



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és**

**Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtítkára
részére**

Tárgy: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 197. § (1) bekezdésének második mondata, valamint (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulat elleni bírói kezdeményezés (közbeszerzés)
Iktatószám: KSZ-55/143-2/2020

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtítkár Úr!

Az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében tájékoztatni kívánom szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő III/01920/2020. számú ügyel kapcsolatban.

A közbeszerzésekről szóló 2015. CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (1) bekezdésének második mondatában, valamint (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” kitételében foglalt rendelkezés összhangban áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével, az abból eredő jogbiztonság elvével, és nem ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésével.

1. Az amicus curiae benyújtásának jogcíme

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 14. § (1) bekezdésének 13. pontja értelmében a Miniszterelnökséget vezető miniszter (a továbbiakban: a miniszter) a Kormány közbeszerzéseért felelős tagja. A Korm. rendelet 26. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a

miniszter a közbeszerzésekért való felelőssége keretében előkészíti a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokat.

Az Alkotmánybíróság honlapján 2020. november 25-én az Abtv. 57. § (1a) bekezdésének megfelelően a III/01920/2020. ügyszámon hozta nyilvánosságra az indítványt, melyben az indítványozó, egy egyedi utólagos normakontroll eljárást kezdeményező bírói tanács az Abtv. 25. § alapján a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondatában, valamint (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” kitételében foglalt rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve alkalmazásának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdése rögzíti, hogy „Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az üggyel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

2. Érintett jogszabályok:

Alaptörvény

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

28. cikke: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

2. § (2) bekezdése: „(2) Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.)

A szerződés módosítása

132. §: „(1) A felek nem módosíthatják a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha
a) a módosítás olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre

jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna; vagy

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest új elemre terjeszti ki.

(2) Az (1) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel fennállását nem kell vizsgálni, ha a szerződés módosítása olyan körülmény miatt vált szükségessé, amely a szerződéskötést követően – a szerződéskötéskor előre nem látható okból merült fel és a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti. Ha a szerződés olyan eleme változik a módosítás eredményeként, amely a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelésének [63. § (4) bekezdés] alapjául szolgált, az ajánlatkérő köteles az eljárásban részt vett minden ajánlattevőt a módosításról és annak részletes indokairól értesíteni.

(3) Az (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásában a szerződésben foglalt eredeti ellenérték 5%-ot meghaladó növekedését minden esetben úgy kell tekinteni, hogy az a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára megváltoztatja.”

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

2. § (7)-(8) bekezdései: „(7) E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

(8) A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.”

141. §-a: „(1) Ezen alcím rendelkezéseit alkalmazni kell a szerződés felek - vagy az erre jogosult valamelyik fél - általi módosítására, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására (a továbbiakban együtt: szerződésmódosítás).

(2) A szerződés - a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke - nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;

b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át; valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

(3) A (2) bekezdést arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggenek. Nem alkalmazható a (2) bekezdés a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.

(4) A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

a) ha a szerződés minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon, egyértelműen rögzíti a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változásának (ideértve az opció gyakorlásának) pontos feltételeit és tartalmát. Az ilyen szerződéses feltételek azonban nem rendelkezhetnek olyan módosításokról, amelyek megváltoztatnák a szerződés általános jellegét;

b) az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, amelyek nem szerepeltek az eredeti szerződésben, amennyiben a szerződő fél személyének változása

ba) nem megvalósítható gazdasági vagy műszaki okból, különösen az eredeti szerződéssel beszerzett, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy együttműködés miatt; és

bb) az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna. Az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok együttes nettó értéke - azonban nem haladhatja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át;

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

cb) a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét;

cc) az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át. Ha egymást követően több olyan módosításra kerül sor, amelyek a ca) alpont szerinti több, egymással nem összefüggő körülmény miatt merültek fel, ez a korlátozás az egyes módosítások nettó értékére alkalmazandó. Az egymást követő módosítások nem célozhatják e rendelkezés megkerülését.

(5) A (2) bekezdésben és a (4) bekezdés b) és c) pontjában az eredeti szerződés értékeként az aktuális, indexált szerződéses ellenszolgáltatást lehet figyelembe venni, ha a szerződés a (4) bekezdés a) pontjának megfelelően az ellenszolgáltatás indexálására vonatkozó rendelkezést tartalmaz. Építési és szolgáltatási koncesszió esetében, ha a szerződés nem tartalmaz indexálási rendelkezést, az aktualizált értéket a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett éves átlagos inflációs érték figyelembevételével lehet kiszámolni.

(6) A (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

(7) A (4) bekezdés a) pontja szerinti eset kivételével az ajánlatkérő köteles a szerződés módosításáról a külön jogszabályban meghatározott minta szerinti tartalommal hirdetményt közzétenni.

(8) A szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.”

197. § (1)-(2) bekezdései: „(1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A 139. §, a 141. §, a 142. §, a 153. § (1) bekezdés c) pontja és a 175. § rendelkezéseit alkalmazni kell e törvény hatálybalépését megelőzően megkezdett beszerzések vagy közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történő módosításának lehetőségére, valamint a módosítás és teljesítés ellenőrzésére, továbbá a XXI. fejezet rendelkezéseit az ezekkel összefüggő jogorvoslati eljárásokra.

(2) A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény rendelkezéseit a 2015. november 1. napját megelőzően megkezdett beszerzésekre, - az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel - közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra alkalmazni kell.”

3. Az alapügy tényállása:

A Fővárosi Törvényszék a 103.K.704.928/2020/7-I. számon folyamatban lévő ügyben egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Abtv.. 25. § (1) bekezdése alapján az ügy felfüggesztése mellett.

A bírósági alapügyben a II. rendű felperes (az alapul fekvő közbeszerzési eljárás ajánlatkérője) [REDACTED] szállítása, telepítése és üzemeltetése” tárgyában az uniós értékhatárt meghaladó értékű közbeszerzési eljárás eredményes befejezéseként az I. rendű felperessel (az alapul fekvő közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője) 2013. szeptember 4. napján szerződést kötött. A szerződést a felek több alkalommal módosították. A 3. számú módosítás keretében – amely módosítás 2017. július 13. napján jött létre – a felek az eredeti szerződést jelentős értékű új szolgáltatásokkal, webes értékesítési rendszer létrehozásával és üzemeltetésével egészítették ki. A felek a 2016. december 22. napján létrejött ún. Költségkompenzációs Megállapodásban és a 2017. szeptember 17. napján létrejött 4. számú szerződésmódosításban egyes, harmadik személyek jogellenes magatartása miatt felmerülő többletköltségek megosztásáról rendelkeztek, amelynek alapján az I. rendű felperest többlet-ellenszolgáltatás illette meg.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál a Kbt. 153. §(1) bekezdés c) pontja alapján az I-II. rendű felperessel szemben a régi Kbt. 128. § (2) bekezdés első mondatában (1. elem), 30. § (4) bekezdésében (2. elem), valamint a Kbt. 2. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti alapelvi rendelkezések megsértése (3. elem), továbbá a Kbt. 4. § (1) bekezdése; 141. § (2) bekezdése, és (4) bekezdés b) és c) pontjának megsértése (4-6. elem) miatt. A Közbeszerzési Döntőbizottság a 4-6. kérelmi elemek tekintetében határozatában megállapította, hogy az I. és a II. rendű felperes megsértették a Kbt. 141. § (8) bekezdésében foglalt szabályokat és mindkét szerződő félre bírságot szabott ki.

A Fővárosi Törvényszék a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálatára irányuló (a szerződés érvénytelensége tárgyában indított perrel egyesített) perben úgy ítélte meg, hogy a visszamenőleges hatály tilalmába ütközően a jogbiztonság elve sérelmét veti fel az, hogy a Kbt.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései a Kbt. hatályba lépését követő időre eső szerződésmódosítások megítélésének jogszerűségére a Kbt. szabályait rendelik alkalmazni a régi Kbt. hatálya alatt keletkezett szerződéses jogviszonyok setében is.

A bírói kezdeményezésre az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos gyakorlatára hivatkozással került sor.

4. A jogszabály kezdeményezőjének az álláspontja

A Kbt. az uniós jogalkotó által 2014-ben elfogadott három új irányelv¹ hazai jogba történő átültetését valósítja meg. A Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó rendelkezései a régi Kbt.-hez képest tágabb körben, viszonylagos rugalmasság mellett engedik a szerződések módosítását, ezzel egyidejűleg ugyanakkor a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzés bevezetésével nyomatékosítják a szerződő felek alapelveknek megfelelő eljárási kötelezettségét.

A bírói kezdeményezés kapcsán mindenekelőtt indokolt áttekinteni azt, hogy a közbeszerzések joga milyen szempontból szabályozza a szerződések módosítását. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában kialakult közbeszerzési jogi megközelítés lényege az, hogy valamely közbeszerzési szerződés megkötését követően annak lényeges módosítása az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének sérelmét eredményezné, ezért a szerződés lényeges módosítását úgy kell tekinteni, mintha új szerződés odaítéléséről lenne szó.² Ebben az esetben főszabály szerint új odaítélési eljárást kell indítani – azaz a módosult feltételekkel újból meg kell nyitni a verseny lehetőségét.³

Az uniós bírósági gyakorlat megközelítésének megfelelően az irányelvi szabályozás és az annak átültetését szolgáló, a Kbt. 141. §-ában foglalt szabályok azt határozzák meg, hogy melyek azok az esetek, amikor a módosítás nem tekinthető – nagyságrendjénél, illetve körülményeinél fogva – közbeszerzési szempontból új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés. A szerződésmódosítás közbeszerzési szabályai tehát annak vizsgálatára szolgálnak, hogy a szerződésmódosítási igény felmerülése új közbeszerzési eljárás lefolytatását teszi-e szükségessé. Ebből adódik az uniós bírósági gyakorlatban alkalmazott megközelítés, amely szerint a szerződésmódosításra a „módosítás időpontjában hatályos uniós jogszabályokat kell alkalmazni.”⁴ A Kbt. 197. § (1) bekezdésének Fővárosi Törvényszék által alaptörvénysértőnek talált második mondata, valamint (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második

¹ A koncessziós szerződésekről szóló 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

² Az Európai Unió Bíróságának C-454/06. sz., Pressetext ügyben hozott ítélete, az ítélet 34. pontja.

³ Az Európai Unió Bíróságának C-526/17. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélete, az ítélet 59. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴ Az Európai Unió Bíróságának C-526/17. sz., Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélete, az ítélet 60. pontja

mondatában foglalt kivétellel” kitétele ugyanezen, az uniós bírósági gyakorlatban kialakított elvet jeleníti meg a hazai jogszabályi környezetben. A kezdeményezéssel érintett jogszabályi rendelkezések tehát kifejezetten a 2014-ben elfogadott uniós irányelvi rendelkezések hatályára vonatkozóan az Európai Unió Bírósága jogértelmezésének megfelelő nemzeti jogi rendezést nyújtják.

Annak eldöntésekor, hogy a szerződésmódosítás a régi vagy a hatályos Kbt. hatálya alá esik-e a fentiekre tekintettel nem a szerződés megkötésének vagy hatályba lépésének időpontjára kell figyelemmel lenni, hanem azon igény felmerülésére, amely a felek szerződésmódosítását vagy új beszerzési eljárás lefolytatását, tehát új szerződés kötését indukálja. Közbeszerzési jogi szempontból a szerződésmódosítás szabályai ugyanis egy új beszerzési igény megvalósulásának, új közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettségnek a vizsgálatára irányulnak, nem a korábbi jogviszonyok közbeszerzési megítélésének megváltozására. A szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítélésére a szerződésmódosításkor hatályos szabályok alkalmazása ezért – a közbeszerzési szabályozás célját és alapelveit figyelembe véve – nem tekinthető visszamenőleges hatályú rendelkezésnek.

A Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata, valamint (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” kitétele a fentiekén túl más okból sem vet fel alkotmányossági problémát.

Az alapjogi kérdés megítélése szempontjából irreleváns a Fővárosi Törvényszék beadványában hivatkozott európai bírósági C-496/18. és C-497/18. sz. ügyekben hozott ítélet – amely a már lejárt jogvesztő jogorvoslati határidők újraindításának tilalmát mondja ki –, tekintettel arra, hogy a jogbiztonság alapjogi követelményének érvényesülése szempontjából sem a közbeszerzési szerződés módosítására, sem az alkalmazandó jogszabály megítélésére nem von le következtetéseket.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kérdéskörében az Alkotmánybíróság állandó és következetes gyakorlatot követ, amelyet a testület 3191/2019. (VII. 16.) AB határozatában⁵ a következőképpen rögzít: „[a] jogállamiság [B] cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. [...] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” A testület a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban megállapította, hogy „[A] Jbt. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó

⁵ 3191/2019. (VII. 16.) AB határozat, Indoklás [27] bekezdés

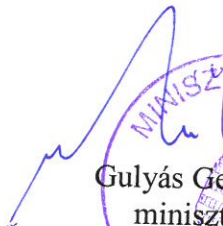
akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” (Indokolás [18]). Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55], 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.”

Álláspontom szerint a Kbt. a régi Kbt. szabályaihoz képest rugalmasabb, megengedőbb, a felek módosítási szándékának a korábbiaknál nagyobb teret adó, kedvezőbb szabályokat határoz meg a szerződésmódosítás terén, tehát nem tekinthető az érintett jogalanyok helyzetét elnehezítő szabályozásnak, ezért sem ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.

A Kbt.-ben szabályozott átmeneti rendelkezések megalkotásának célja a jogbiztonság biztosítása. A jogbiztonság követelményének a sérelmét a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondatában rögzített rendelkezés hiánya jelentené, az átmeneti rendelkezés hiányában ugyanis nem lenne egyértelmű a szerződésmódosításokra alkalmazandó jog. A közbeszerzési jogi megközelítés szerint az alkalmazandó jogszabály szempontjából nem lehet a szerződésmódosítás lehetőségének vizsgálatát különválasztani attól, amikor az ajánlatkérőnek más, nem szerződésmódosítás keretében kezelt új beszerzési igénye merül fel. Az átmeneti rendelkezés hiánya ezért több ezer, közbeszerzési eljárás útján megkötött szerződés tekintetében okozna jogbizonytalanságot, és olyan helyzetet eredményezne, amelyben Magyarország a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek szerződésmódosításra irányadó szabályainak hatályba lépését nem az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában foglalt értelmezés szerint ültetné át a magyar jogba.

Budapest, 2020. december „12”.,

Tisztelettel:


Gulyás Gergely
miniszter
