

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3088/2019. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VII.30.495/2017/18. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Az indítványozó gazdálkodó szervezet jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Gfv.VII.30.495/2017/18. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ezen felül az indítványozó a Szegedi Ítéletábrla Gf.III.30.052/2017/6. számú rész- és közbenső ítéletének megsemmisítését is kérte.
- [2] Az ügy előzményeként az indítványozó építőipari részvénytársaság előadta, hogy közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett. Az ajánlatkérő bírálati szempontként az összességében legelőnyösebb ajánlat feltételét szabta azzal, hogy részszerzőpontként a nettó vételi ár súlyszámára 90 és a vállalt próbaüzem súlyszámára 10 volt. A közbeszerzési eljárásban csak két ajánlattevő volt, közülük az indítványozó ajánlata mintegy 320 millió Ft-tal kedvezőbb volt. Az ajánlatkérő ugyanakkor az indítványozó ajánlatát három okból érvénytelenítette. E tekintetben az ajánlatkérő egyrészt arra hivatkozott, hogy az indítványozó által adott ajánlati ár megalapozatlan volt; másrészt indokoltnak látta az indítványozó alkalmassági igazolásában résztvevő szervezet kizárását, és végül úgy ítélte meg, hogy az ajánlat hamis adatot tartalmaz, ami a verseny tisztaságát veszélyezteti.
- [3] Az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult jogorvoslattal, amely 2014. március 31-én kelt D59/45/2014. számú határozatával a közbeszerzési eljárást lezáró döntésnek a második és a harmadik kizáró okot megállapító részét megsemmisítette. Ezt követően az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen keresetet terjesztett elő, de a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2015. február 3-án kelt 4.K.27.202/2014/25. számú ítéletével a keresetet elutasította. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Kúria a Kfv.III.36.398/2015/11. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 69. § (1) és (2) bekezdését, és a döntésnek az első kizáró okot megállapító részét is megsemmisítette. A Kúria megállapítása szerint ugyanis az indítványozó által megadott ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony, csupán 1,27%-kal volt alacsonyabb, mint a másik ajánlattevőé.
- [4] Ezt követően az indítványozó kártérítés iránti pert indított az ajánlatkérő ellen, amelyben 1 585 262 000 Ft elmaradt haszon, 100 000 000 Ft nem vagyoni kárt és 20 473 000 Ft költség megfizetésére kérte az ajánlatkérőt – az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás alperesét – kötelezni. A Szegedi Törvényszék 7.G.40.163/2016/11. számú „részközbenső” ítéletével megállapította, hogy az ajánlatkérő kártérítési felelős-

sége – az indítványozó pályázati eljárásból való Kúria által megállapított jogellenes kizárására figyelemmel – a vagyoni károk tekintetében fennáll.

- [5] Az alperes fellebbezése nyomán eljáró Szegedi Ítéletábrla a Gf.III.30.052/2017/6. számú részítéletében a 4/1999. Polgári Jogegységi Határozatra hivatkozva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közbeszerzési jogsértés miatt indított kártérítési perben a bíróság a pályázat elbírálásával kapcsolatos döntési jogkört nem veheti át, így nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy az érvényes ajánlatok közül melyik előnyösebb a pályázat kiírója számára. Mivel kétséget kizáró módon nem állapítható meg az, hogy az alperes a jogsértés hiányában az indítványozóval kötötte volna meg a fővállalkozási szerződést, ezért a bíróság álláspontja szerint az elmaradt haszon iránti igény kapcsán a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 339. §-ában rögzített kártérítési felelősség egyik eleme, az okozati összefüggés nem bizonyított. A Szegedi Ítéletábrla részítéletének indokolása szerint éppen az elmaradt haszonnal kapcsolatos bizonyítási nehézségek miatt tartalmaz a régi Kbt. 165. § (2) bekezdése egy speciális kártérítési tényállást, amely a közbeszerzési eljárásban való részvétel kapcsán felmerült költségek megtérítését teszi lehetővé. Ennek keretében a jogsérelem megállapításán felül a pályázónak azt kell bizonyítania, hogy valódi esélye volt a szerződés elnyerésére és a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a nyeresi esélyeit. A Szegedi Ítéletábrla szerint az elsőfokú bíróság ebben a tekintetben helyes döntést hozott.
- [6] A felülvizsgálati kérelem nyomán eljáró Kúria részítélete a másodfokú bíróság határozatát hatályában fenntartotta. A Kúria szerint nem vitatható az, hogy az alperes megsértette a közbeszerzési szabályokat, amikor az indítványozó ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. Ugyanakkor a Kúria egyetértett a másodfokú bíróság megállapításával abban a tekintetben, hogy ítéleti bizonyossággal nem lehet megállapítani azt, hogy a közbeszerzési eljárás jogszabályoknak megfelelő lefolytatása esetén az indítványozó lett volna a pályázat nyertese. A Kúria álláspontja szerint a régi Kbt. nem írja elő az ajánlatkérő számára azt, hogy az összes érvénytelenségi okot fel kell tárnia a pályázat elbírálása során, ebből következőleg pedig a közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntésekből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az indítványozó ajánlata érvényes volt, mivel nem zárható ki egyéb, eredetileg nem vizsgált érvénytelenségi ok fennállása. Ezen felül a Kúria vizsgálta a 4/1999. Polgári jogegységi határozat határozat felhasználhatóságát is, ugyanis azt a 3/2015. Polgári jogegységi határozat hatályon kívül helyezte, így azt 2015. július 6-tól kezdve a bíróságok nem alkalmazhatják. A Kúria álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyezés indoka nem tartalmi ok volt, hanem az volt, hogy a jogegységi határozat „jogszabályi alapját veszítette”, ezért nincs akadálya annak, hogy a bíróság valamely ügyben a jogi álláspontja kialakításakor magáévá tegye a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatban foglalt jogi érvelést.
- [7] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria részítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjogát, mivel a Kúria nem egy további bizonyításra utasító hatályon kívül helyező döntést hozott, hanem a bizonyítást elvileg is kizáró döntést, amivel a Kúria okfejtése elzárta az indítványozót a közbeszerzésből való kizárás ténye és a kár közötti okozati összefüggés bizonyításának lehetőségétől. Az indítványozó szerint a jogi okozatiság fennálltát sem a Szegedi Ítéletábrla, sem pedig a Kúria nem vitatta, azonban „mi van, ha” hipotetikus okfejtést alkalmazva kizárták a *lucrum cessans* érvényesíthetőségének lehetőségét. Ezért az indítványozó szerint a Kúria és Szegedi Ítéletábrla döntései sértik a fegyverek egyenlőségének elvét, mivel az ajánlatkérő hipotetikus érvelését, azt, hogy az ajánlat akár más okból is érvénytelen lehet, magukévá tették.
- [8] Ezenkívül az indítványozó szerint a Kúria panaszolt részítélete sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 28. cikkét. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria részítélete csorbítja a bíróságok alkotmányos hatalmát azzal, hogy elzárkózik a közbeszerzés elbírálásával okozott elmaradt haszon kérdésének vizsgálatától. Álláspontja szerint amennyiben a támadott bírói döntések „bíró alkotta jogként” megszilárdulnak, akkor Magyarország lesz az Európai Unió egyetlen tagállama, ahol a csalárd közbeszerzés kárvallottjai nem indíthatnak kártérítési iránti pert elmaradt haszon címén. Az indítványozó szerint ugyanis a kizáró okok mindegyike a Kúria Kfv.III.36.398/2015/11. számú ítéletének következtében csalárdnak bizonyult.
- [9] 2018. március 21-én az indítványozó indítvány-kiegészítést nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben jelezte, hogy a támadott ítéletek eseti döntésként közzétételre kerültek. Az indítványozó álláspontja szerint e döntések egyrészt *contra legem* arra a következtetésre jutnak, hogy a bíróságok nem jogosultak az érvényes ajánlatok közül kiválasztani azt, hogy ki lett volna a nyertes ajánlattevő. Másrészt az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a támadott bírói döntések álláspontja szerint

problematikus álláspontra helyezkednek a hatályon kívül helyezett jogegységi döntések felhasználhatósága tekintetében.

II.

[10] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

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

„25. cikk (2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[11] 2. A régi Kbt. érintett rendelkezései:

„63. § (1) Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi) vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi és ajánlattételi felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

[...]

(3) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvénytelenek, és hogy van-e olyan ajánlattevő, akit az eljárásból ki kell zárni.”

[12] 3. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) érintett rendelkezései:

„69. § (1) Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71–72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg – több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban – ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, a (11) bekezdés szerint elérhető adatbázisok adatait is.”

III.

- [13] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [14] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, és megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. E vizsgálatra lehetőség van érdemi határozat keretében is.
- [15] Az Abtv. 27. §-a 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 egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőben, bírósági eljárást befejező döntés ellen nyújtotta be, megfelelően megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, és az Alaptörvény több rendelkezésének sérelmét is állította. Mindazonáltal a megjelölt rendelkezések közül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, a 25. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint az Alaptörvény 28. cikke nem minősülnek olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre alkotmányjogi panasz lenne alapítható. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondatára is, amely szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Ugyanakkor „[a]z Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakaszok címzettje nem az indítványozó, nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani [Lásd: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés]” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az indítványozó utalt továbbá az Alaptörvény E) cikkére, valamint a 89/665/EGK irányelvre, azonban ebben az összefüggésben nem fogalmazott meg semmilyen konkrét kérelmet.
- [17] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mellett felhívta az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését is, ám ennek keretében valójában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét panaszolta, ezért az Alkotmánybíróság csupán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét tartotta vizsgálhatónak.
- [18] A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ai szerinti feltételeket vizsgálja. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [19] E vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek minősül, valamint jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Abtv. 29. §-ában foglaltak vizsgálata körében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra utal, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. „Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy tényállástól független alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy az eljáró bíróságok hivatkozhattak-e a hatályon kívül helyezett jogegységi döntés tartalmára akkor, amikor jogi álláspontjukat kialakították. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e kérdés megválaszolása csupán érdemi eljárásban lehetséges.
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő joggal kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [22] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH

2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.

- [23] „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kiválsága, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}” {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [25] 3. Jelen ügyben az indítványozó azt kifogásolta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, hogy a Kúria okfejtése elzárta az indítványozót a közbeszerzésből való kizárás ténye és a kár közötti okozati összefüggés bizonyításának lehetőségétől. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban valójában az egész kártérítés iránti per ennek bizonyítására adott lehetőséget az indítványozónak; az okozati összefüggés fennállását azonban sem a másodfokú bíróság, sem pedig a Kúria nem látta kétséget kizáróan megalapozottnak, és ennek a bírósági döntések indokát is adták. Az indítvány ugyanakkor abból az előfeltevésből indul ki, hogy a Kúria jogértelmezése törvényesíti a csalárdul kizárt ajánlattevők esetében az elmaradt haszon iránti vagyoni kár megtérítésének a kizártságát. Mindeközben azonban a vizsgált ügyben a nem vitásan jogerős ítélettel kimondott törvénybe ütköző kizárás csalárd volta nem igazolt; amennyiben az így lenne, úgy az ajánlatkérőnek például büntető jogi szankcióval kellene számolnia (vö. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §). A konkrét ügyben a kizárásról utóbb jogerős bírói ítélettel megállapítást nyert, hogy az törvénybe ütköző volt. Ez azt eredményezi, hogy a közbeszerzési eljárásban lehetett még egy érvényes ajánlat, nem pedig azt, hogy a korábban kizárt ajánlat volt/lett volna a nyertes ajánlat, ami alapján szerződéskötésre került volna sor. A Kúria indokolása alapján ugyanis a jogellenes érvénytelenné nyilvánítás és az elmaradt haszon, mint vagyoni kárelem közötti oksági láncolatban a közvetlen okozatiságot több mozzanat megszakíthatta volna. Ez olyan ténybeli bizonyítási, illetve törvényességi kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [26] Ettől független alapvető alkotmányjogi jelentőségű normatani kérdés az, hogy az eljáró bíróságok hivatkozhatk-e jogszerűen a hatályon kívül helyezett, privatizációs eljárásokkal összefüggésben meghozott 4/1999. Polgári jogegységi határozatra. E kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakra utal, amely megállapította, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” (Indokolás [23]).
- [27] Jelen esetben nem az Alaptörvény T) cikke szerinti jogszabály alkalmazhatósága a kérdéses, hanem egy jogszabályt értelmező jogegységi határozaté. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés megítéléséhez az Alkotmánybíróság figyelembe vette a régi Alkotmány hatálya alatt meghozott alkotmánybírósági határozatokkal kapcsolatosan kialakított gyakorlatát is. Eszerint az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határo-

zataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ehhez a módszertani megközelítéshez hasonló érvelést tartalmaz a Kúria támadott döntése is. A Kúria döntésének indoklása rámutat arra, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 42. § (3) bekezdése alapján a jogegységi határozat a hatályon kívül helyező határozat Magyar Közlönyben történő közzétételének időpontjától nem alkalmazható, azonban arra az álláspontra helyezkedik, hogy mindez nem akadálya annak, hogy a bíróság jogi álláspontja kialakításakor a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatban foglalt jogi érveket magáévá tegye abban az esetben, ha a hatályon kívül helyezés indoka nem az volt, hogy érdemben változott volna a joggyakorlat megítélése. Jelen esetben azonban a 3/2015. számú Polgári jogegységi határozat indoklása azt rögzíti, hogy „az 1/1998. PJE határozat és a 4/1999. PJE határozat jogszabályi alapjukat veszítették, ezért nem tartandók fenn”, tehát nem a joggyakorlatban bekövetkező érdemi változás indokolta a vitatott jogegységi határozat hatályon kívül helyezését.

- [28] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen esetben a Kúria nem jutott alaptörvény-ellenes következtetésre, amikor a korábban hatályos jogegységi határozat érveit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépését követően is figyelembe vehetőnek ítélte. A hatályon kívül helyezés indokaira tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábban hatályos jogegységi határozatban kifejtett érvek figyelembevétele nem tekinthető önkényes jogértelmezésnek, ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő joga, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [29] 4. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az érvénytelenségi okok vizsgálata kapcsán a másodfokú bíróság és a Kúria eltérő jogi álláspontra helyezkedett.
- [30] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény gazdaságfilozófiai alapjai közül a következőket hangsúlyozza. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése megjeleníti, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, amelyek közül utóbbi alapjogi megfogalmazást is nyert az Alaptörvény XII. cikkében, amely szerint mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.
- [31] Az értékteremtő munkának és a vállalkozásnak ugyanakkor több előfeltétele van. Ilyen egyfelől az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog, valamint az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadság {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}, másfelől pedig a gazdasági keretfeltételeket megteremteni hivatott állami cselekvés. Ez utóbbi államcélként került rögzítésre az Alaptörvényben, amelynek XII. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson, illetve ezt fogalmazza meg az indítványozó által felhívott M) cikk (2) bekezdése is, amely az állam kötelezettségét rögzíti a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása érdekében. A tisztességes működés érdekében az állam az M) cikk (2) bekezdése alapján szabályozza, és ezzel korlátozza a piac működését akként, hogy egyrészt fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, másrészt pedig védi a fogyasztók jogait.
- [32] A tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása körében értelmezendő a közbeszerzésről szóló törvény is, amely kapcsolatban áll az Alaptörvény 38. cikkében foglalt felelős gazdálkodás követelményével, illetve a törvényesség, célszerűség és eredményesség hármis követelményrendszerével, valamint a 39. cikkben foglalt átláthatóság és a közélet tisztaságának követelményével. E célkitűzések garanciális szabálya az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése, amely szerint a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok, amelyek transzparenciáját a VI. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog biztosítja.
- [33] Az Alkotmánybíróság az alkotmányosság őre. Ahogyan az Alkotmánybíróság az állam büntetőpolitikáját sem vonja célszerűségi és hatékonysági vizsgálat alá, pusztán alkotmányossági szempontból kényszeríti ki az alkotmányos büntetőjog garanciáit {vö. 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}, úgy alkotmányos helyzetéből adódóan az Alkotmánybíróság nincs abban a pozícióban sem, hogy célszerűségi és eredményességi vizsgálatot folytasson le a tisztességes gazdasági verseny feltételeit biztosítani hivatott jogszabályok értelmezése tekintetében.

- [34] Jelen ügyben a másodfokú bíróság és a Kúria eltérő jogi álláspontra helyezkedett az érvénytelenségi okok felsorolása, illetve kimerítése tekintetében. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a jogértelmezési különbség nem eredményezte a vizsgált ítélet alaptörvény-ellenességét, ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikkében és M) cikkében megfogalmazott alapjog érvényesülése és államcél elérése érdekében szükségesnek tartotta kiemelni az alábbi értelmezési szempontokat. Mindenekelőtt e tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az ajánlat, részvételi jelentkezés érvénytelensége elkülönítendő az egyéb jogterületeken alkalmazott érvénytelenségtől. A másodfokú bíróság jogértelmezése szerint az ajánlatkérőnek „teljeskörűen kell értékelnie a pályázatot annak elbírálásakor és meg kell jelölnie az általa fennállónak tekintett érvénytelenségi okokat”, és az érvénytelenségi okok megsemmisítése alapján a Szegedi Ítéletábrla arra következtetett, hogy „két érvényes pályázat áll egymással szemben” (7. oldal). A Kúria szerint azonban nem kizárt, hogy a felsorolt három okon kívül más ok miatt is érvénytelen lehetett az indítványozó pályázata, mivel a pályázat kiírójának nem kell valamennyi érvénytelenségi okot megjelölnie: „[i]lyen kötelezettséget a régi Kbt. rendelkezései nem írnak elő, bár az kétségtelen, hogy a pályázat kiírójának egyértelműen érdekében áll, hogy a vizsgálata a lehető legteljesebb körű legyen.” Ebből adódóan a Kúria következtetése szerint „[a] közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntésekből [...] nem következik, hogy a felperes ajánlata érvényes volt” (6. oldal).
- [35] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Márpedig az Alaptörvénynek több szakasza is a tisztességes verseny létrejöttét és fenntartását célozza, és erre utal a régi Kbt. 1. §-a is, amely a régi Kbt. célját rögzíti. Ennek értelmében a régi Kbt. a közpénzek észszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében került megalkotásra. A régi Kbt. alapelveit rögzítő 2. § pedig azt rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát. Az ajánlatkérőnek pedig esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a gazdasági szereplők számára.
- [36] E vonatkozásban az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság több döntésében úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérőnek az elbírálás során teljeskörűen kell megvizsgálni az ajánlatok érvényességét (vö. D.155/2018. – 23. pont; D.156/2018. – 63. és 65. pont; D.368/2018. – 27. pont). E stabil joggyakorlat alapján az Alkotmánybíróság álláspontja a Kúria támadott döntésének indokolása jogbizonytalan helyzetet eredményezhet.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a bíróságok eltérő értelmezései közül az az értelmezés az Alaptörvényben megfogalmazott célkitűzésnek megfelelő, amely szerint a pályázat érvénytelensége esetében az ajánlatkérőnek lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot fel kell sorolnia. Ellenkező esetben a pályázónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló jogorvoslati lehetősége illuzórikussá, illetve fölöslegessé válna, mivel nem tudhatná, milyen egyéb ok vezethet a pályázat érvénytelenségére, még ha az általa kezdeményezett jogorvoslati eljárása sikerrel is jár. Márpedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186., 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [28]}. Vagyis az Alaptörvényben biztosított jogorvoslati jog az Alkotmánybíróság értelmezésében a 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, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni. {Vö. 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 105–106.; megerősítve: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31], 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az előtte fekvő ügyben alkalmazott közbeszerzési törvényt felváltotta a Kbt. A Kbt. a preambulumban rögzíti a célját, amelynek értelmében – a régi Kbt.-vel szinkronban – az Országgyűlés egyebek mellett a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében alkotta meg a törvényt. A Kbt. a korábbi jogszabállyal összhangban hangsúlyozza a verseny tisztaságát, az átláthatóságot, a nyilvánosságot és az esélyegyenlőséget, mint a közbeszerzési eljárás alapelveit.
- [39] A Kbt. 69. § (1) bekezdése – összhangban a régi Kbt. 63. § (1) bekezdésével – előírja, hogy az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi

jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A Kbt. 69. § (2) bekezdése szerint – összhangban a régi Kbt. 63. § (3) bekezdésével – az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. A Kbt. 79. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt írásban tájékoztatni az eljárás vagy az eljárás részvételi szakaszának eredményéről, az eljárás eredménytelenségéről, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ajánlatának, illetve részvételi jelentkezésének érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról, az erről hozott döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül.

- [40] Az érvénytelenségi okokat a Kbt. 73. §-a sorolja fel, e felsorolás azonban a régi Kbt. 74. §-ához hasonlóan nem tartalmaz logikai sorrendet, valamint az ajánlatkérőre hagyja azt, hogy egy vagy több érvénytelenségi ok fennállta esetén egyet, többet vagy az összeset felsorolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e nyitott interpretációs lehetőség szemben áll az Alaptörvény M) cikkében megfogalmazott államcélal, és lerontja a vállalkozás szabadsága, valamint a jogorvoslathoz való alapjog hatékony érvényesülését.
- [41] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése és M) cikk (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. §-a alkotmányos értelmezésének az felel meg ha az ajánlatkérő a pályázat érvénytelenné nyilvánítása esetén lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot felsorolja.

Budapest, 2019. április 16.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] Támogatom a határozatot, de az ügy eldöntéséhez fontosnak láttam volna az ügy előszakaszához tartozó közbeszerzési eljárást illető alkotmánybíróági normatív álláspont rögzítését a rendelkező részben egy alkotmányos követelmény formájában. A határozat lemondott erről, és ezt az alkotmányos követelményt csak az indokolás lezárásaként tartalmazza. Mivel az indokolás legnagyobb része ennek a normatív hozadéknak a kibontását szolgálja, ezért a határozat döntési rációja után kutatva csak ezt lehet kiemelni. Így e döntés közbeszerzéseket illető precedenserejének fokozása érdekében legalább párhuzamos indokolásomban álljon itt ennek kiemelése.
- [43] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott tisztes-séges gazdasági verseny elvéből és a XII. cikkben ehhez társított vállalkozáshoz való jogból, valamint

a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogból következik, hogy a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérőnek lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot fel kell sorolnia a pályázat érvénytelenné nyilvánítása esetén.

- [44] Megítélésem szerint ezzel, miközben az ügy kártérítési szakaszát hangsúlyozva az alkotmányos követelményt jogosan vitató testületi többség álláspontja is érvényesül, addig az ügy előszakaszához tartozó közbeszerzési eljárási probléma is alkotmányos orvoslásra kerülne. Így, ha az indítványozó beadványa elutasításra is került, de az ügy által felvetett közbeszerzési eljárási alkotmányos aggály a jövőt illetően megfelelő precedenserevel tudná irányítani a közbeszerzési eljárásoknak a most érintett aspektusát.
- [45] Jelzem továbbá azt az álláspontomat, hogy nem tudom elfogadni a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatot felhasználó ítéletábrai ítéletet helyeslő kúriai döntés 23. bekezdését, melyet az indokolás III.3. pontja (Indokolás [25] és köv.) alkotmányosnak kíván elismerni. Ha egy jogegységi határozatot egy későbbi jogegységi határozat explicit módon hatályon kívül helyez, akkor megítélésem szerint azt a bírók a 2011. évi CLXI. törvény 42. § (3) bekezdése szerint a továbbiakban nem alkalmazhatják. Ha a későbbi esetek fényében a már hatályon kívül helyezett jogegységi határozat valamelyik normatív álláspontja mégis irányadónak tűnik, akkor azt kollégiumi állásfoglalásban vagy egy új jogegységi határozatban ismét hatályba lehet léptetni az új jogszabályi rendelkezés mellé telepítve. De azt, hogy a különböző alsó fokú bíróságok maguk döntsék el, mikor léptetik hatályba valamelyik már hatályon kívül helyezett vagy csak annak egy részét, azt a jogbiztonság legnagyobb sérelmének látom. A határozat indokolása által használt analógiát a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra hivatkozva a háromezer bíróból álló bírói kar vonatkozásában a legnagyobb tévedésnek tartom. Amit a 15 alkotmánybíró egyetlen testületben meg tud tenni a régi Alkotmányon alapuló alkotmánybírói határozatok újra felhasználásakor – még ha én magam személyesen ezt sem helyeslem! – addig a sok-sok testületbe szétosztott, több ezer bíró esetében ez a jogi káoszt hozhatja el.
- [46] Jelezni szeretném még, hogy a régi Alkotmányon alapuló tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény kettébontotta, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot elkülönítve rögzítette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mellett. Mivel az Alaptörvény hatálybalépése utáni első években a korábbi alkotmánybírói határozatok változatlan megidézése a döntéseinkben zavart és jogbizonytalanságot okozott az ezt illető beadványokban és a rendes bírósági szóhasználatban, az utóbbi években ezt már elnevezésben is kettébontottuk, és következetesen tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, illetve tisztességes bírósági eljáráshoz való jog elnevezést használunk. A határozati indokolás III.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) ezzel szemben egyrészt az Alkotmányon nyugvó régi alkotmánybírói határozatokat idézi meg az egységes elnevezést használva, másrészt azokat a 2012 utáni alkotmánybírói határozatokat, melyek még a régi elnevezést használva szintén az egységes tisztességes eljáráshoz való jogról írnak. Egy korábbi testületi vitában felmerült, hogy ha már reaktíváltunk egy 2012 utáni alkotmánybírói határozatban egy régi alkotmánybírói határozatot, akkor ezután már csak ezt idézzük meg a jövőben, így ehhez ragaszkodva a régi alkotmánybírói határozatok megidézésének a kihúzását láttam volna indokoltnak. De az átnevezés miatt ezt most kiterjeszhetőnek gondolom az átnevezés előtti alkotmánybírói határozatok esetében is. Így ezek megidézett tartalmát átnevezve az új kettébontás szerint és idézés nélkül láttam volna helyesnek szerepeltetni ezeket is az indokolás szövegében.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Pokol Béla s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/108/2018.

