



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

Tárgy: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 62. § (1) bekezdése n) pontjának szövegrésze elleni bírói kezdeményezés (közbeszerzés)

Iktatószám: JHÁT-PDF/251/40/2021.

Hivatkozási szám: III/00838/2021.

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt [REDACTED]

Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott III/00838-2/2021. számú végzését köszönettel kézhez kaptam és az abban foglaltaknak eleget téve az alábbi

választ

terjesztem elő.

A tárgybeli ügyben a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett egyedi normakontroll eljárás során indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 62. § (1) bekezdés n) pontjának "a Tpv. 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 bírással sújtott jogszabálysértést követett el" szövegrészének alaptörvény-ellenességét, és azt semmisítse meg, továbbá – elsődlegesen – rendelje el annak általános alkalmazási tilalmát a folyamatban lévő közigazgatási jogvitákban, illetve – másodlagosan – rendelje el annak egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.

A bírói indítvánnyal kapcsolatos jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom tisztelt

1. Az indítvány nem vet fel alkotmányossági kérdést, ezért azt az Alkotmánybíróságnak vissza kell utasítania

A Fővárosi Törvényszék a tárgyi ügyben azt tartotta aggályosnak, hogy az előtte folyamatban lévő közigazgatási perben felmerült jogkérdést a Kbt. támadott rendelkezése alapján kellene eldönteni, azonban – megítélése szerint – „ennek elvégzése a jogszabályi rendelkezés egyértelműségének és világosságának hiánya miatt nem lehetséges, egyik lehetséges – egyébként egymást kizáró – értelmezés sem vezet eredményre”.

Indítványozó kezdeményezése alapjaként azt állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált, a jogállamiság részét képező jogbiztonságból levezethető normavilágosság követelményét sérti.

Megítélésem szerint az indítvány tárgyában való döntéshez meg kell vizsgálni azt az előkérdést, hogy az Indítványozó által megjelölt probléma bír-e alkotmányjogi jelentőséggel és ennek megfelelően az indítvány tárgyában való érdemi döntés az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik-e egyáltalán.

E körben az alábbiakra kívánom felhívni a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét.

Az Alaptörvény értelmében Magyarországon az igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok gyakorolják. Az igazságszolgáltatási tevékenységnek a jogalkalmazás és annak keretében a jogszabály-értelmezés óhatatlan, immanens részét képezi. E körben szükséges emlékeztetni arra, hogy az Alkotmánybíróság maga is rögzítette, hogy „A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” (24/2013. (X. 4.) ABH, Indokolás [49]).”

Az Alaptörvény értelmében továbbá a bíróságok jogalkalmazásának egységét a Kúria biztosítja. A Kúria e feladatának akként tesz eleget, hogy a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz – többek között – abban az esetben, ha a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala válik szükségessé.

Az Alkotmánybíróság ehhez képest az igazságszolgáltatási rendszer részét nem képező intézmény, az Alaptörvény megfogalmazása szerint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Feladata az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényre juttatása. A jogforrási hierarchiában az Alaptörvény alatt elhelyezkedő jogszabályok kapcsán az Alkotmánybíróságra akkor és csak akkor hárul feladat, amennyiben e jogszabályok az Alaptörvény rendelkezéseibe ütköznek. Normaértelmezési hatáskört az Alkotmánybíróságra az Alaptörvény pedig csak magának az Alaptörvénynek a rendelkezéseivel összefüggésben telepít. Következésképpen, az említett eseteken kívüli körben az Alkotmánybíróság eljárása nemcsak indokolatlan, hanem szükségtelen is lenne.

A tárgyi jog érvényre jutása a magyar jogban a jogalanyok lehetőség szerinti önkéntes jogkövetése útján valósul meg. Amennyiben az önkéntes jogkövetésre nem kerül sor - az elmarad vagy a tárgyi jogot valamely jogalany megsérti és az így az igény állapotába jut - az Alaptörvény lehetőséget teremt a bírósághoz fordulásra és tárgyi (és ilyenformán alanyi) jog kikényszerítésére a jogvitában. A bíróság feladata pedig éppen az így elé került jogvitában való döntés.

A bírói jogalkalmazás lényege, hogy az eljáró bíróság az ügyben alkalmazandó jogszabályok értelmét a jogszabály-értelmezés módszereivel felderítse és az ekként értelmezett normát az egyedi ügyre alkalmazza. A jogszabályok nyelvi megfogalmazásából természetszerűleg fakadó sajátosság, hogy különböző bíróságok azonos ügyben, adott jogszabályi rendelkezést különbözőképpen is értelmezhetnek. Ettől még sem a különböző olvasatok, sem maga a jogszabály nem válik alaptörvény-ellenessé önmagában.

Az előálló értelmezési bizonytalanságok feloldására a perorvoslatok rendszere szolgál: elsősorban a fellebbezés, mint szuszpenzív és devolutív hatályú rendes perorvoslat, valamint – anyagi, vagy az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés esetén – a felülvizsgálat, mint nem szuszpenzív, devolutív hatályú, a Kúria hatáskörébe tartozó rendkívüli perorvoslat. Amennyiben az egyedi ügyben olyan jogalkalmazási bizonytalanság merülne fel, amely még így sem dönthető el megnyugtatóan, a magyar jog biztosítja a fentiekben említett, ugyancsak a Kúria hatáskörébe tartozó, jogegységi eljárást, amellyel a bíróságok ítélkezési gyakorlatában felmerülő bizonytalanság végső soron eldönthető és a bírói gyakorlat egységesíthető.

Az Alkotmánybíróság eljárása csak akkor válik szükségessé, amennyiben az ügyben alkalmazandó norma vagy tételes alaptörvényi szabályt sért, vagy egyébként az alkalmazása (vagy alkalmazhatatlansága) révén alaptörvény-ellenes helyzet állna elő.

Jelen ügyben egyetlen ilyen körülmény sem áll fenn. Tételes alaptörvényi szabály sérelmét az Indítványozó maga sem állította, hanem a jogállamiságból levezethető jogbiztonság és az annak részét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkozott indítványa alapjaként.

Ennek megfelelően a jelen ügyben azt szükséges megvizsgálni, hogy a normavilágosság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezése alapján mit takar, és ennek alapján felmerül-e a Kbt. Indítványozó által sérelmezett rendelkezésének alaptörvény-ellenessége.

2. Az Alkotmánybíróság normavilágosság kapcsán releváns gyakorlata

Az Alkotmánybíróság több határozatában is értelmezte a normavilágosság alkotmányjogi követelményét. E határozatok alapján világos, hogy az Alkotmánybíróság következetes és egységes gyakorlatot folytat a tekintetben, hogy milyen esetben értékelhető valamilyen normavilágossági kérdés alkotmányos jellegűnek és jelentőségűnek.

A 3177/2015. (IX. 23.) ABH-ban az Alkotmánybíróság, visszautalva a régi Abtv. alapján folytatott gyakorlatára megállapította, hogy *„[a]z Alkotmánybíróság korábban már számos alkalommal foglalkozott a jogbiztonság, és ennek keretében a normavilágosság kérdéskörével. Így az 1263/B/1993. AB határozatában kimondta, hogy „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási*

fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” {Indokolás [46]}

A 3098/2016. (V. 24.) ABH kimondta továbbá, hogy „(...) az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.].

Ugyancsak releváns a **3293/2019. (XI. 18.) AB határozat**, amely több AB határozatra utalással kimondja, hogy *„[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő”* {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}.

Végül, az Alkotmánybíróság egy 2019-es bírói kezdeményezés tárgyában hozott döntésében minden korábbinál részletesebben összefoglalta, hogy az indítványozó bíró milyen feltételek megléte esetén hivatkozhat a normavilágosság sérelmére. Ezen ABH szerint *„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 (...) a normavilágosság követelményének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogszabályi rendelkezés bizonytalansága vagy ellentmondásossága a jogszabály alkalmazása során nem oldható fel. (...) Az Alkotmánybíróság megjegyzi: nem vetheti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét önmagában az az eset, ha egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést igényel az eljáró bíróságok, illetőleg hatóságok részéről, különösen akkor (mint jelen esetben is), ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel.*

Ilyen esetekben nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró (indítványozó) bíró feladata az Alaptörvénnyel összhangban álló, lehetséges értelmezési eredmények közötti választás, melyet az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata olyan jogértelmezési kérdésnek tekint, melyet még alkotmányjogi panasz eljárásokban sem bírálhat felül mindaddig, amíg a választott jogértelmezés az értelmezési tartomány alkotmányossági keretein belül marad. Nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekinthető ugyanis, ha az ítélkezési gyakorlat adott esetben nem egységesen értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, a jogalkalmazás egységének biztosítása pedig az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének megfelelően a Kúria, és nem pedig az Alkotmánybíróság feladata.” {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás: [17], [19] – [20]}

Mindezek alapján a jelen ügyben aggálytalanul rögzíthető, hogy a Kbt.-nek az Indítványozó által támadott rendelkezése megfelel az Alkotmánybíróság normavilágosság kapcsán kimunkált elvárásainak. Az érintett jogszabályok egyértelműek, kiszámíthatóak és világosak, a jogértelmezés eszközeivel akadálytalanul alkalmazhatóak és végrehajthatóak.

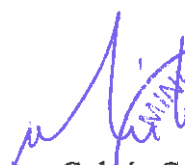
Tekintettel arra, hogy a Miniszterelnökség tiszteletben tartja a bírói függetlenséget, valamint a hatalom megosztásának Alaptörvényben rögzített elvét, a Kbt. érintett jogszabályi rendelkezése támadott fordulatának tartalmával kapcsolatosan nem kívánok jogi véleményt adni, azt azonban rögzíteni kívánom, hogy a jogszabályhelynek bizonyosan van alkotmányos olvasata, amelynek megállapítása az Indítványozó – és nem az Alkotmánybíróság – feladata.

Figyelemmel arra, hogy a Kbt.-nek az indítvány által megjelölt rendelkezése az Indítványozó által jelzett alkotmányos normavilágossági követelményt vitán felül állóan nem sérti, és így a vizsgált szövegrész az Alaptörvénnyel összhangban áll, az indítvány tárgyában az Alkotmánybíróságnak érdemi teendője megítélésem szerint nincsen.

Mindezért kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítványt az Abtv. 64. § a) pontja alapján, figyelemmel arra, hogy az abban foglaltak az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdést nem vetnek fel, utasítsa vissza.

Budapest, 2021. június „14”

Tisztelettel:


Gulyás Gergely
miniszter
