közléssel végleges és végrehajtható, a kizáró ok fennállása kikerül a GVH honlapjára; a Korm. rendelet 8. § 1) pontja szerint eljáró ajánlatkérők a kizáró okot azonnal alkalmazni kötelesek. Ezt követően azonban a versenyfelügyeleti határozat ellen a Kp. 39. § (1) bekezdése alapján 30 napon belül lehet keresetlevelet benyújtani, amelyet a Tptv. 83. §-a alapján a GVH 30 napon – vagy azonnali jogvédelem iránti kérelem esetén 15 napon – belül továbbít a bírósághoz. Mindeközben a Kp. 52. § (2) bekezdése alapján függő jogi helyzet áll be, a versenyfelügyeleti határozat a keresetlevél benyújtásáig kiváltja a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont első fordulata szerinti joghatást, majd annak végrehajtása – jelesül az abban kiszabott bírságösszeg megfizetésére kötelezés mint egyedüli végrehajtást igénylő rendelkezés – az azonnali jogvédelem iránti kérelem előterjesztésétől a GVH által nem foganatosítható ugyan, azonban erről az ajánlatkérők nem szereznek tudomást, annak alkalmazandóságát csak egy sokkal későbbi – esetleges – jogi tény zárja ki.
- [13] Az indítványozó szerint a kezdeményezéssel érintett norma világosságának és egyértelműségének hiánya, ezáltal értelmezhetetlensége, továbbá ezzel összefüggésben az ajánlatkérő által előadott nyelvtani értelmezési lehetőség preferálása esetén annak végrehajthatatlansága, a Közbeszerzési Döntőbizottság álláspontjának megfelelő rendszertani értelmezési lehetőség preferálása esetén annak kiszámíthatatlansága alátámasztja a jogbiztonság követelményének, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét.

- [14] 4. Az Alkotmánybíróság felhívta a Kbt. támadott rendelkezésével kapcsolatos álláspontjának kifejtésére a Kbt. és a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) előterjesztőjét, a Miniszterelnökséget vezető minisztert. A Miniszterelnökséget vezető miniszter szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a támadott jogszabállyal összefüggésben nem állapítható meg alaptörvény-ellenesség szintjét elérő, normavilágosságot érintő sérelem, ezért az indítvány visszautasítására tett javaslatot.
- [15] A Közbeszerzési Hatóság elnöke *amicus curiae* beadványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Ebben ismertette a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a Kbt. támadott rendelkezésével kapcsolatos gyakorlatát, amelynek nyomán amellettt érvelt, hogy a támadott rendelkezés helyes értelmezése az, hogy önmagában a közigazgatási per kezdeményezése nem jár halasztó hatállyal a kizáró ok fennállására vonatkozóan. Az *amicus curiae* szerint az indítvány elutasításának lenne helye. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke is *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kbt. támadott rendelkezésének szakjogi értelmezésével kapcsolatos álláspontját ismertette és az indítvány elutasítását javasolta.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

- [17] 2. A Kbt. érintett, 2018. január 1. napja óta hatályos rendelkezése:

„62. § (1) Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki
n) a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki;”

III.

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [19] 2. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [20] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll hatáskörében eljárva jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja meg. E követelménynek – az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésére tekintettel – a törvényi rendelkezéssel szemben előterjesztett indítvány megfelel.
- [21] 2.2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia

{3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...]” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}

- [22] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen eljárás tárgyát képező perben releváns jogkérdés az ajánlatkérő által előterjesztett keresetből és az azt megelőző jogvita tárgyából is kitűnően a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pont indítvány által támadott szövegrészének értelmezése, amelyre tekintettel az indítványozó előtt olyan egyedi ügy van folyamatban, amelyben az általa támadott rendelkezést az ügy elbírálásához alkalmaznia kell, azzal szoros kapcsolatban áll.
- [23] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *b*) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [24] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. A kezdeményezés e követelménynek is eleget tesz.
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont], mivel az indítványozó az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kérte a támadott rendelkezések megsemmisítését.
- [26] A fentiekre tekintettel az indítvány érdemi elbírálásra alkalmas.

IV.

- [27] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [28] 1. Az indítványozó szerint a normavilágosság sérelmét okozza az, hogy a Kp. vonatkozó szabályai szerint nem létezik olyan közigazgatási bírósági határozat, amely versenyjogi jogszabálysértést állapítana meg és emiatt a – későbbi közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként szereplő – versenyfelügyeleti eljárás alá vont jogalanyt bírsággal sújtaná.
- [29] 1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a Kbt. szabályozási környezetét vizsgálta meg és – az indítvánnyal egyezően – azt állapította meg, hogy a Kp. 88–92. §-ai alapján közigazgatási bíróság sem végzésben, sem ítéletben nem hozhat a támadott szabályozás szerinti határozatot. Ennek oka egyrészt az, hogy bíróság végzésben nem dönthet az ügy érdemében, másrészt pedig az, hogy amennyiben az ügy érdemében, ítélettel határoz, akkor sem az eljárás alá vont jogalany magatartása jogszerűségéről rendelkezik, hanem a peres eljárás tárgyát képező közigazgatási cselekmény jogszerűségéről. Ekképpen helytállóan állítja az indítvány, hogy a Kp. terminológiája szerint a bíróság valóban nem sújthatja bírsággal az eljárás alá vontat.
- [30] 1.2. Az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés az, hogy az indítványban megfogalmazott, előbbiekben vázolt terminológiai zavar eléri-e az alaptörvény-ellenesség szintjét. Ehhez a normavilágosság követelményével kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat áttekintése szükséges.
- [31] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3041/2021. (II. 19.) AB határozatban foglalta össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal kapcsolatos gyakorlatát: „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek.” (Indokolás [25]) E határozat által is idézett 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat szerint pedig „[a] jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani

- arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142].” (Indokolás [67])
- [32] Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Az Alkotmánybíróság a 24/2013. (X. 4.) AB határozatában 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]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]} Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a 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]). Tehát „alkotmányértésnek 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” {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}. A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, „ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan [10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147]” {3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [33] Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. »Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.« (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137) Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096).” {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [68]}
- [34] 1.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a támadott norma szabályozásának történetét tekintette át.
- [35] A Tptv. hatályba lépése után elfogadott, 2004. május 1. napján hatályba lépett közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 61. § (1) bekezdés *b*) pontja tartalmazott a támadott szövegrészhez hasonló előírást: „Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő vagy a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozó, illetőleg a *d*)–*e*) pont tekintetében alvállalkozó, aki [...] a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-a (2) bekezdésének *e*) pontjával kapcsolatban – öt évnél nem régebben meghozott – jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős és végrehajtható határozatában megállapított jogszabálysértést követett el; illetőleg ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság vagy bíróság – öt évnél nem régebben – jogerősen megállapította.”
- [36] A közbeszerzésekről szóló következő, 2011. évi CVIII. törvény 57. § (1) bekezdés *b*) pontja is a régi Kbt.-hez hasonlóan szabályozta e kizárási okot, kimondva, hogy „[a]z ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki [...] a Tptv. 11. §-a, vagy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 101. cikke szerinti – öt évnél nem régebben meghozott – jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el versenyzetési eljárás során; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság vagy bíróság – öt évnél nem régebben – jogerősen megállapította, és egyúttal bírságot szabott ki.”
- [37] A Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja a Kbt. 2015. november 1-i hatályba lépésétől 2017. december 31. napjáig az alábbi szövegváltozatot tartalmazta: „Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki [...] a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlat-

tevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság vagy bíróság – három évnél nem régebben – jogerősen megállapította és egyúttal bírságot szabott ki.”

- [38] A Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontjának 2018. január 1. napjától hatályos, az alapügyben alkalmazandó szöveg-változatát a Módtv. 74. § 8. pontja iktatta a Kbt. szövegébe.
- [39] A Módtv. javaslatának részletes indokolása a 68–75. §-okhoz elsősorban a Kbt. jogorvoslati rendszerének reformjával foglalkozik, amelynek szükségességét az előterjesztő az Ákr. és a Kp. hatályba lépésével támasztotta alá. A 74. § 8. ponthoz az indokolás alábbi mondata kapcsolható: „A Kbt. a fentiekben részletezett módosításokon túl a terminológiai változásokat is követi és átveszi a normaszövegbe.” Az indokolás e mondatot megelőző része, illetve a terminológiai változásokra utalás nyomán megállapítható, hogy a jogalkotó szándéka a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontjának módosításával az abban foglalt kifejezéseknek az Ákr. és Kp. terminológiájával való összehangolása volt.
- [40] Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozás szerinti, az ajánlattevő és más résztvevők korábbi versenyjogi jogsértésére alapozott kizáró okkal kapcsolatos szabályozás előzményének áttekintése alapján megállapítja, hogy 2004. május 1. napjától tartalmazzák a közbeszerzési törvények a „bíróság jogerős [a Módtv. hatályba lépését követően: végleges] és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el” fordulatot, tehát az indítvány által kifogásolt szabályozási megoldás nem a Módtv. hatályba lépésével alakult ki. A Módtv. kizárólag a bíróság határozatának egyik jelzőjén változtatott: a „jogerős és végrehajtható” helyett „végleges és végrehajtható” jelzőket alkalmazva.
- [41] E tekintetben az Alkotmánybíróság – egyetértve az indítványban írtakkal – rögzíti, hogy a Kp. 96. § alapján azonban a közigazgatási bíróság ítéletéhez nem a véglegesség, hanem jogerőhatás társulhat. Következésképpen megállapítható, hogy a Kbt. támadott rendelkezése és a Kp. között e tekintetben is terminológia különbség feszül.
- [42] 1.4. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó gyakorlata és a Kbt. vizsgálandó szövegrészének szabályozástörténete alapján megállapítja, hogy a Kbt. és a Kp. közötti terminológiai ellentmondás nem idézi elő a normavilágosság alkotmányos elvének sérelmét, ezen keresztül pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét. Ennek oka, hogy a Kbt. és a Kp. rendelkezései nem okoznak olyan mélységű ellentmondást, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés ne lenne elegendő. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az indítványozó bíróság is arra konkludált, hogy létezik olyan értelmezése a támadott szövegrésznek, amely szerint egy közigazgatási bírósági határozatból kiolvasható – még ha közvetetten is – annak megállapítása, hogy az eljárás alá vont magatartásának jogellenesnek minősítése és a bírságkiszabása jogszerű volt-e.
- [43] Az Alkotmánybíróság a normavilágossággal kapcsolatban emlékeztet arra, hogy – az indokolás IV/1.3. pontjában (Indokolás [34] és köv.) kifejtettek szerint – a támadott szövegrész indítványozó által kifogásolt megfogalmazása több, mint 17 éve része a jogrendszernek. Az indítvány – szintén annak az indokolásának [40] bekezdésében – hivatkozik arra, hogy a bíróság Kp. által előírt szerepével nem fér össze a versenyfelügyeleti eljárás alá vont bírsággal sújtása, mert az a bíróság aktivitását feltételezi. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Kp. hatályba lépése ugyan a közigazgatási bíráskodás átfogó reformját hozta, a közigazgatási per lényegét – a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést – nem változtatta meg. A Kp.-t megelőzően a közigazgatási perek szabályait a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) tartalmazta, amelynek 339. § (1) bekezdése – 1991. július 27. napja óta a Kp. hatályba lépéséig – a Kp.-hoz hasonlóan csak a jogsértő közigazgatási határozatokkal szemben biztosította azok megsemmisítésének, illetve megváltoztatásának lehetőségét. [Megjegyzendő, hogy a 1973. január 1. és 1991. július 26. között a Pp. 339. § (2) bekezdése csak megsemmisítést tett lehetővé, de ugyanúgy kizárólag jogszabálysértés miatt.] Következésképpen a közigazgatási határozatok jogszerűségének vizsgálatára irányult a Pp. szerinti közigazgatási per, mint ahogyan arra irányul a Kp. szerint is, tehát a közigazgatási bíróság a Pp. hatályosulása alatt sem sújthatta bírsággal a közigazgatási per felperesét. Azaz a Pp. szerinti eljárásban született határozat tartalmából is csak közvetetten lehetett következtetni a közigazgatási eljárás alá vont jogalany magatartásának jogszerűségére. A Kp. hatályba lépése tehát nem helyezte olyan új megvilágításba az indítvány által kifogásolt szövegrészt, amely a B) cikk (1) bekezdésében foglalt normavilágosság sérelmét elérő értelmezési zavar kialakulását eredményezhette volna.
- [44] Mindazonáltal megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotónak a jogszabályok megszüvegezése során nemcsak az alaptörvény-ellenesség szintjét elérő ellentmondásoktól való mentességére kell törekednie, hanem

arra is, hogy az egyes eljárásokban összekapcsolódó jogágak dogmatikáját – a közérthetőség rovása nélkül – következetesen alkalmazza és ezzel segítse a jogalkalmazó szervek munkáját és a jogalanyok jogkövető magatartását.

- [45] 2. Az indítványozó a támadott szövegrész által felvázolt másik, a Közbizottság álláspontját tükröző értelmezését az indítványában elvetette. Ezzel kapcsolatban rámutat az Alkotmánybíróság hatáskörének azon korlátjára, hogy „nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben” {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [46] Mindezek mellett, az indokolás I/3.2. pontjában (Indokolás [12] és köv.) bemutatott okfejtéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Kbt. vonatkozó rendelkezését már a Kúria is értelmezte a halasztó hatály elrendelését helybenhagyó Kpkf.VI.39.737/2020/2. számú végzésében. Kimondta, hogy „[a]z egyik esetben a versenyfelügyeleti határozat véglegessé válása önmagában kiváltja ezt a joghatást [értsd: a Kbt. közbizottság-ból való kizáró normája alóli mentesülést], a másik esetben a versenyfelügyeleti határozat közigazgatási perben való megtámadása – mivel a keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya –, csak a halasztó hatály elrendelésével váltja ki azt a joghatást, hogy a jogerős bírósági döntés következtében áll be a kizárás hatálya”. A Kúria végzésének idézett része igazolja, hogy a rendes bíróságok által elvégezhető törvényértelmezéssel is lehetséges a támadott jogszabályi rendelkezéshez olyan jelentéstartalmat társítani, ami nemcsak a közbizottsági eljárás tisztaságát, a versenyfelügyeleti eljárás alá vont vállalkozás eljárási jogait, de az Ákr. és a Kp. jogintézményeinek – így különösen a határozatok végrehajthatóságának és az azonnali jogvédelemnek – az érvényesülését is tiszteletben tartja.

V.

- [47] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kbt. támadott szövegrészének alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [48] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1)–(4) bekezdéseire tekintettel alkalmazási tilalmat sem rendelt el.

Budapest, 2021. június 22.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Cziné Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/838/2021.

