

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3491/2022. (XII. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.IV.37.910/2021/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottsága (a továbbiakban: indítványozó) törvényes képviselője az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, illetve az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 89. § (1) bekezdésének *b*) pontjának „szükség esetén” szövegrésze és a 90. § (1) bekezdés „megváltoztathatja” szövegrésze valamint a Kúria Kfv.IV.37.910/2021/6. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése megsértését kifogásolta.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának alapjául szolgáló alapügy lényege szerint az Országos Rendőrfőkapitányság ajánlatkérő 2017. június 30-án nyílt közbeszerzési eljárást indított, amely során két ajánlattevő ajánlatát érvénytelennek nyilvánította. Az indítványozó jogorvoslati kérelem alapján eljárva megsemmisítette az ajánlatkérő ezen döntését, amelyet követően az ajánlatkérő nyertesnek nyilvánított egy ajánlattevőt, míg a felperes ajánlatát érvénytelennek nyilvánította. Ezt követően az indítványozó jogorvoslati kérelem alapján eljárva az ajánlatkérő újabb döntését is megsemmisítette, ezt követően az ajánlatkérő az eredetileg nyertesnek nyilvánított ajánlattevőt jelölte meg nyertesként. A felperes újabb jogorvoslati kérelemmel élt az indítványozónál, amelynek folytán az indítványozó 2019. január 2-án hozott D.410/11/2018. számú határozatával felperes jogorvoslati kérelmeinek első és második elemeit elutasította, a harmadik elem tekintetében az eljárást megszüntette.
- [3] A felperes keresettel élt az indítványozó határozata ellen, a Fővárosi Törvényszék – megismételt eljárásban hozott – 103.K.701.118/2021/5. számú ítéletével az indítványozó határozatát a felperes jogorvoslati kérelmének második és harmadik kérelmi eleme tekintetében megsemmisítette és az indítványozót új eljárásra kötelezte, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.
- [4] A Kúria Kfv.IV.37.910/2021/6. számú ítéletében az elsőfokú ítéletnek a felperes jogorvoslati kérelmének első kérelmi eleme és a felperest terhelő kereseti részilleték tekintetében hatályon kívül helyezte és új határozat hozatalára utasította, ezt meghaladóan az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta.
- [5] 2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte a Kp. 89. § (1) bekezdése *b*) pontjának „szükség esetén” szövegrésze és a 90. § (1) bekezdés „megváltoztathatja” szövegrésze valamint a Kúria Kfv.IV.37.910/2021/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése megsértését kifogásolta.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panasz kiegészítésében előadta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének vizsgálatát nem önmagában, hanem megjelölt alapjogainak sérelmével együttesen kéri értékelni. Az indítványozó előadta továbbá, hogy a Kp. 89. § (1) bekezdés *b*) pontja „szükség esetén” és a Kp. 90. § (1) bekezdés „megváltoztathatja” szövegrésze tekintetében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványát nem tartja fenn, így ezen jogszabályi rendelkezéseket csak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján kifogásolja.

- [7] Az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszszöveget az indítványozó azzal indokolta, hogy a támadott kúriai ítélet azért sérti az Alaptörvényben biztosított jogait, mert az elvonja az indítványozó rendes jogorvoslathoz való jogát, illetve sérül azon alkotmányos joga, hogy az ítéleti döntés valós indokai a számára megismerhetők legyenek. Az indítványozó szerint a kúriai ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [8] Az indítványozó előadta, hogy az általa hozott közigazgatási határozatban a jogorvoslati kérelem elutasításával azt mondta ki, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlatkérője nem sértette meg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) előírásait. Az indítványozó álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete azáltal, hogy indokolásában a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 73. § (1) bekezdés e) pontja megsértését rögzítette, megállapította a jogsértést, azaz tartalmát tekintve megváltoztató döntést hozott, ugyanakkor formai értelemben az indítványozó határozatát hatályon kívül helyezte és az indítványozót új eljárásra utasította. Az indítványozó szerint az elsőfokú bíróság érdemben képes lett volna megváltoztató határozatot hozni.
- [9] Az indítványozó szerint azáltal, hogy a Kbt. 172. § (6) bekezdése értelmében az indítványozó és más perben álló felek számára csak akkor van lehetőség az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezni, amennyiben a bíróság az indítványozó határozatát megváltoztatja, egyéb esetekben, így – amilyen a jelenlegi ügy is – megsemmisítés és az indítványozó új eljárásra kötelezése esetén fellebbezés benyújtására nincs lehetőség, csak a rendkívül jogorvoslat áll rendelkezésre az elsőfokú bírósági határozat ellen. Az indítványozó szerint erre figyelemmel alkotmányjogi panasza a jogkeresők széles körét érinti.
- [10] Az indítványozó szerint amennyiben a fellebbezés lehetősége nem, csak a felülvizsgálati kérelem benyújtása biztosított a peres felek számára az, azért hátrányos, mert a fellebbezés esetén a másodfokú bíróság nem határoz a befogadhatóság kérdéséről, míg a felülvizsgálati eljárásban a Kúria a befogadhatóság kérdésében dönt. Ezen túlmenően a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban szűkebb körben lehet az elsőfokú bíróság határozatát vitatni, mint rendes perorvoslat esetén.
- [11] Az indítványozó szerint korlátlan bírói önkényre ad lehetőséget a Kúria azon jogértelmezése, amely szerint a vonatkozó jogszabályok alapján „a bíróságnak nagyobb mozgásteret van”.
- [12] Az indítványozó szerint a támadott kúriai ítélet azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését, mert az abban szereplő jogértelmezés a Kp. szabályait lerontja, és a bírósági jogalkalmazás számára parttalan, önkényre lehetőséget adó döntési jogkört biztosít.
- [13] Az indítványozó a támadott kúriai ítélet vonatkozásában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének megsértését azzal indokolta, hogy annak jogértelmezése önkényes bírósági jogalkalmazás, mert egyes feleknek biztosít rendes jogorvoslathoz való jogot, míg másoknak nem.
- [14] Az indítványozó a kúria ítéletnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközése terén arra hivatkozott, hogy a bírói ítéletek érdemi indokolás nélkül kerülnek kiadásra a meghozott döntés (megváltoztatás vagy hatályon kívül helyezés) illetően. Az indítványozó szerint a Kúria és az elsőfokú bíróság döntése folytán a végleges döntés meghozatala az új eljárásra kötelezés következtében elodázódik, továbbá az új közigazgatási döntés ismét vitathatóvá válik ily módon az észszerű időn belül való döntéshozatal követelménye is sérül. Az indítványozó e körben azt is kifogásolta, hogy a támadott ítéletek nem tartalmazzák a megismételt eljárás azon kerekeit és feltételeit, melyekkel az indítványozó új eljárásában indokolt, jogszerű döntést hozhat.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [16] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [17] Az indítványozó közhatalmi jogkörrel rendelkező hatóságként az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt kifejezetten nem terjesztett elő a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja „szükség esetén” és a Kp. 90. § (1) bekezdés „megváltoztathatja” szövegrésze tekintetében. Az indítványozó az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság bírálja el alkotmányjogi panaszának ezen elemeit. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban „az Abtv. 28. §-a szerinti vizsgálat kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult, a felhívott rendelkezés alapján ugyanis az Alkotmánybíróság – kivételesen hivatalból eljárva – dönthet az ott

meghatározott alkotmányossági vizsgálatok lefolytatásáról, vizsgálata egyébként az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik” {3254/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}. Következésképpen az indítványozó számára nem ad felhatalmazást az Abtv. arra vonatkozóan, hogy az Abtv. 28. §-a alapján kérje a Kp. 89. § (1) bekezdés *b)* pontja „szükség esetén” és a Kp. 90. § (1) bekezdés „megváltoztathatja” szövegrésze tekintetében az alkotmányossági vizsgálatot.

- [18] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [19] A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [20] Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kizárólag a felperes második kérelmi elemével összefüggő kúriai ítéleti rendelkezést támadta, amely vonatkozásban a Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta, ezáltal érdemi határozatot hozott, e tekintetben az indítvány megfelel az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.
- [21] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [22] Az Alkotmánybíróság előjáróban arra mutat rá, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére az indítványozó által a jogállamiság megsértésére vonatkozó tartalommal nem alapítható alkotmányjogi panasz, mert az nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a B) cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt csak két kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – vizsgálja érdemben {3033/2013. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [7]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem ezen esetekre alapította, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem felel meg az Abtv. 27. §-a szerinti befogadhatósági feltételeknek.
- [23] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglaltakat. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [24] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha alkotmányjogi panasz esetén egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve az *e)* pont szerint egyértelműen indokolni kell, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [25] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozik. Mivel azonban az indítvány a bíróság eljárásával összefüggésben arra vonatkozóan tartalmaz indokokat, hogy az indítványozó nem ért egyet a Kúria döntésének tartalmával, illetve azt kifogásolja, hogy a Kúria helyt adott az általa kifogásolt bírósági döntésnek, amely állítása szerint sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet tartalma szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványi elemként bírálta el.
- [26] Az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjának második fordulata, illetve az 55. § (4a) bekezdése alapján nem hivatkozott hatáskörének sérelmére vagy működésének súlyos zavarára, ekként az Alkotmánybíróságnak ezen körülményeket nem kellett értékelnie.
- [27] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy az a jogkeresők széles körét érinti. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Abtv. 27. § (3) bekezdése csak az ügyész számára biztosítja alkotmányjogi panasz benyújtását a jogaik védelmére önmagukban nem képes, vagy személyek nagyobb csoportját érintő jogsérelem esetén, ily módon az indítványozó nem sorolható ezen indítványozói körbe. Az indítványozó más személyek nevében nem jogosult eljárni, ezért az Alkotmánybíróság eljárását csak a saját nevében kezdeményezheti, ekként az alkotmányjogi panasz csak az indítványozót ért állított jogsérelem vonatkozásában bírálható el {ld. 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]}.

- [28] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a megsértésére is hivatkozott. Az Abtv. 27. § (3) bekezdése értelmében közhatalmat gyakorló indítványozó esetében vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e. Az alkotmánybíróság gyakorlata szerint közhatalmi jogkörrel rendelkező indítványozó is hivatkozhat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének a megsértésére a bírói ítélettel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszában {3303/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [29] Mindezek alapján az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást.
- [30] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [31] Az Alkotmánybíróság elöljáróban utal arra, hogy feladata az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, és nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazását felülbírálni, hiszen a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a bíróságok, elsősorban a Kúria feladata {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [32] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy az elsőfokú bíróság nem változtatta meg az indítványozó határozatát, hanem a támadott hatósági határozat megsemmisítése mellett új eljárásra kötelezte, miközben az indítványozó szerint a megváltoztatási jogkör gyakorlásához minden feltétel adott volt az elsőfokú bíróság számára. Az indítványozó szerint mindez végső soron a tisztességes eljárás, azon belül is az észszerű határidő sérelméhez vezet.
- [33] Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon érvelésével kapcsolatban, miszerint az elsőfokú bíróság számára minden lehetőség adott volt ahhoz, az indítványozó határozatát megváltoztassa, rámutat, hogy gyakorlata szerint az indítványozó által „megfogalmazott általános kritika nem teszi érdemben felülvizsgálhatóvá a panaszt pusztán azáltal, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozik” {3203/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [35]; 3172/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tartózkodik az indokolásban megjelenő érvek megalapozottságának vizsgálatától, mert a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárásjogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [34] Az indítványozó észszerű határidő sérelmére vonatkozó érve vonatkozásában az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy gyakorlata szerint az észszerű ügyintézési határidőn belüli hatósági ügyintézéshez való jog az ügyfél alapjoga, ezért potenciális sérelme a hatóság oldalán alapjogsérelmet eleve nem keletkeztethet, az hatáskör-gyakorlási kérdésnek minősül, ekként a közhatalmat gyakorló indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján ezen okból nem támadhatja alkotmányjogi panasszal a hatósági döntést érdemben felülbíráló bírósági döntéseket {ld. 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [35] Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [36] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének megsértését állító indítványi résszel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás során az indítványozó élhetett – és élt is – a jogorvoslatihoz való jogával, ettől a bírói ítéletek által nem volt elzárva, a Kúria érdemben elbíráltta az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, így a bírói döntések alaptörvény-ellenességének kételege az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés sérelme okán sem merül fel.
- [37] Az indítványozó a támadott kúriai ítélet alaptörvény-ellenességét egyebekben nem indokolta, az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal vagy a jogorvoslatihoz való joggal összefüggésben, alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni.

- [38] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1) és (2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdése alapján eljárva – az Abtv. 27. § (1) bekezdésére, 29. §-ára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjaira tekintettel visszautasította.

Budapest, 2022. november 29.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1177/2022.

• • •