

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3111/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze alaptörvény-ellenes volt.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzése ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. Emellett kérte az időközben hatályon kívül helyezett, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának utolsó tagmondata („a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés, illetve a törvényi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [3] 2. Az ügy előzménye, hogy az indítványozó közbeszerzési eljárásban vett részt, amelyben kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) eljárását. A KDB a D.585/11/2015. számú végzésében engedélyezte az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötését, egyúttal tájékoztatta a feleket, hogy döntése ellen a döntés meghozatalakor hatályos régi Kbt. 144. § (4) bekezdése értelmében kizárt a jogorvoslat.
- [4] 2. Az indítványozó indítványában és később előterjesztett indítvány-kiegészítésében előadta, hogy felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a KDB D.585/292/2015. számú határozatával szemben, amelynek keretében kérte a D.585/11/2015. számú végzés felülvizsgálatát is. A támadott végzés a jogorvoslati eljárás kimenetelétől függetlenül meghatározott ajánlattevővel való előzetes szerződéskötési engedélyről rendelkezett.
- [5] A bíróság a két kérelem tekintetében az eljárást elkülönítette. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.505/2015/2. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a D.585/11/2015. számú végzés elleni felülvizsgálati kérelmet, mivel a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján kizárt a jogorvoslat. A bíróság

hivatkozott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 332/A. § a) pontjára, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 4. §-ára.

- [6] 3. Az indítványozó a régi Kbt. 144. § (4) bekezdését támadta indítványában, mivel a KDB szerződéskötést előzetesen engedélyező döntése ellen kizárt a jogorvoslat.
- [7] Az indítványozó kifejtette, hogy a szerződéskötést engedélyező döntés hatásában érdemi döntés, ennek ellenére sem önállóan, sem az eljárást lezáró határozat elleni jogorvoslat keretében nem támadható, a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége kizárt: azzal szemben sem fellebbezésnek, sem bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Ez egyúttal „az érdemi döntés prejudikációja”, mivel ilyen esetben a szerződés megkötésének jogszerűsége nem vitatható.
- [8] Álláspontja szerint az alaptörvény-ellenes helyzet kizárólag a régi Kbt. 144. § (4) bekezdés utolsó mondatában található speciális szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapításával és az ügyében való alkalmazás kizárásával oldható fel.
- [9] A jogorvoslathoz való jogon felül az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is sérti a támadott rendelkezés, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, utóbbit amiatt, hogy a KDB többletjogokat élvez, mivel semmilyen jogi fellépési lehetőség nincs döntésével szemben. Az indítványozó szerint a KDB jogi következmények nélkül hozhat jogellenes döntést.
- [10] Az indítvány az Abtv. 27. §-a szerinti panasz tekintetében – vagyis a támadott bírósági végzés alaptörvény-ellenessége vonatkozásában – nem fogalmazott meg önálló indokolást, annak alkotmányosságát a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége alapján vitatta.

II.

- [11] Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [12] A régi Kbt. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„144. § (4) Amennyiben halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme (ideértve a nemzetgazdasági okot) indokolja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A kérelemben a halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (nemzetgazdasági okot) meg kell jelölni, valamint a kérelem benyújtásával egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat. E bekezdés alkalmazásában közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása. A minősített beszerzési eljárás, valamint a védelmi beszerzési eljárás tekintetében közérdek különösen a védelmi vagy biztonsági érdek. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemtől annak beérkezésétől számított öt napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

III.

- [13] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az érdemi elbírálással szemben támasztott követelményeknek. Az indítvány részben az Abtv. 26. § (1) bekezdés, részben a 27. §-a alapján kérte az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz kapcsán azt állapította meg, hogy a befogadás feltételei nem állnak fenn, mivel az indítvány nem tartalmaz önálló panaszt a bírósági döntés alaptörvény-ellenessége tekintetében. Az indítvány érvelésének gerincét az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz és annak indokolása adja, ennek tárgya azonban nem az ügyében hozott bírósági döntés, hanem az annak alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés. Az indítvány tartalmilag kizárólag az alkalmazott jogszabályi rendelkezés kapcsán vetett fel alkotmányossági kifogásokat, olyan önálló alkotmányossági problémát, ami kifejezetten az ügyében hozott bírósági döntésből fakad, nem fogalmazott meg.
- [15] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz részben megfelel a befogadás követelményeinek az alábbiak szerint.
- [16] 2.1. A támadott végzés kelte 2015. december 2., az alkotmányjogi panaszt 2016. január 29. napján érkezette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Az alkotmányjogi panasz tehát egyértelműen a 60 napos határidőn belül érkezett meg. Az indítványozót a panaszeljáráásban szabályos meghatalmazás alapján ügyvéd képviseli. Az indítványozó az alapul szolgáló eljárás felperese, aki a támadott végzés kapcsán jogorvoslathoz való jogának sérelmére hivatkozik. A panaszeljárást megindítására jogosultsággal rendelkezik, és érintettnek is minősül.
- [17] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését, amelyen az Alkotmánybíróság hatásköre alapul, megjelölte a támadott jogszabályi rendelkezést: a régi Kbt. 144. § (4) bekezdését, amely rendelkezést az ügyében alkalmazta a bíróság; előadta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét.
- [18] Az indítványozó a fellebbezési jogát kimerítette, más jogorvoslat nem áll a rendelkezésére. A bírósági felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés lezárja a KDB határozata ellen indított felülvizsgálati eljárást, így az eljárás befejező döntésnek minősül. Az indítvány lényege éppen az, hogy a támadott törvényi rendelkezés a közigazgatási határozattal szembeni bírósági felülvizsgálattól zárja el az indítványozót.
- [19] 2.2. Az indítvány három alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozott: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (1) bekezdés és a XXVIII. cikk (7) bekezdés sérelmére.
- [20] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és XV. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi kérelem vonatkozásában a befogadás feltételei nem állnak fenn. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított kérelem önálló indokolást nem tartalmaz, ezért az Abtv. 52. § (1a) bekezdés c) pontja szerinti feltétel itt nem teljesül. Ugyanez vonatkozik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemre, mivel az indítványozó ebben a körben is a jogorvoslat hiányát kifogásolja, s ebben látja a jogegyenlőség sérelmét.
- [21] A jogorvoslathoz való jogra alapított [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] indítványi kérelem az érdemi elbírálás törvényi feltételeinek megfelel. Az indítványozó határozott kérelmet terjesztett elő a támadott rendelkezés alapján hozott végzés tekintetében az alkalmazási tilalom kimondására, és kellően indokolta, hogy mennyiben véli megvalósulni a jogorvoslathoz való jog sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben. Az indítvány megfelel az Abtv. 29. §-a szerinti követelménynek is, ugyanis a támadott rendelkezés egyértelműen és kifejezetten rendelkezik a jogorvoslat kizárásáról.
- [22] 3. A támadott rendelkezés már hatályon kívül helyezett jogszabályban található, azonban az indítvány típusára figyelemmel (alkotmányjogi panasz) ez nem akadályozza az Alkotmánybíróság eljárásának, mivel az indítványozó ügyében az akkor hatályos jogot alkalmazta a bíróság, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárását eszerint folytatja le. „A már hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányossági vizsgálata akkor lehetséges, ha az ilyen jogszabály vizsgálatát egyedi (konkrét) esetben, [...] bíró kezdeményezi az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóság kérdésében [34/1991. (VI. 15.) AB határozat], illetve ha a már nem hatályos jogszabály alkalmazhatóságának kérdése alkotmányjogi panasz kapcsán merül fel.” [Előszőr: 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76]
- [23] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelenleg hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 156. § (4) bekezdése megegyezik a régi Kbt. indítvánnyal támadott 144. § (4) bekezdésével.

IV.

- [24] Az Alkotmánybíróság elsőként ismerteti a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó, a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bíró gyakorlatát.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogorvoslathoz való jog lényeges ismérvei a következőkben foglalható össze. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez az alapjog megköveteli, hogy „az érdemi, ügydöntő, az érintett helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat [döntés] tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.” [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31] A jogorvoslathoz való jog korlátozásának kereteit az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg: eszerint arra valamely alkotmányosan értékelt cél érdekében, e cél eléréséhez arányosan történhet (alkotmányos célhoz kötöttség-szükségesség-arányosság tesztje). A jogorvoslathoz való jog tartalmára és a korlátozás alkotmányos követelményeire figyelemmel a jogorvoslathoz való jog több részelemre tekintettel vizsgálja az alapjog érvényesülését az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján.
- [26] 1.1. A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének vizsgálatakor elsődleges kérdés, hogy milyen típusú döntéssel szemben kell biztosítani.
- [27] 1.1.1. Az Alaptörvény bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntéssel szemben biztosítja alapjogként a jogorvoslati jogot. A jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve érvényesülésének megállapításához elsődlegesen annak vizsgálata szükséges, hogy a kérdéses döntés e kategóriákba besorolható-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nem formai, hanem tartalmi alapon kell vizsgálni a döntés bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntési jellegét. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogorvoslathoz való jog nem terjed ki a nem állami, például a munkáltatói vagy a tulajdonosi döntésekre, és nem terjed ki az állami, de nem hatósági, így például a katonai előjárói döntésekre sem. Azt, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságinak minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni.” [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]]
- [28] Ezen elvnek megfelelően az Alkotmánybíróság a jogszabályi formába foglalt egyedi hatósági döntések alkotmányosságát is lefolytatta, arra tekintettel, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából tartalmilag eleget tesznek az „egyedi döntés” fogalmi kritériumainak.
- [29] A jogorvoslathoz való jog alapján jogszabály ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a jogszabályok esetében is a támadott döntés tartalmából és nem az elnevezéséből indul ki. Ezért, ha a jogszabály egyedi döntés tárgyát képező kérdésről rendelkezik, ezzel kizárva az érintettek számára a jogorvoslat lehetőségét, azzal a jogorvoslathoz való jog sérelme valósul meg. A 6/1994. (II. 18.) AB határozat megfogalmazása szerint alkotmányellenes az a szabályozás, amely „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat lehetőségét” (ABH 1994, 65, 67) [törvénybe, kormányrendeletbe foglalt egyedi hatósági döntések kapcsán ld. 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318; 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327, 335; 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447; önkormányzati rendelet kapcsán: 43/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 540, 548–549; 20/2011. (III. 30.) AB határozat, ABH 2011, 645].
- [30] Ez egyúttal arra utal, hogy a jogorvoslathoz való jog szempontjából a „bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés” az alapjog azon lényeges tartalmára tekintettel, miszerint valakinek a jogos vagy jogosnak vélt sérelmének orvoslására irányul (vagyis arra, hogy a döntéshozó hibázhat, aminek orvoslását lehetőleg minél szélesebb körben biztosítani kell) kiterjesztően kell értelmezni.
- [31] 1.1.2. Ugyanakkor a fenti tartalmi kritériumnak megfelelő döntésekkel szemben egy fogalmi korlátja van az önálló jogorvoslathoz való jognak. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak az ügy érdemében hozott vagy

eljárást befejező döntések tekintetében alkotmányos elvárás a jogorvoslat biztosítása. Vagyis az olyan döntések esetében, amelyek nem az ügy érdemében hozott, illetve nem eljárást lezáró döntések, a döntéssel szembeni önálló jogorvoslat hiánya nem jelenti feltétlenül a jogorvoslati jog korlátozását. Ilyenkor a jogorvoslathoz való jog akkor is érvényesül, ha az ügy érdemében hozott döntés keretében megtámadhatók. „Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági eljárást a praktikum működteti, a kötelező állásfoglalással szemben nincs önálló jogorvoslat. Ennek ellenére biztosítottak azok a feltételek, amelyek lehetővé teszik, hogy a szakhatóság döntésével szemben alapjogi értelemben véve hatékony jogorvoslatot nyerhessen az ügyfél, illetve gyakorolhassa bírósághoz fordulási jogát. A közigazgatási eljárási kódex szerint ugyanis a szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg, valamint főszabály szerint a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.” {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [88]}

- [32] A jogorvoslathoz való jog, mint az érdemi, illetve eljárást befejező döntésekkel szembeni jogorvoslat kezdeményezéséhez való jog a másik oldalról azt is jelenti, hogy nemcsak az ügy érdemében való döntéshozatalt megelőző döntésekkel szembeni jogorvoslat nem következik kényszerítően a jogorvoslathoz való jogból, hanem az ügy érdemében hozott, eljárás lezáró döntést követő egyszeri jogorvoslati lehetőség utáni további jogorvoslati lehetőségek biztosítása sem. „Abban is egyértelmű a gyakorlat, hogy a jogorvoslathoz való jogból mint alapjogból az adott hatósági, illetve bírósági döntés ellen biztosított rendes jogorvoslati eszközök igénybevétele következik.” {1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690, 691; 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [33] Az „érdemi, illetve eljárást lezáró döntés” kritériuma ezért központi jelentőségű a jogorvoslathoz való jog szempontjából. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében azonban ez a fogalmi elem sem értelmezhető formálisan: adott esetben a döntés joghatására figyelemmel határozható meg, hogy érdemi, illetve eljárást befejező döntésről van-e szó. Vagyis minden esetben az adott döntésnek az adott eljárásban betöltött helyzetén kívül a döntés joghatásaira figyelemmel lehet megítélni, hogy a jogorvoslati jog szempontjából érdemi, illetve eljárást lezáró döntésről van-e szó.
- [34] A 114/2010. (VI. 30.) AB határozat az ideiglenes hatályú elhelyezés kapcsán az „érdemi döntést” a következőképpen értelmezte: „Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e [részletesen pl. 1636/D/1991. AB határozat, ABH 1992, 515, 516; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 502]. Azaz »[a]z alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyenek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott« [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109]. Így érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is. [...] Az »érdemi határozat« tehát alkotmányjogi fogalom, így az Alkotmánybíróság nincs a törvényben adott érdemi vagy nem érdemi határozatnak minősítéshez kötve. A közigazgatási hatósági döntés (határozat) érdemi vagy nem érdemi mivoltáról a határozat meghozatalát megelőző és követő eljárás, az alkalmazandó anyagi jog, valamint a döntéssel érintett személyekre, jogaira gyakorolt hatása együttes vizsgálatával lehet dönteni.” (ABH 2010, 579, 585–586) {Rövidített formában megismétli: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]}
- [35] Ebből következően minden konkrét ügyben az adott döntés jogszabályi környezetének és a döntés joghatásainak egyedi vizsgálata alapján dönthető el, hogy az adott döntés „érdemi vagy eljárást befejező döntés”-e. Az Alkotmánybíróságnak erre vonatkozó gyakorlata alapján a következők emelhetők ki.
- [36] Az érdemi döntés szempontjából annak van jelentősége, hogy a döntés az érintett alapvető jogaira bírt joghatással, vagy lényegesen befolyásolta jogait, jogi helyzetét. A 35/2013. (XI. 22.) AB határozat alapján: „Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés személyre gyakorolt hatása és a tárgya meghatározó, vagyis az, hogy a döntés lényegesen befolyásolta-e az érintett helyzetét, jogait.” (Indokolás [62], [95]) Az OVH elnökének bíróságot kijelölő döntése ellen a jogalkotó nem biztosított jogorvoslatot, amelyről azon az alapon állapította meg a jogorvoslathoz való jog sérelmét az Alkotmánybíróság, hogy az „az érintettek [...] alapvető jogait érintette” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}.
- [37] A jogorvoslathoz való jog szempontjából annak van még jelentősége, hogy az adott döntés, bár látszólag nem zárja le az eljárást (adott esetben akár az is lehetséges, hogy biztosított a jogorvoslat bizonyos szűk körben), a kérdéses döntés azonban tartalmilag megköti az eljárást befejező döntést (illetve ha van is jogorvoslat

az eljárást befejező döntéssel szemben, az nem biztosítja az eljárás során hozott döntés alapján meghozott befejező döntés érdemi felülvizsgálatát).

- [38] A 19/2018. (XI. 12.) AB határozat a nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán vizsgálta, hogy a biztonsági szakvélemény esetében, amelyből közvetlenül sem jogok sem kötelezettségek közvetlenül nem származtak, értelmezhető-e. Az Alkotmánybíróság a következő szempontoknak tulajdonított jelentőséget: „A nemzetbiztonsági szakvélemény birtokában a kezdeményező (jelen ügyben a legfőbb ügyész) már nem mérlegelhet szabadon, a törvény betűje szerint: a jogviszonyt létrehozza, fenntartja vagy haladéktalanul megszünteti. [...] A munkáltatói intézkedéssel szemben sem az általános szabályok alapján járhat el az érintett személy, mert ezt az Nbtv. [a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény] 72/D. § (10) bekezdése nem teszi lehetővé. Az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései kifejezetten kizárják, hogy a bíróság az eljárás jogszerűségén, az eljárási szabálysértéseken túl vizsgálódhasson. Ennek következtében a biztonsági szakvélemény az ellenőrzött személyre gyakorolt hatása jelentős és lényegesen befolyásolja a helyzetét, jelen ügyben az ügyészek alkotmányos státuszát. Alkotmányos azonban csak az a jogorvoslati megoldás lehet, melynek terjedelme ehhez igazodni tud, és képes a nemzetbiztonsági szakvélemény és a döntés által okozott sérelem orvoslására, valódi és hatékony külső kontroll, bírói jogvédelem biztosításával.” [19/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [50]]
- [39] A földbizottságok döntéseinek vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a képviselőtestület előtti jogorvoslat alapján hozott döntés, amelyet a földbizottság állásfoglalásával szemben biztosított a jogalkotó, bár formailag közbenső döntés, tartalmilag nézve azonban olyan érdemi döntés, ami meghatározza a későbbi hatósági döntést. Erre tekintettel biztosítani kell vele szemben a bírósági felülvizsgálatot (jogorvoslatot) [18/2016. (X. 20.) AB határozat].
- [40] 1.2. Azon döntések köréből, amelyekre a jogorvoslathoz való jog vonatkozik, arra nézve is következtetések vonhatók le, hogy minimálisan milyen fórumrendszert kell a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez biztosítani. A jogorvoslathoz való jog a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb szervhez fordulás jogát jelenti szervezeti szinten, vagyis minimális az egyfokú rendes jogorvoslat biztosítását követeli meg az alkotmány. „Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszere. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek.” [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95], illetve korábban: 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454]
- [41] A közigazgatási döntések kapcsán külön foglalkozott az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntések bíróságok általi felülvizsgálatával. E körben kifejtette: „az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79] Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének *b* pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]]
- [42] „Közigazgatási hatósági döntések vonatkozásában a fentiek szerint csak az érdemi határozatok vonatkozásában volt követelmény az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése értelmében a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása. Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése értelmében közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben.” [32/2019. (XI. 15.) AB határozat, Indokolás [39]]
- [43] 1.3. A jogorvoslathoz való jog szempontjából lényeges kérdés, hogy kit illet meg ez az alapjog. Az alaptörvényi megfogalmazás szerint mindenkit, akinek a döntés „jogát vagy jogos érdekét sérti”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata hangsúlyozta, ez nem jelenti azt, hogy a sérelemnek ténylegesen be kell következnie: a jogorvoslathoz

való jogot a jog vagy jogos érdek hipotetikus sérelme alapozza meg. Annak tényleges fennállásáról az eljáró jogorvoslati szerv dönt. „A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}” {12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}

- [44] 1.4. A jogorvoslathoz való jog negyedik jelentős eleme a tényleges és hatékony jogorvoslás biztosítása. „Mind-en jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.” {23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186, elsőként megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}
- [45] 1.4.1. Ez elsősorban a megfelelő eljárásjogi szabályok megalkotásával biztosítható. A tényleges és hatékony jogorvoslat akadályát képezheti akár a részletszabályok hiánya vagy jellege, ami miatt a jogorvoslat formálissá válik (például mert nem biztosított, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntésről, az eljárási határidők rövidsége ellehetetleníti a jogorvoslat érdemi kezdeményezését stb.). „Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot (Indokolás [28]–[31]).” {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [68]; 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [113]}
- [46] „Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]; 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat [19]}
- [47] A tényleges és hatékony jogorvoslat egyrészt kötelezettségeket fogalmaz meg az állammal (a jogalkotóval és a jogalkalmazókkal) szemben, hogy a jogorvoslat tényleges és hatékony igénybevételét biztosítsák az alapjog alanyai számára. „A jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése tevékeny közreműködést követel az állam részéről. Egyrészt a jogalkotónak meg kell alkotnia azokat az eljárási szabályokat, melyek szerint ez az alapjog gyakorolható, másrészt pedig a jogalkalmazók kötelesek e szabályokat követve eljárni. A fél akkor tudja tehát gyakorolni a jogorvoslathoz való alapjogát, ha a bíróságok az alapjog érvényesítésére rendelt jogszabályi előírások szerint járnak el.” {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [12]}
- [48] Ugyanakkor az alapjognak nem mondanak ellen azok a megszorítások, amelyek az eljárás hatékonyságát és gyorsaságát hivatottak biztosítani, amivel az alapjog jogosultjainak számolni kell: „Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogorvoslati jogukat a jogosultak is csak a törvényben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatják. Ezen feltételek egyike a fellebbezési határidő, melynek előírása és megtartása nélkülözhetetlen a perek észszerű időn belül való elintézése szempontjából, de jelentősége van a jogbiztonság, az abból fakadó jogerő biztosítása, illetve a végrehajthatóság kapcsán is. Ha a törvényben előírt határidőt a fellebbezésre jogosult önhibájából nem tartja meg, akkor ennek következményeit neki kell viselnie. A fél ilyen esetben ezért nem hivatkozhat alappal alapjogának sérelmére, ha fellebbezését elkészttség miatt hivatalból elutasítják.” {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [13]–[14]}
- [49] 1.4.2. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesülésének egyik eleme a jogorvoslati fórum általi vizsgálat terjedelme, ami sajátos kérdéseket vet fel a különböző közigazgatási döntések felülvizsgálata kapcsán. Nem érvényesül a jogorvoslat ténylegesen akkor, ha a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntést a bíróság nem bírálhatja felül, vagy kevés mozgásteret kap a felülvizsgálatra. Ugyancsak sérül az alapjog, ha a mérlegelés szempontjait a jogalkotó nem határozta meg, vagy nem írta kellően körül, ami alapján a bíróság vizsgálni tudja, hogy a mérlegelés szempontjait megfelelően alkalmazta-e a hatóság. „A közigazgatási határozatok törvényes-sége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és

kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}

- [50] Hasonló a helyzet a méltányossági jogkörben hozott döntésekkel: A méltányossági jogkör vonatkozásában a két döntés kiemelte, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére tekintettel, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság jogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Ha a jogalkotó hatósági jogalkalmazást rendelt el az adott tárgykörben, a jogalkalmazó nem dönthet szabadon, mindennemű kötöttség nélkül {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [33]; 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [21]; 11/2019. (III. 29.) AB határozat, Indokolás [12]–[13]}.
- [51] 2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a közbeszerzési szabályozás jelen ügy szempontjából lényeges sajátosságait tekintette át.
- [52] 2.1. A közbeszerzési szabályozás részben uniós eredetű: a közbeszerzési irányelvek szabályozzák a jogterület egyes kérdéseit, alapelveit. A jogharmonizáció elsődleges indoka a verseny biztosítása, ami többek között azzal segíthető elő, hogy a közbeszerzők közösségi szinten kialakított elvek mentén a legracionálisabb, legátláthatóbb és legtisztességesebb eljárásban hozhassanak döntést.
- [53] 2.2. A közbeszerzési jogorvoslatok tárgyában a 2007/66/EK irányelv, és az általa módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek rendelkezései irányadók. Az indítvánnyal támadott régi Kbt. megalkotásának hátterében is részben az uniós szabályozás változása állt.
- [54] A 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat a következőképpen foglalta össze az uniós szabályozás hatását a tagállami közbeszerzési szabályozásra. „A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások vonatkozásában a 89/665/EGK irányelv, a 92/13/EGK irányelv és az ezeket módosító 2007/66/EGK irányelv koordinatív jelleggel csak a tagállamok jogorvoslati eljárásainak kereteit, alapelveit határozzák meg, ekként a tagállamoknak tág mozgásteret biztosítanak a tekintetben, hogy a jogorvoslati rend során monista vagy dualista felfogást követnek. A monista közbeszerzési jogorvoslati rendszert működtető tagállamokban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos panaszokat egységesen vagy csak közigazgatási szerv (Bulgária, Lettország, Málta), vagy csak bíróság végzi (Egyesült Királyság, Írország, Hollandia, Litvánia, Portugália). Horvátországban és Szlovákiában példának okáért a közbeszerzési ügyekben döntő közigazgatási szerv határoz a szerződések érvénytelenségének megállapításáról és annak jogkövetkezményeiről. A dualista közbeszerzési jogorvoslati rendszerű tagállamokban (Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovénia) a közigazgatási és bírósági eljárás kombináltan érvényesül, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogsértést közigazgatási hatóság tárja fel, azonban az ebből eredő érvénytelenségi és kárigényeket polgári perben bíróság előtt lehet érvényesíteni.” (Indokolás [33])
- [55] Az Alkotmánybíróság ezen megállapítását azzal egészíti ki, hogy a tagállami jogalkotás mozgásterét megkötik az irányelvekből kiolvasható elvek, amelyeket a közbeszerzési eljárás során érvényesíteni kell. A jelen ügy

szempontjából ezek közül a következőket emeli ki az Alkotmánybíróság. A közbeszerzési szabályozás elsődlegesen védendő érdeke a verseny, ugyanakkor ezzel párhuzamosan a közérdek meghatározott célból történő védelme. Ezen elvek érvényesülését biztosítandó a tagállamoknak bizonyos (anyagi és eljárásjogi) kérdéseket szabályozni kell a nemzeti jogukban (pl. egyenlő elbánás, kölcsönösség).

- [56] A közbeszerzések tisztasága érdekében a jogorvoslatok körében a gyors és hatékony jogorvoslat követelményét fogalmazza meg az uniós szintű szabályozás (ilyen követelmény például: a jogorvoslás lehetőségének biztosítása még a szerződéskötés előtt, ennek érvényesülése érdekében minimális szerződéskötési moratórium beiktatása, a szoros eljárási határidők, több fórumú jogorvoslat biztosítása, amelyben az utolsónak bíróságnak kell lennie).
- [57] A hatékony és gyors eljárás elve sok esetben egymással ellentétes hatást válthat ki: ezekre az esetekre az irányelvek megszabják, hogy melyik elv milyen eszközökkel biztosítható úgy, hogy a másik ne sérüljön aránytalanul. A hatékony jogorvoslat egyik legfontosabb eszközévé lépett elő a 2007/66/EK irányelvvel a minimális szerződéskötési tilalmi időszak (moratórium vagy *standstill*), ami azt hivatott biztosítani, hogy a közbeszerzési eljárások esetleges hibái még a szerződéskötés előtt orvoslásra kerüljenek. (Ennek érdekében az uniós irányelvek kifejezetten arra kívánják ösztönözni az érintetteket, hogy a szerződés megkötése előtti közbenső jogorvoslatok és eljárások igénybevételevel éljenek jogorvoslati jogukkal.) A közbeszerzési jogorvoslatokra jellemző rövid eljárási határidők és az uniós irányelvekben megjelenő (jogsérelem orvoslása vagy további sérelmek elkerülése céljából alkalmazható) ideiglenes intézkedések a szerződéskötési tilalmi időszak leghatékonyabb kihasználását célozzák. A minimális szerződéskötési tilalmi időszak alól kivételek alkalmazását is lehetővé teszik az uniós irányelvek: ugyanazon az esetekben, amikor rendkívüli sürgősségre tekintettel az ajánlati felhívás előzetes közzététele is mellőzhető [ld. 2004/18/EK irányelv 31. cikk (1) bekezdés c) pont, 2004/17/EK irányelv 40. cikk (3) bekezdés d) pont, 2014/24/EK irányelv 32. cikk (3) bekezdés c) pont és 2014/25/EK irányelv 50. cikk d) pont].
- [58] A hatékony jogorvoslat másik eszköze az uniós irányelvek szerint a hatékony szankció, ami elsősorban a szerződés érvénytelenségének megállapítása (a nemzeti jog szabályai szerinti jogkövetkezmények levonásával). Az érvénytelenség mint szankció mellett alternatív szankciók szabályozásának szükségességét is előírják az irányelvek, azokra a kivételes esetekre, amikor az érvénytelenség aránytalanul nagyobb hátránnyal járna, mint annak megállapítása (kiemelkedően fontos indok). Ez esetben a jogsértő szerződés érvényessége elismerhető, de kizárólag alternatív szankciók arányos alkalmazása mellett (bírság, szerződés hatályának lerövidítése). A szankció hatékonyságával szemben érvényesítendő elv a jogbiztonság, amire tekintettel az érvénytelenségre hivatkozva csak bizonyos – a tagállamok által megállapított – határidőn belül lehet a létrejött szerződést megtámadni.
- [59] 3. A közbeszerzési törvény szerint a közbeszerzés célja meghatározott típusú beszerzés megvalósítására irányuló visszerthes szerződés megkötése, amelynek érdekében a jogalkotó által meghatározott ajánlatkérőnek minősülő szervezetek kötelesek a törvény szerinti esetekben az ott meghatározott eljárást lefolytatni. A közbeszerzési eljárás a közbeszerzési szerződés megkötésével eléri elsődleges célját. Mindezekre tekintettel a közbeszerzési jogban egyszerre vannak jelen a közpénzügyi (államháztartási jogi), versenyjogi és polgári jogi elemek. Erre vezethető vissza, hogy az alaptörvényi szinten megfogalmazott általános közpénzügyi elvek a közbeszerzési jogban a közbeszerzés sajátosságaira figyelemmel érvényesülnek Ezeket a régi Kbt. 1–2. §-a szabályozta. E rendelkezések az észszerű és hatékony közpénzfelhasználás, nyilvános ellenőrizhetőség és a verseny tisztasága elvét fogalmazza meg a közbeszerzési eljárások és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslatok vonatkozásában. A törvény indokolása emellett a visszaélések és a korrupció visszaszorítását jelölte meg az egyes szabályok céljaként. A közbeszerzési szabályozás tehát olyan célokat szolgál a közpénzfelhasználás kapcsán, amely mind alaptörvényi, mind uniós jogi szinten megfogalmazott közérdeket juttat érvényre.
- [60] A jogellenes magatartások, visszaélések kezelésének alapvető alkotmányjogi eszköze a hatékony jogvédelmi – azon belül jogorvoslati – rendszer működtetése. Ezzel biztosítható, hogy a jogszabályok által előírt kötelezettségek, az általuk védett értékek, elvek illetve érdekek érvényesíthetők legyenek. A közbeszerzések esetében – alkotmányos szinten is megfogalmazott értéként – a közpénzek hatékony és ellenőrizhető elköltése a védendő (köz)érdek, a közbeszerzési szabályok betartásával.
- [61] A közbeszerzési szabályozás sajátosságai miatt az uniós irányelvekből következően a megelőzésen van a hangsúly: vagyis hogy a közbeszerzési szabályok megsértése még a szerződéskötést megelőzően megállapítható legyen, és a közbeszerzési szabályok megsértésével ne legyen megköthető a szerződés. Ezért számos

közbeszerzési eljárási szabálynak az a funkciója, hogy késleltessék a szerződés megkötését mindaddig, amíg az eljárás jogszerűsége vitatható vagy vitatott [régi Kbt. 124. § (5)–(7) bekezdés, 144. § (1)–(3) bekezdés].

- [62] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az indítvánnyal támadott ideiglenes intézkedés a jogorvoslathoz való jog szempontjából olyan érdemi hatósági döntés-e, amely ellen jogorvoslatot kell biztosítani, figyelemmel a jogorvoslathoz való jog fent ismertetett tartalmára.
- [63] 4.1. Elsőként az ideiglenes intézkedésről rendelkező végzés sajátosságait vizsgálta az Alkotmánybíróság.
- [64] A régi Kbt. szabályozási tárgyát a közbeszerzési eljárások és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslati eljárások szabályainak rendszere képezi. A közbeszerzési eljárás és a hozzá kapcsolódó jogorvoslati eljárás nem homogén eljárástípus, annak különböző szakaszai eljárásjogi szempontból eltérő természetűek. Az indítvánnyal támadott régi Kbt. 144. § (4) bekezdés a régi Kbt. „a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok” címet viselő ötödik fejezetében található, ezért a jelen ügyben e fejezet szabályai bírnak relevanciával.
- [65] A régi Kbt. a KDB eljárásának szabályait „jogorvoslati eljárásnak” nevezi – követve az uniós jogi fogalmakat. Azonban a KDB eljárását – ellentétben azzal, amit a magyar jogban „jogorvoslat” elnevezés alatt általában véve értünk, nevezetesen az elsőfokon született hatósági vagy bírósági döntés felülvizsgálatának lehetőségét – nem előzi meg hatósági döntés, vagyis az elnevezés ellenére a KDB eljárása esetében nem döntés-felülvizsgálatról van szó. A KDB eljárása a közbeszerzési eljárás (ami nem hatósági eljárás) jogszerűségének vizsgálatára irányul: a KDB eljárása – elnevezése ellenére – alapfokú hatósági eljárás.
- [66] A 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat a közbeszerzési jogorvoslati eljárással összefüggésben a következőkre mutatott rá: „A közbeszerzési eljárás eshetőlegesen, ugyanakkor önálló szakasza a jogorvoslati eljárás, amelynek három egymásra épülő szakasza: (i) a Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási hatósági eljárásnak minősülő eljárása, (ii) a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértés megállapításáról és bírság kiszabásáról rendelkező határozatának közigazgatási bírósági felülvizsgálata, (iii) a közbeszerzési eljárással összefüggő polgári jogi igények érvényesítése polgári perben.” (Indokolás [32])
- [67] A KDB jogorvoslati eljárásáról, az alkalmazandó eljárási szabályokról a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 14. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a régi Kbt. 134. § (1) bekezdése rendelkezik. Ezek értelmében a közbeszerzési jogorvoslati eljárás a Ket. hatálya alól részlegesen kivett eljárástípus, vagyis a régi Kbt. (és végrehajtási rendeletei) a Ket.-től eltérő szabályokat állapíthat meg, egyúttal ha a régi Kbt. a Ket.-től eltérően rendelkezik, a Ket. szabályainak alkalmazása a KDB eljárásában kizárt.
- [68] Mindezek alapján az indítvánnyal támadott régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedésről hozott végzés elsőfokú hatósági döntésnek minősül.
- [69] 4.2. Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata alapján további kérdés, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésben szabályozott döntés a jogorvoslathoz való jog szempontjából az ügy érdemében hozott vagy eljárást befejező döntésnek minősül-e, illetve ha nem, akkor az ügyet lezáró döntés keretében támadható-e.
- [70] Az ügy érdemében hozott döntés kritériuma szempontjából – a fent kifejtett gyakorlat alapján – nem a döntés jogszabályi elnevezésének, hanem a döntés joghatásának van jelentősége, vagyis annak, hogy a döntés lényegesen befolyásolja-e az érintettek helyzetét, jogait, figyelemmel a közigazgatási hatósági döntés tárgyára, meghozatalát megelőző és követő eljárásra és az alkalmazandó anyagi jogra. Vagyis az ügy érdemében hozott döntés lehet egy olyan döntés is, amelyet követően az eljárás még folyik tovább, de a kérdéses döntés érdemi felülvizsgálatára nincs lehetőség.
- [71] A KDB a régi Kbt. 144. §-a alapján ideiglenes intézkedések alkalmazására kapott felhatalmazást az előtte folyamatban lévő eljárásban. Az ideiglenes intézkedés – a közbeszerzési jogorvoslati eljárást tekintve – lényegében az eljárás során, még annak érdemi befejezése előtt, végzés formájában hozott közbenső döntés a már bekövetkezett jogsértés orvosolása, vagy annak bekövetkezésének megelőzése érdekében (ld. Irányelv. 2. cikk). Figyelemmel az Alkotmánybíróság jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos gyakorlatára, az Alkotmánybíróságnak elsőként arról kellett döntenie, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedés megfelel-e – a jogorvoslathoz való jog szempontjából – az „ügy érdemében hozott döntés” kritériumainak.
- [72] Az ideiglenes intézkedések egyik típusába azok az intézkedések tartoznak, amelyeket a KDB a szerződéskötésig alkalmazhat a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése, vagy annak közvetlen veszélye esetén [régi Kbt. 144. § (1)–(3) bekezdés]. Ebben a körben sor kerülhet az eljárás felfüggesztésére, vagy arra, hogy

az ajánlatkérőt felszólítja a KDB, hogy a kérelmezőt vonja be az eljárásba. Az eljárás felfüggesztésének megszüntetésével, illetve a kérdéses kérelmező részvételével folytatódhat tovább. A felfüggesztés elrendeléséről a KDB kérelemre vagy akár hivatalból is dönthet. Az ezzel kapcsolatos jogorvoslatról a régi Kbt. 156. § (1) bekezdése rendelkezett, eszerint: „156. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottságnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény megengedi. E § szabályai szerint van helye jogorvoslatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának felfüggesztését elrendelő végzés, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés, valamint az eljárást megszüntető végzés ellen is.”

- [73] Az ideiglenes intézkedés – indítvánnyal támadott – másik esetében a KDB arra kapott felhatalmazást, hogy az ajánlatkérő kérelmére a közbeszerzési szerződés megkötését engedélyezze a jogorvoslati kérelem tárgyában való döntést megelőzően, vagyis még azt megelőzően, hogy a jogorvoslati kérelemben felvetett törvénysértés kivizsgálása megtörténne.
- [74] Ez az ideiglenes intézkedés jellegében lényegesen eltér a régi Kbt. 144. § (1)–(3) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedésektől, amelyek az aktuális érdekek időleges védelmét biztosítják a közbeszerzési szabályok megsértése vagy annak veszélye miatt. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján a KDB a közbeszerzési szabályok potenciális megsértése ellenére a közbeszerzési szerződés megkötésére nézve véglegesen rendezi a felek viszonyát, amennyiben végzésével engedélyezi a közbeszerzési szerződés megkötését még azt megelőzően, hogy a jogorvoslati eljárást – amelynek célja annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabálysértő magatartás vagy mulasztás történt-e, ami a szerződés megkötésének akadályát jelentheti – a KDB lefolytatta volna. A szerződés engedélyezését elrendelő végzés kihatása tehát kettős természetű.
- [75] A közbeszerzés célja a jogalkotó szerint: meghatározott típusú beszerzés megvalósítására irányuló visszerthes szerződés megkötése, amelynek érdekében a törvényben meghatározott ajánlatkérőnek minősülő szervezetek kötelesek a törvény szerinti esetekben az ott meghatározott eljárást lefolytatni (rég. Kbt. 5. §). A közbeszerzési eljárás a közbeszerzési szerződés megkötésével eléri elsődleges célját. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedéssel a közbeszerzési eljárás szempontjából elsődleges cél megvalósul: az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő – a jogorvoslati eljárás befejezése előtt – megkötheti a közbeszerzési szerződést.
- [76] A közbeszerzési jogorvoslati eljárás elsődleges célja annak megállapítása, hogy a közbeszerzési eljárás során sor került-e a jogszabálysértő magatartásra vagy mulasztásra, illetve jogszabálysértés megállapítása esetén a régi Kbt.-ben meghatározott szankció(k) alkalmazása. A közbeszerzések jogszerűségének követelménye (amely feltétele a verseny tisztaságának mint alapelvnek), hogy lehetőleg még a szerződéskötést megelőzően sor kerüljön a jogsértések megállapítására, ezért a közbeszerzési szabályozás a megelőzésre helyezi a hangsúlyt: vagyis hogy még a szerződéskötést megelőzően sor kerüljön a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítására, illetve, hogy a közbeszerzési szabályok megsértésével ne legyen megköthető a szerződés. Ezért számos közbeszerzési jogorvoslati eljárási szabálynak az a funkciója, hogy késleltessék a szerződés megkötését mindaddig, amíg az eljárás jogszerűsége vitatható vagy vitatott [rég. Kbt. 124. § (5)–(7) bekezdés, 144. § (1)–(3) bekezdés, továbbá 153. § (5) bekezdés]. Ezzel biztosítható, hogy az az ajánlattevő teljesítsen, „akinek jogszerűen nyernie kellett volna” (miniszeri indokolás a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény 41. §-ához). A régi Kbt. 144. § (4) bekezdés szerinti ideiglenes intézkedés kivételt teremt a régi Kbt. 124. § (7) bekezdése szerinti szerződéskötési moratórium alól, amennyiben előre hozza a szerződés megkötését, mielőtt a közbeszerzési eljárás jogszerűsége tisztázható lenne.
- [77] Az ideiglenes intézkedés elrendelése a KDB mérlegelési jogkörébe tartozik, ha annak a törvényi feltételei fennállnak. Alkalmazásának akkor van helye, ha az ajánlatkérő kezdeményezi és igazolja a törvényi feltételek fennállását. Az ideiglenes intézkedés alkalmazásának egyik feltétele a szerződés megkötéséhez fűződő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek, továbbá a kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelmének halasztást nem tűrő mivolta. A jogalkotó kifejezetten csak a közérdek fogalmának értelmezéséhez adott támpontot, eszerint: „közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása”, míg minősített beszerzési eljárás, valamint a védelmi beszerzési eljárás esetén „különösen a védelmi vagy biztonsági érdek”, illetve a „nemzetgazdasági ok”.
- [78] Ha a halasztást nem tűrő kiemelten fontos érdek vagy közérdek megállapítható, a KDB-nek mérlegelnie kell a szerződés megkötésével járó hátrányokat és előnyöket is. A szerződés megkötésével járó előnyök és hátrányok körében figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogorvoslati eljárás egyik elve a közbeszerzési eljárás hibáinak orvoslása még a szerződéskötés előtt: annak megelőzése, hogy jogszabálysértés miatt érvénytelen szerződés

elve ne jöhessen létre. A szerződés ideiglenes intézkedés alapján történő megkötése a jogorvoslati eljárás ezen elvének érvényesülését korlátozza, illetve zárja ki.

- [79] A szerződés megkötésének előzetes engedélyezése nem zárja ki azt, hogy a jogorvoslati eljárást lezáró határozatban sor kerüljön jogszabálysértés megállapítására. A közbeszerzési jogorvoslati eljárás szempontjából a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés másik lényeges joghatása azonban az, hogy ha a KDB a jogorvoslati eljárást lezáró határozatában jogsértést állapít meg, a régi Kbt. 152. § (3) bekezdésében szabályozott jogkövetkezmények részben nem alkalmazhatók, így mindenek előtt az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásban hozott vagy azt lezáró döntését a KDB nem semmisítheti meg. Ugyanakkor ez esetben feléled a 152. § (8) bekezdése szerinti elállási jog – mind az ajánlatkérő, mind a nyertes ajánlattevő vonatkozásában –, feltéve, hogy a jogsértés befolyásolta a közbeszerzési eljárást lezáró döntést.
- [80] Mindezek alapján megállapítható, hogy a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedés érdemben kihat – a közbeszerzési és a jogorvoslati eljárás szempontjából is – az eljárás alanyainak jogi helyzetére. Ebből következően a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésről hozott végzés a jogorvoslati eljárás jog szempontjából – elnevezése ellenére, tartalmára figyelemmel – az ügy érdemében hozott döntésnek minősül.
- [81] 4.3. A Ket. 96. §-a alapján a hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.
- [82] A régi Kbt. 156. § (1) bekezdése alapján a KDB-nak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény megengedi.
- [83] A régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének indítvánnyal támadott fordulata szerint: „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”
- [84] A KDB végzésével szemben, amennyiben a külön jogorvoslatot a törvény megengedi, kizárólag bírósági felülvizsgálatnak van helye [rég. Kbt. 156. § (3) bekezdés].
- [85] A régi Kbt. 156. § (1) bekezdése a KDB eljárásának felfüggesztését elrendelő végzést, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést, valamint az eljárást megszüntető végzést nevesíti, de külön jogorvoslatot biztosít például a régi Kbt. 150. § (2) bekezdése az eljárási bírságot megállapító végzés ellen [„150. § (2) Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen a 156. §-ban foglaltak szerint külön jogorvoslatnak van helye. A jogorvoslati kérelemnek a végzés végrehajtására halasztó hatálya van.”]
- [86] Tekintettel arra, hogy az ideiglenes intézkedések elleni külön jogorvoslat nem automatizmus, hanem a jogalkotó erre vonatkozó kifejezett felhatalmazásán alapul, a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében a jogorvoslatot kizáró rendelkezés értelemszerűen nem az önálló jogorvoslat kizárását jelenti, hanem a végzésekre vonatkozó általános szabályok szerinti jogorvoslat kizárását. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti jogorvoslatot kizáró rendelkezés az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat keretében történő jogorvoslat lehetőségét zárja ki. Mivel a jogalkotó nem rendelkezett az önálló jogorvoslat biztosításáról sem, így a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés nem támadható meg sem önálló jogorvoslattal, sem az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat keretében. Ez pedig – mivel a régi Kbt. kizárólag a döntések meghatározott bíróság előtti felülvizsgálatát teszi lehetővé jogorvoslat formájában – a bírói út kizárását eredményezi.
- [87] 5. A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti végzés és annak jogkövetkezményei kapcsán ugyanakkor az alábbiakra szükséges rámutatni.
- [88] 5.1. A szerződés előzetes megkötésének engedélyezéséről szóló – jogorvoslattal nem támadható – végzés alapján az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szerződést köthet: ezzel érvényesen létrejön a közbeszerzési szerződés. A szerződés előzetes engedélyezéséről hozott végzést követően a KDB folytatja eljárását és dönt a jogsértésről. Az ideiglenes intézkedés alapján megkötött szerződést a KDB eljárást lezáró határozata nem érinti: ennek megfelelően az indítvány alapjául szolgáló ügyben a KDB eljárást lezáró határozata nem tartalmaz utalást a végzésre. A végzés tehát sem önálló jogorvoslattal nem támadható meg, sem az eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében, valamint az eljárást lezáró döntés sem rendelkezik a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésről.
- [89] A régi Kbt. értelmében a jogorvoslatok irányulhatnak a KDB eljárást lezáró döntése ellen, illetve a megkötött szerződés is megtámadható. Ha a kérelmező él jogorvoslattal, a KDB határozatának felülvizsgálatát és az annak

alapjául szolgáló szerződés érvénytelenségének kimondását csak egyazon perben kérheti. Amennyiben a KDB a régi Kbt. 127. § (1) bekezdés szerinti jogsértést állapít meg, a KDB pert indít a szerződés érvénytelenségének kimondása iránt. Ha a KDB ugyanezen jogsértést megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát kérték, a két ügyet egyesíteni kell, s egy eljárásban kell elbírálni a KDB határozatával szembeni bírósági felülvizsgálati kérelmet, valamint a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti keresetet. A szerződés érvénytelenségének megállapítása iránti per feltétele a KDB érdemi, közbeszerzési jogsértést megállapító határozata, továbbá, hogy a jogsértés megállapítására a régi Kbt. 127. § (1) bekezdésben meghatározott okokból történt.

- [90] A KDB érdemi határozatával szemben előterjesztett bírósági felülvizsgálat során a régi Kbt. 157. §-a értelmében a bíróság nemcsak a KDB jogszabálysértését vizsgálhatja, hanem azt is, ha a KDB nem megfelelően értékelte, minősítette a kérelmezett eljárását.
- [91] Mindebből következően, ha a szerződés megkötésének előrehozatalát engedélyező végzést az eljárást lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében volna támadható, és ez alapján kerülne sor a jogsértés megállapítására: önmagában nem érinthetné a végzés alapján megkötött szerződést, mivel a szerződés érvénytelensége megállapításának feltétele, hogy a KDB – törvényben meghatározott okból – eljárást lezáró érdemi határozatában jogsértést állapított meg. Önmagában annak megállapításával, hogy a végzés jogsértő: az előzetesen engedélyezett szerződés ugyan jogalapját veszítené, ugyanakkor érvénytelenségének megállapítására csak akkor kerülhetne sor, ha a KDB eljárást lezáró határozatában közbeszerzési jogsértést állapít meg.
- [92] Ha a KDB eljárást lezáró határozatában megállapíthatja, hogy a közbeszerzési eljárás jogsértő volt, s a régi Kbt. 127. § (1) bekezdése szerinti okok egyike áll fenn, a szerződés megtámadható. Az eljáró bíróság köteles ilyen esetben megvizsgálni, hogy a szerződés – a közbeszerzési szabályok megsértése ellenére – a szerződés megkötésére visszamenőleg érvényessé nyilvánítható-e. Az érvénytelenség alóli kivételek lényegében azonosak a szerződés előzetes megkötését engedélyező ideiglenes intézkedés indokaival. Így a bíróság – ha a közbeszerzési szabályok megsértése súlyos volt és érvénytelenné nyilvánítás iránti keresetet nyújtottak be a szerződés ellen, amit akár a KDB is kezdeményezhet – a régi Kbt. 127. § (3) bekezdése szerinti körben megvizsgálhatja, hogy az érvénytelenség alóli kivétel fennáll-e. Ebben a bíróságot nem köti a KDB ideiglenes intézkedés során hozott végzése, közvetlenül nem is e végzés jogorvoslatáról van szó (hiszen a jogorvoslat a KDB eljárást lezáró határozata elleni jogorvoslat keretében is kizárt), ugyanakkor tartalmilag az érvénytelenség alóli kivétel feltételeinek fennállását vizsgálja meg és vonja le annak következményeit. Tehát amennyiben a bíróság úgy ítéli meg, hogy a kiemelt közérdek a szerződés érvényessé nyilvánítását nem indokolja, azt akkor is érvénytelenné nyilváníthatja, ha a KDB az ideiglenes intézkedés megállapításakor ugyanezen körülményeket másként értékelte és engedélyezte a szerződés előzetes megkötését. Ezzel a bíróság közvetetten a régi Kbt. 144. § (4) bekezdés szerinti intézkedésben foglalt mérlegelés felülvizsgálatára is sor kerül, ennek ellenére jogorvoslatról nem beszélhetünk: az ideiglenes intézkedést elrendelő végzést a bíróság nem értékelheti, arra nézve nem vonhatja le a megfelelő jogkövetkezményeket, akkor sem, ha a KDB értékelésével ellentétes következtetésre jut.
- [93] A régi Kbt. 144. § (4) bekezdése és a szerződési érvénytelenség alóli kivételt megfogalmazó 127. § (3) bekezdés egymástól némiképp eltérően határozza meg a szerződéskötési moratórium alóli és szerződés érvénytelensége alóli kivétel-szabály alkalmazásának feltételeit. A már megkötött szerződés elleni kereset alapján az érvénytelenségi-kivétel alkalmazását szűkebb körben vonta meg a jogalkotó („kiemelten fontos közérdek”-ről és nem „közérdek és kiemelt jelentőségű érdekek”-ről rendelkezik, vagyis csak a közérdek minősített esetei szolgálhatnak indokként a visszamenőleges érvényessé nyilvánításhoz, aláhúzva ezzel a kivételes jelleget). Ebből következően a KDB által a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján előzetesen engedélyezett szerződés érvénytelenségét a bíróság – az érdekek összemérése körében – akkor is megállapíthatja, ha a szerződés előzetes engedélyezéséhez a feltételek egyebekben fennálltak (feltéve, hogy a KDB a közbeszerzési szabályok súlyos megsértését állapította meg határozatában).
- [94] A bíróságnak a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos vizsgálata, amelyre a KDB eljárást lezáró jogsértést megállapító határozata alapján kerülhet sor, nem jelenti a jogorvoslati jog érvényesülését. Az ideiglenes intézkedés célja, hogy időlegesen rendezze a felek viszonyát a további jogsérelem megelőzése érdekében, az eljárás indokoltan gyors és mellőzi a KDB jogorvoslati eljárásának kötelező kelleit, ez azonban nem vonatkozik a jogorvoslat kizárására. Ezért a jogorvoslat (bírósági felülvizsgálat) biztosításán túl megfelelő eljárási garanciákat kell a közbeszerzési szabályozásba beépíteni, amely egyrészt eleget tesz az Alaptörvény jogorvoslati jog alapjogi követelményének, másrészt kielégíti az Irányelv ide vonatkozó követelményeit is.

- [95] 5.2. A hatékony jogorvoslás követelménye a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének egyik aspektusa. Mivel a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése alapján a szerződés megköthetővé válik, az eljárást lezáró döntéssel szembeni jogorvoslat biztosítása – figyelemmel a már megkötött szerződés érvénytelensége megállapításának jogszabályi feltételeire – a jogorvoslathoz való jog arányossága körében jelentene korlátozást. A végzés elleni önálló jogorvoslat esetén nyílna arra lehetőség – a jogalkotó által kidolgozott megfelelő eljárási szabályok mellett –, hogy gyors eljárás keretében, kizárólag a KDB-nek arra vonatkozó mérlegelését, amely a szerződés előzetes engedélyezése feltételeire vonatkozik – felülvizsgálja még a szerződés megkötése előtt. Ebből a szempontból lényeges elvárás lenne az is, hogy a KDB – az ideiglenes intézkedésekre általában irányadó szabályokkal ellentétben – ne csupán az intézkedés elrendeléséről, hanem az azt kezdeményező kérelem elutasításáról is indokolással ellátott döntést hozzon. Vagyis a jogorvoslathoz való jog akkor volna hatékony – figyelemmel a közbeszerzési eljárás sajátos kettős természetére, a közérdekek összemérésére, valamint a szerződés megkötése utáni reparáció korlátozott lehetőségeire –, ha még a szerződés megkötése előtt dönthetne egy jogorvoslati szerv az előzetes szerződéskötés engedélyezésének indokoltságáról.
- [96] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [97] 6.1. A jogalkotó a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében foglalt ideiglenes intézkedés kapcsán kifejezetten kizárta a jogorvoslat lehetőségét. A KDB olyan végzéséről van szó, amely érdemben kihat az eljárás alanyainak jogviszonyaira: ha a KDB elutasítja az ajánlatkérő kérelmét, az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő nem kérhet jogorvoslatot azzal kapcsolatban, hogy a KDB a mérlegelésében törvényesen járt-e el, megfelelően értékelte-e a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében felsorolt szempontokat; míg az ajánlatkérő kérelmének helyt adó döntés esetén az eljárás kezdeményezője (és a többi érdekelt) esik el ugyanezen szempontok alapján a végzés vitatásának lehetőségétől. A jogorvoslat kizárása értelemszerűen kizárja a végzés elleni jogorvoslat lehetőségét (mivel ahhoz a Ket. és a régi Kbt. alapján is felhatalmazó rendelkezés volna szükséges), és kizárja a KDB eljárást lezáró döntésével szembeni jogorvoslat keretében történő megtámadását is: vagyis a jogorvoslat minden formában kizárt.
- [98] A jogorvoslat teljes kizárása a jogorvoslathoz való jog szükségtelen korlátozását jelenti, ugyanis a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésében foglalt halasztást nem tűrő közérdek és kiemelten jelentős érdek az közbeszerzési eljárás jogszerűségéhez fűződő közérdekekkel konkurál, ez utóbbi közérdek azonban a jogorvoslat kizárása miatt indokolatlan sérelmet szenved.
- [99] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban alkalmazott, és ez alapján az alkotmányjogi panasszal támadott, 2015. október 30-ig hatályban volt régi Kbt. 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze sértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését, ezért az alaptörvény-ellenes volt.
- [100] 6.2. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság részben vagy egészben megsemmisíti azt a hatályos jogszabályi rendelkezést, amelynek alaptörvény-ellenességét megállapította. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság határozatának hivatalos lapjában való közzétételét követő naptól nem alkalmazható. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg jogszabályi rendelkezést, a megsemmisített jogszabály az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben nem alkalmazható.
- [101] A jelen ügyben, mivel már hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát vizsgálta és állapította meg az Alkotmánybíróság, a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére nincs lehetőség.
- [102] 6.3. Az alkalmazási tilalom kimondása nem következik kényszerítően az Abtv. hivatkozott rendelkezéseiből: vagyis az Alkotmánybíróság mérlegelésétől függ az alkalmazási tilalom elrendelése, figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt kritériumokra.
- [103] Az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalom kimondását a jogbiztonságra tekintettel indokoltnak látta jelen ügyben mellőzni. Az adott közbeszerzési eljárás lezárult jogerősen, a konkrét közbeszerzési szerződés teljesítése megtörtént. A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban az indítványozó kérelmét elutasították: a KDB megállapította, hogy az közbeszerzési eljárás nem volt törvénytörő. Az alaptörvény-ellenesnek minősített rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondásával a KDB szerződéskötést elrendelő végzése elleni jogorvoslat lehetősége csupán elvi szinten lenne biztosított az indítványozó számára: a fent kifejtettek értelmében

a jogorvoslati jog érvényesülésének (milyen alanyi kör, milyen alapon támadhatná meg) és jogkövetkezményeinek (a végzés elleni jogorvoslat kihatása a már megkötött szerződés érvényességére) egyértelmű rendezése további jogalkotás szükségességét veti fel. A támadott régi Kbt. azonban már hatályát veszítette, illetve a jogszabályi környezet is megváltozott (ld. Ket. is hatályát veszítette), annak módosítása fogalmilag kizárt.

- [104] Összefoglalva tehát az alkalmazási tilalom kimondása – figyelemmel annak jogkövetkezményeire a már lezárult eljárást illetően – lényegesen nagyobb sérelemmel járna a jogerő beálltához és jogbiztonsághoz fűződő érdekekre nézve, mint az indítványozó alapjogsérelme (utalva arra, hogy az alapügyben a KDB nem állapított meg törvénysértést).
- [105] 6.4. Miután az indítványozó jelen alkotmányjogi panasza alapjául szolgáló ügyében a hatályos Kbt. alkalmazása a Kbt. 197. § (2) bekezdése alapján kizárt volt, továbbá az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kizárólag az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály vizsgálatára van lehetősége az Alkotmánybíróságnak, a Kbt. 156. § (4) bekezdésére – bár szövegszerűen megegyezik az indítványban támadott rendelkezéssel – nem vonhatók le a jelen határozatban megállapított alkotmányellenesség következményei.
- [106] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy jelen határozata nem képezi akadályát annak, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdése egy későbbi indítvány alapján alkotmányossági vizsgálat tárgya legyen. A jogalkotó ugyanakkor nincs elzárva attól a lehetőségtől, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedés intézményére vonatkozó szabályok módosítása során – figyelemmel a jelen határozatban megállapított alkotmányossági követelményekre – a KDB által hozható végzések elleni jogorvoslat mielőbbi, a bírósági felülvizsgálat vagy egyéb jogorvoslat összehangolt szabályainak megteremtésével biztosítsa az önálló jogorvoslat lehetőségét.
- [107] Az Alkotmánybíróságnak azonban jelen ügyben indítvány hiányában nincs lehetősége ezen alkotmányos követelmények jogalkotást érintő következményeinek levonására a hatályos Kbt. 156. § (4) bekezdésével szemben.
- [108] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem rendelkezett az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazási tilalmáról az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
 az Alkotmánybíróság elnöke
 az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
 alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [109] Megszavaztam a határozatot, ugyanakkor indokoltnak tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze tekintetében megfogalmazott megállapításait a Kbt. 156. § (4) bekezdésének érintett szövegrészeire is vonatkoztassa, ekként megsemmisítve azt, mivel a hatályos Kbt. szövetszerűen azonosan, és ugyanazon szabályozási céllal tartalmazza a határozat szerint alaptörvény-ellenesnek minősített régi Kbt. 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrészt.
- [110] Álláspontom szerint az ideiglenes intézkedés olyan horderejű hatósági döntés, amely közbeszerzési ügyekben különösen fajsúlyos, adott esetben több milliárd forint értékű szerződések megkötését eredményezi az ajánlatkérő kérelmére, miközben a hatóságnak mindösszesen 5 nap áll rendelkezésre a döntésre, ily módon a hibalehetőség is nagyobb, ezért indokolt a bírósági kontroll.
- [111] Az alapjogok érvényesülése szempontjából nem tartom elfogadhatónak, hogy a hatóság rendkívül rövid idő alatt olyan indokolás nélküli döntést hozhasson, amely ellen nem hogy önállóan, de még a majdani hatósági határozattal szembeni közigazgatási per keretében se lehessen jogorvoslattal élni. Felhívom a figyelmet arra, hogy a közbeszerzési ügyekkel rokon, hasonló horderejű versenyügyekben a tisztességtelen versenyipiaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 72/A. § (3) bekezdése értelmében önálló jogorvoslatnak van helye az ideiglenes intézkedés elrendelése ellen.
- [112] Megjegyzendő, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény rendelkezéséhez fűzött alkotmányos követelményt, miközben az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény rendelkezései szerint kellett eljárni. Következésképpen az a körülmény, hogy a jelen ügyben a Kbt. vonatkozó rendelkezéseire is kiterjesztette volna a megállapításait az Alkotmánybíróság, nem lett volna „életidegen” a gyakorlattól.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
 az Alkotmánybíróság elnöke
 az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
 alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [113] Támogatom a rendelkező részi pontokat, de az indokolás IV/2. pontja (Indokolás [51] és köv.) megítélésem szerint szükségtelenül részletezi a hazai közbeszerzés törvényi szabályozás uniós irányelvi előzményeit. Ezzel pedig azt a látszatot kelti, hogy az Alkotmánybíróság a hazai törvényi szabályozást az uniós irányelvek fényében is ellenőrzi, és ez megsemmisítési döntéseihez is hozzájárulhat. Egy helyen pedig kifejezetten ki is mondja elvi tézisként – nem is említve a magyar közbeszerzési törvényt –, hogy „[a] közbeszerzési jogorvoslatok tárgyában a 2007/66/EK irányelv és az általa módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek az irányadók” (Indokolás [53]).
- [114] Ennek problémáját akkor lehet megérteni, ha látjuk, hogy a tagállami önállóság védelme érdekében az uniós rendeletekkel szemben az irányelvek egy mozgásszabadságot hagynak a tagállami törvényhozásoknak és jogalkotó szervezeteknek, hogy az irányelvek keretei között önállóan maguk határozzák az egyes részletszabályokat. Magyarország úgy csatlakozott az Európai Unióhoz, hogy ezt az önállóságot fenntartotta, és az Alaptörvény E cikkének (3) bekezdése úgy szól; hogy az EU csak e keretek között alkothat általánosan kötelező magatartási szabályokat: „Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályokat.” Az uniós irányelvek közvetlenül így a hazai jogalkotót kötik, és a hazai törvények teszik kötelezővé a vonatkozó szabályokat a bíróságok számára. Az Alkotmánybíróságnak védeni kell

az E) cikkben lefektetett alaptörvényi hatásköri elrendezést, és az állami szuverenitásunk védelme érdekében nem engedheti meg, hogy a bírák egy része keresztül lépjen a hazai törvényi szabályozáson, és közvetlenül az irányelveket alkalmazva döntsön.

- [115] Az elmúlt időszakban többször találtunk olyan ügyet, amikor egyes bíróságok túllentek a hazai jog uniós jogi alávetettségén, és félretolva a hazai szabályokat luxemburgi bírói döntéseket alapul véve döntöttek el az ügyet. Ez sérti az Alaptörvény E) cikkében elvállalt uniós jognak alávetettségünket, és a magyar alkotmánybíróknak meg kell védeni az ilyen bírói törekvésekkel szemben a hazai alkotmányosságot. Így kifogásolni kell, hogy egy alkotmánybírói döntésben nem hogy ezzel a túllépéssel szemben állnának érvek, hanem mintegy szentesítve ezt maga is ezt hangoztatja. Az Alkotmánybírósnak megítélés szerint kötelessége, hogy az Alaptörvény E) cikkében rögzített uniós alávetettségünk szintjét ne engedje a hazai bíróságokon keresztül fokozatosan növelni, és a szuverenitásvédelem érdekében e téren irányutatókat kell számukra adni a jövőben.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [116] Egyetértek a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal, ugyanakkor szükségesnek tartottam volna, hogy az Alkotmánybíróság a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenes rendelkezésével megegyező hatályos szabályozást [Kbt. 156. § (4) bekezdés] is vonja az érdemi vizsgálat körébe.
- [117] Jóllehet az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelmet orvosolása. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemelte azt is, hogy ehhez a szubjektív jogvédelemhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]; 35/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [118] Az alkotmányjogi panasz kettős célját tükrözi az alkotmányjogi panasz eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának kettős jogkövetkezménye is: egyrészt, alkalmazási tilalom az eljárására okot adó ügyben, illetve a döntés megsemmisítése [Abtv. 45. § (2) bekezdés, 43. §]; másrészt, hatályvesztés és a további alkalmazás tilalma [Abtv. 45. § (1) bekezdés].
- [119] Véleményem szerint az alkotmányjogi panasz objektív jogvédelmi funkciójából az is következik, hogy ha egy alaptörvény-ellenes – már hatályban nem lévő – jogszabályi rendelkezés azonos tartalommal él tovább az új szabályozásban, az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálatot szükséges kiterjesztenie [lásd például: 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [120] A jelen ügyben ezzel megakadályozható lett volna, hogy a Kbt. 156. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes tartalommal kerüljön alkalmazásra egy olyan eljárásban, ahol a halasztást nem tűrő ok fennállásának és az eljárás mielőbbi lefolytatásának alapvető jelentősége van.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [121] A többségi határozatot nem tudtam támogatni, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben támadott szabályozást nemcsak az indítványban érintett szabályozási környezet kapcsán, hanem a hatályos közbeszerzési jogi rendszerben is vizsgálnia kellett volna.
- [122] A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakaszában alkalmazható ideiglenes intézkedések közül a vizsgált és alaptörvény-ellenesnek talált szabály kizárja a jogorvoslat lehetőségét, amennyiben a KDB a halasztást nem tűrő kiemelten fontos érdek vagy közérdek védelmében a szerződés megkötését engedélyezi. A KDB jogorvoslattal nem támadható döntésével lényegében a közbeszerzési eljárás célja teljesül: a közbeszerzési szerződés megköthető. Ezzel a döntéssel a közbeszerzési jogorvoslat során alkalmazható szankciók szűkülhetnek és jelentősen korlátozódhat annak a lehetősége, hogy a közbeszerzési eljárás során elkövetett jogsértések érdemben szankcionálhatóak, és a jogsértések következményei reparálhatóak legyenek.
- [123] Mindezek alapján véleményem szerint az érintett ügyben az Alkotmánybíróságnak a már hatályát veszített támadott szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett a tartalmilag azzal megegyező hatályos Kbt.-beli szabályozásra is hivatalból ki kellett volna terjesztenie a vizsgálatát, mivel erre az Abtv. 46. § (1) bekezdése lehetőséget ad, és lehetőséget ad arra is, hogy az adekvát alkotmányos jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság megállapítsa.
- [124] Úgy gondolom, hogy ez a megoldás állt volna összhangban az Alkotmánybíróság preventív alapjogvédő funkciójával is.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/334/2016.

