

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2020. (V. 28.) AB HATÁROZATA

a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

2. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti 104.K.700.386/2019. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz 2020. január 14-én érkezett bírói kezdeményezéssel élt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és elsődlegesen kérte ezen rendelkezések általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére 2019. január 1-jét megelőzően megkötött szerződések vonatkozásában e jogszabályhelyek alkalmazása folytán került sor 2019. január 1-jét követően, másodlagosan ezen rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy a felperes mint ajánlatkérő 2018. június 8-án nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le „óvoda és hivatal energetikai korszerűsítése” tárgyban, amely közbeszerzési eljárás eredményesen lezárult, az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel 2018. augusztus 6-án kötött vállalkozási szerződést, jogorvoslati eljárás nem indult.
- [3] 2018. november 28-án megjelent a Magyar Közlönyben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.), melynek 68. § (2) bekezdése

2019. január 1-jével léptette hatályba a M3. tv. 50. § (2) bekezdését, amely a Kbt. 152. §-át a (2a) bekezdéssel akként egészítette ki, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontját a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napjához kötötte.

- [4] A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 159. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya alá tartozó szervezet azon tagja, akinek a támogatási folyamat bármely – a támogatási szerződés megkötését követő – szakaszában szabálytalanság gyanúja jutott tudomására, a tudomásra jutástól számított három napon belül írásban rögzíti a szabálytalanság gyanúját, és azt haladéktalanul megküldi az irányító hatóság szabálytalanság-felelősének. A Rendelet 159. § (3) bekezdése alapján a Pénzügyminisztérium legkésőbb 2018. július 25-ig szabálytalansági eljárást indíthatott volna, amelyre ezen időn belül nem került sor, azonban 2019. április 16-án szabálytalansági eljárást, majd 2019. május 30-án a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárást kezdeményezett. A Pénzügyminisztérium mint hivatalbóli kezdeményező a szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságát a Kbt. 152. § (2a) bekezdésére alapította.
- [5] A Közbeszerzési Döntőbizottság a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárást lefolytatta, határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 71. § (8) bekezdésének *b)* pontját, továbbá a Kbt. 73. § (1) bekezdésének *e)* pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (2) bekezdésének első mondatát és bírságot szabott ki a felperessel szemben. A Közbeszerzési Döntőbizottság arra tekintettel találta érdemi vizsgálatra alkalmasnak a hivatalbóli kezdeményezést, hogy arra a M3. tv. hatálybalépése után került sor. Az ily módon kezdeményezett jogorvoslati eljárásra – a Kbt. 197. § (10) bekezdése értelmében – alkalmazni kellett a Kbt. 2018. november 29-től hatályos 152. § (2a) bekezdését, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság úgy találta, hogy a kezdeményezés a szubjektív határidőn belül került előterjesztésre.
- [6] Az indítványozó bírói tanács kifejtette, hogy a mindenkorai közbeszerzési törvényben a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések mellett külön szabályozást nyernek a közigazgatási úton igénybe vehető jogorvoslat szabályai. Álláspontjuk szerint a Kbt. alanyi jogként fogalmazza meg törvényben felsorolt kérelem benyújtására/kezdeményezésére jogosultak részére azt, hogy a törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás tudomásra jutása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezik. Az indítványozó bírói tanács szerint a jogorvoslati kérelemre/kezdeményezésre vonatkozó Kbt. szabály anyagi jogi jellegű, az erre biztosított határidő anyagi jogi természetű, mert annak benyújtása az igény- és jogérvényesítés első lépése, a kérelem/kezdeményezés előterjesztése nyitja meg az igényérvényesítés útját.
- [7] Az indítványozó bírói tanács szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdésében szabályozott határidő anyagi jogi természetűből egyenesen következik, hogy a kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő megtartottságát kizárólag a Kbt. szabályai szerint lehet vizsgálni és megítélni, a benyújtásra vonatkozó határidő anyagi jogi jellege azt jelenti, hogy az igény érvényesítésére szolgáló beadványnak a Kbt. 152. § (2) bekezdésében meghatározott jogvesztő, szubjektív határidőn túli előterjesztése elkészttséget eredményez, amelyet az objektív jogorvoslati határidő számítása már nem érinthet.
- [8] Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint a 2019. január 1-jén hatályba lépett M3. tv.-nyel beillesztett 152. § (2a) bekezdése orvosolhatatlan, a jogbiztonság követelményével ellentétes, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sértő állapotot idézett elő a közbeszerzési eljárás jogorvoslati rendszerében azzal, hogy a Kbt. 197. § (10) bekezdése által a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének azon fordulatát – amely szerint a jogorvoslati kezdeményezésre nyitva álló szubjektív jogorvoslati határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját kell tekinteni – olyan, korábban létrejött jogviszonyokra nézve is alkalmazni rendelte, ahol a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére biztosított jogvesztő szubjektív határidő már letelt.
- [9] Mindezekre figyelemmel az indítványozó bírói tanács arra tekintettel tartotta szükségesnek, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, hogy az érintett jogszabályi rendelkezést a jogalkotó a hatálybalépést megelőzően létrejött anyagi jogi jogviszonyokra is alkalmazni rendelte, megteremtve annak a lehetőségét, hogy a hatóság visszamenőlegesen jogsértőnek és szankcionálandónak minősítsen egy magatartást.
- [10] 2. A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügygel kapcsolatos álláspontjáról.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

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

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, 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.”

[12] 2. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2019. január 1-jétől hatályos érintett rendelkezése:

„152. § (2a) Az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.”

[13] 3. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2018. november 29-től hatályos érintett rendelkezése:

„197. § (10) E törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) által megállapított rendelkezéseit – a (11)–(13) bekezdésben foglaltak kivételével – a Mód3. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.”

[14] 4. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt.-nek 2018. november 28-ig hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

[...]

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.”

III.

- [15] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [16] Az Abtv. 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [17] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}
- [18] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében állandó gyakorlata szerint a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az eljárásban alkalmazni kell a Kbt. megjelölt rendelkezését, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított érvelés vonatkozásában pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

IV.

- [20] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [21] 1. Az indítványozó bírói tanács a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálataért kéri az Alkotmánybíróságtól, mert álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezését a Pénzügyminisztérium a Kbt. 152. § (2a) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére alapította, amely rendelkezések a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésébe ütköznek, így ezen keresztül sértik a jogbiztonság elvét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].

- [22] Az Alkotmánybíróság elöljáróban rögzíti, hogy a jelen ügyben is szakjogi – így nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó, alkotmányossági – kérdésnek tekinti annak megítélését, hogy az alapügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását kezdeményező Pénzügyminisztériumnak pontosan mely időpontban jutott a tudomására a felperes jogsértése, ekként pontosan melyik naptári naphoz köthető a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti 60 napos határidő kezdő-, illetve utolsó napja.
- [23] Következésképpen az Alkotmánybíróság határozata kizárólag az indítvánnyal érintett Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára szorítkozik.
- [24] A Kbt. 152. § (2a) bekezdését – amely a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére nyitva álló, a jogsértésnek a kezdeményezésre jogosult szerv tudomására jutásától számított 60 napos határidőt a szabálytalansági eljárás megindításának napjához köti – a Mód3. tv. 50. § (2) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, a Mód3. tv. 68. § (2) bekezdése értelmében 2019. január 1-jével hatályba léptetve azt. A Kbt. 197. § (10) bekezdését – amely átmeneti rendelkezés értelmében a Kbt. 152. § (2a) bekezdése a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó – a Mód3. tv. 64. § (1) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, amely rendelkezés a Mód3. tv. 68. § (1) bekezdése értelmében a Mód3. tv. kihirdetését követő napon, azaz 2018. november 29-én lépett hatályba.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát tekintette át.
- [26] „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát értelmezi.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[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 jogszabály 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 [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).” (Indokolás [106])
- [28] Az Alkotmánybíróság a 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „Az Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága ügyében [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. [...] Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. E szerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305.] [...] Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság [...] azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály).” (Indokolás [11]–[13])

- [29] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. 2. § (2) bekezdése értelmében 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. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó 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]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII. 31.) AB határozatban arra tekintettel semmisítette meg a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatát, hogy egy, a Kbt.-ben foglalt kötelező kizáró okot, ezen rendelkezés hatálybalépése előtt elkövetett és befejezett jogsértés esetében rendelte alkalmazni, amely kizáró ok a közbeszerzési jogsértés további szankciójának minősül, ekként hátrányosan hatott az érintettek helyzetére. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában gyakorlata alapján a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}” {35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [31] 3. Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének értelmezése szükséges, amelyek értelmében a bíróság szerint az alapügy felperese vonatkozásában alkalmazhatóvá válik a Mód3. tv.-nyel a Kbt.-be iktatott 152. § (2a) bekezdése alapján figyelembe vett szabálytalansági eljárás megindításának napja mint a felperessel szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását – ekként a felperes jogsértésének megállapítását és szankcionálását – megalapozó jogi tény.
- [32] Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság áttekintette a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezéssel érintett szabályozást.
- [33] A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek és személyek felsorolását a Kbt. 152. § (1) bekezdése tartalmazza, a jelen ügyben a Pénzügyminisztérium minősült hivatalbóli kezdeményezőnek a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján.
- [34] Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 152. § (5) bekezdése értelmében köteles visszautasítani a kezdeményezést, amennyiben azt nem a Kbt. 152. § (1) bekezdésében felsorolt erre jogosult szervek vagy személyek valamelyike terjesztette elő, a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatívén felsorolt szervek, személyek számára biztosított eljáráskezdeményezési feladatkör, egyben a közbeszerzési jogsértések feltárására és szankcionálására vonatkozó megosztott hatásköri rendszer részét képezi. Következésképpen a kezdeményezésre jogosult és egyben köteles szerv, személy számára a Kbt. 152. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazás anyagi jogi rendelkezés, hiszen a Közbeszerzési Döntőbizottság saját észlelésre, így saját hatáskörben nem jogosult eljárása kezdeményezésére, azt a kérelmes ügyekben kérelemre, hivatalból pedig a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatívén meghatározott szervek és személyek kezdeményezésére indíthatja meg. A Kbt. ezen szabályozási megoldása azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárása egy sajátos megosztott hatásköri rendszerben érvényesül, amelyben az eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Döntőbizottságtól elkülönülő, a közbeszerzésekkel működésük, hatásköreik gyakorlása során szükségszerűen kapcsolatban kerülő szervek, személyek feladatkörét képezi, míg magának a jogorvoslati eljárásnak a lefolytatása, ekként a közbeszerzési jogsértés értékelése és szankcionálása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.
- [35] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján megküldött álláspontja szerint „[a] Kbt. módosítására irányuló – a Kbt. 152. § (2a) bekezdését a Kbt. részévé tevő – törvényjavaslat [Mód3. tv.] indokolása szerint a módosítás törvényi vélelmet állít fel a Közbeszerzési Hatóság számára, amellyel garantálható, hogy a Hatóság a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.”

- [36] A Kbt. differenciáltan határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó határidőt, amikor is a Kbt. 152. § (1) bekezdésének főszövegében meghatároz egy valamennyi kezdeményezésre jogosult és jogsértésfajta vonatkozó 60 napos szubjektív határidőt, illetve az érintett közbeszerzési ügy fajtájától függő objektív határidőt.
- [37] A határidők tekintetében az eljárásjogi kódexek megkülönböztetnek anyagi jogi és eljárásjogi határidőket. Az anyagi jogi határidők elmulasztása jogvesztő, illetve elévülési jellegű jogkövetkezéssel jár, szemben az eljárásjogi határidők elmulasztásával.
- [38] Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) megállapította, hogy a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki. Az Alkotmánybíróság az Abh1. indokolásában hangsúlyozta, hogy „[a] közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek »jogvesztő« és »nem jogvesztő«, azaz »elévülési« jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezéssel meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitétel, hogy a határidő »jogvesztő«, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírászkodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírászkodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.” (Indokolás [15])
- [39] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kifejtett álláspontját a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) is fenntartotta, ekként megállapította, hogy „az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.” (Indokolás [19])
- [40] A hatóság valamely jogalannyal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa.
- [41] A jelen ügyben a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alkotmányossági vizsgálata szempontjából annak van tehát jelentősége, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő anyagi vagy eljárásjogi határidőnek minősül. A fentiek szerint a jelen ügyben a Pénzügyminisztériumot a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján megillető eljáráskezdeményezési jogosultság azon közhatalmi jogkör részét képezi, amely a jogalanyokkal szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság szankcióalkalmazását vonja maga után. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésével mint hatósági aktussal szemben nincs helye jogorvoslatnak, illetve a Kbt. 152. § (2) bekezdésben a kezdeményezésre nyitva álló 60 napos határidő nem hosszabbítható meg. Ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2) bekezdése az eljáráskezdeményezésre nyitva álló határidőt pontosan meghatározza. Az Abh1. és az Abh2. értelmében az a körülmény sem eredményezi önmagában ezen határidő eljárásjogi jellegűvé minősítését, hogy a jogszabály explicit nem minősíti jogvesztőnek e 60 napos szubjektív határidő elmulasztását.

- [42] Következésképpen a Kbt. 152. § (1) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezéséhez fűzött, a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő anyagi jogi határidőnek minősül, amelynek elmulasztása azt eredményezi, hogy az érintett szerv eljáráskezdeményezési jogosultsága a határidőt elteltét követően megszűnik.
- [43] 4. Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésében rögzített rendelkezései a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [25] és köv.) kifejtettek szerint azt kellett vizsgálnia, hogy e rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást.
- [44] Az Alkotmánybíróság utal a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” tárgykorú, 2015.EL.II.JGY.E.1.1. számú összefoglaló véleményében rögzített azon bírói gyakorlatra, amely szerint a szubjektív határidő számítását a saját tudomásszerzéstől kell számítani (Kúria Kfv.IV.37.328/2013/6. számú ítélete). Mindazonáltal a bírói gyakorlat szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kérelemre és hivatalbóli kezdeményezésére vonatkozó szabályokat a Kbt. rendszere külön kezeli, ekként a kérelem előterjesztésére vonatkozó határidők és vélelmek nem vonatkoznak a hivatalbóli kezdeményezésre.
- [45] Következésképpen a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő esetében a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv vagy személy vonatkozásában a jogsértés tudomásra jutása – a bírói gyakorlat szerint – a bizonyított saját észleléshez köthető. Az Alkotmánybíróság szerint külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeményezett szabálytalansági eljárás kezdeményezésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki. E tekintetben a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bír, hogy mennyi idő telik el a hatóság saját észlelésének napja és a szabálytalansági eljárás megindításának napja között.
- [46] A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (2a) bekezdése értelmében a tudomásra jutás napja megegyezik a szabálytalansági eljárás megindításának napjával. A Kbt. 152. § (2a) bekezdésével a szubjektív 60 napos határidő kezdetének a szabálytalansági eljáráshoz kötése lényege az – a módosítás miniszteri indokolása szerint –, hogy ne maradjon feltáratlan közbeszerzési jogsértés és egy hosszabb ellenőrzés (így különösen az uniós támogatások auditálása) esetén is lehetőség nyíljon az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására. Ez az időpont azonban olyan törvényi vélelem, amellyel szemben helye van bizonyításnak, a tényleges tudomásszerzés időpontját akár a Közbeszerzési Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság ettől eltérően állapíthatja meg.
- [47] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben (i) az érintett közbeszerzési eljárás a vizsgált Kbt. 152. § (2a) bekezdése és 197. § (10) bekezdése hatálybalépése előtti jogviszonynak minősül; (ii) a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttesen azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervezetek, személyek számára a korábbi szabályozáshoz képest hosszabb, lényegében saját hatáskörben meghatározott időponthoz kötődik a jogsértés tudomásra jutásának napja, így a szubjektív 60 napos határidő kezdetének napja, amely (iii) a jogsértést elkövetők számára a 2019. január 1-je előtti szabályozáshoz képest olyan szempontból eredményez jogkorlátozást, hogy a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz köti, hiszen a szabálytalansági eljárás megindításának napja a jogalanyok által nem meghatározható és nem kiszámítható.
- [48] Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [25] és köv.) idézett gyakorlata szerint nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az új jogszabályi rendelkezések alkalmazása a hatálybalépés előtt bekövetkezett jogi tény nem módosítja a jogalanyok számára hátrányos módon.
- [49] Az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával tehát az nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi

jogi jogintézmény határideje a szabálytalansági eljárás megindításának napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudomásra jutását. Ugyanakkor ezen anyagi jogi szabály és a hozzá kapcsolódó 60 napos szubjektív határidő az új szabály hatálybalépése előtt bekövetkezett jogi tények vonatkozásában nem eredményezhet a jogalanyok számára jogkorlátozást, illetve nem teheti kötelezettségeiket terhesebbé.

- [50] Az Alkotmánybíróság szerint az a körülmény, hogy adott esetben az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv a rá irányadó szabályok megsértésével gyakorolta a hatáskörét, nem érinti a vizsgált normák Alaptörvénnyel való összhangját. Ugyanakkor ennek megítélése a felülvizsgálatot végző bíróság kompetenciájába tartozó ítélkezési kérdés.
- [51] Tekintettel arra, hogy a 2019. január 1-jétől hatályos Kbt. 152. § (2a) bekezdése és annak 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezése a 2019. január 1-je előtt bekövetkezett hatósági tudomásra jutás és lelet szubjektív határidő vonatkozásában nem alkalmazható, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttalkalmazásának létezik olyan alkotmányos értelmezése, amely nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését, ezért a bírói kezdeményezést elutasítja.
- [52] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek annak érdekében, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttalkalmazása az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkalmazói értelmezést eredményezzen, amelynek értelmében a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében foglalt új, a jogsértésről történő tudomásra jutást másként szabályozó rendelkezés nem eredményezheti a hatálybalépést megelőzően eredménytelenül eltelt, 60 napos szubjektív határidő újraindítását. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított 60 napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához.
- [53] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. május 12.

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
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
előadó 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. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [54] A határozat rendelkező részének pontjait szavazatommal az alábbi indokok miatt nem tudtam támogatni.
- [55] 1. Kifejezetten vitatható része a határozatnak, hogy a rendelkező rész 2. pontjában a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes szövege vonatkozásában elutasítást tartalmaz. Ugyanakkor, álláspontom szerint az Abtv. alapján erre nem lett volna lehetőség.
- [56] Az indítvány tanúsága szerint ugyanis az eljáró bírói tanács a Kbt. 152. § (2a) bekezdése mellett a Kbt. 197. § (10) bekezdés „valamint a Mőd3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra” szövegrészének az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.” Ez a jelen esetben azt jelentette, hogy az Alkotmánybíróság csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés indítványban megjelölt szövegrészét érintően folytathatott volna le érdemi vizsgálatot és vonhatott volna le konklúziót.
- [57] Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot tartalmilag ugyan valóban csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés megjelölt szövegrészét érintően végezte el, formailag – a határozat megfogalmazása szerint – ugyanakkor ez a vizsgálat a rendelkezés teljes egészére kiterjedt, és a teljes egészét érintően tartalmaz elutasítást a rendelkező rész 2. pontja. Mindez annak ellenére van így, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján hivatalból nem terjesztette ki az érdemi vizsgálatot a Kbt. 197. § (10) bekezdésének indítvánnyal nem érintett szövegrészeire.
- [58] Ennek eredményeként pedig az Alkotmánybíróság úgy utasította el a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes egészébe alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, hogy arra egyrésztől nem volt indítvány, másrésztől arra vonatkozó érdemi vizsgálat lefolytatására sem került sor. Mindennek a következménye továbbá az is, hogy a rendelkező rész 2. pontja a Kbt. 197. § (10) bekezdésének érdemben nem vizsgált szövegrészei vonatkozásában is ítélt dolgot eredményez. A jelen határozat rendelkező részének 2. pontja ezért az Abtv. 31. §-a alapján akadályát képezheti minden további, a Kbt. 197. § (10) bekezdésével kapcsolatos alkotmánybírósági vizsgálatnak.
- [59] A döntést mindegyre tekintettel nem támogattam.
- [60] 2. Úgy vélem, hogy a határozat a visszaható hatály tilalmának a vizsgálatát sem az eddigi alkotmánybírósági megközelítésben folytatta le.
- [61] Az indítvánnyal érintett két jogszabályhely közül a 197. § (10) bekezdése rendelkezik a Kbt. 152. § (2a) bekezdés alkalmazhatóságáról, amikor azt mondja, hogy a Mőd3. tv. által megállapított egyes rendelkezéseket a „Mőd3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.” A visszaható hatály kérdése tehát kizárólag a 197. § (10) bekezdése vonatkozásában merülhet fel. Az indítványozó voltaképpen maga is ezt állítja (lásd az indítvány 4. oldal 5. bekezdését). Ezért a határozatban szükséges lett volna tisztázni, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében foglalt szabály nem vet fel a visszaható hatály tilalmával összefüggő aggályt. Ennek következtében pedig a visszaható hatály vizsgálata nem teljes körű.
- [62] A fentiekből következően véleményem szerint csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés támadott szövegrészét érintően lett volna szükség az alaptörvény-ellenesség orvoslására. Az alkotmányos követelményt a rendelkező rész szerinti szöveggel már ezen ok miatt sem tudtam támogatni. Ezen felül a határozat indokolása arról sem győzött meg maradéktalanul, hogy a fennálló alkotmányossági probléma a jogalkalmazás és a nem a jogszabály alaptörvény-ellenességéből fakad, és ezzel együtt arról sem, hogy megoldásának az alkotmányos követelmény megállapítása a leginkább megfelelő módja.
- [63] A határozat megállapítása szerint a konkrét esetben „az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv a rá irányadó szabályok megsértésével gyakorolta a hatáskörét.” Ezen állításon túl ugyanakkor az indokolás nem igazolja, hogy a konkrét esetben a Pénzügyminisztérium magatartása nem felelt meg a Kbt. 152. § és 197. § (10) bekezdés rendelkezéseinek. Az indokolás épp azt támasztja alá, hogy a Pénzügyminisztérium

- a támadott rendelkezéseknek megfelelően járt el, és a visszaható hatály tilalmát nem az adott szerv jogértelmezése, hanem az idézte elő, hogy a Pénzügyminisztérium élt a jogszabály által biztosított lehetőséggel.
- [64] Mindezekon felül a rendelkező rész 1. pontja szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazását egy további okból is problémásnak tartom. Annak első mondata ugyanis lényegében a jogszabály szövegével ellentétben álló iránymutatást ad a jogalkalmazóknak.
- [65] 3. Megítélésem szerint az érdemi vizsgálat során az indítvánnyal támadott egyes jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos, különböző alkotmányossági problémákat önállóan kellett volna vizsgálni.
- [66] A határozat több megállapítása a Kbt. 152. § (2a) bekezdésével összefüggő olyan alkotmányossági problémára utal, amely álláspontom szerint fennáll, de az indítvány alapján a konkrét ügyben nem volt vizsgálandó. Ilyen megállapítás például, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése alapján a „Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek, személyek számára a korábbi szabályozáshoz képest hosszabb, lényegében saját hatáskörben meghatározott időponthoz kötődik a jogsértés tudomásra jutásának napja” (Indokolás [47]). Továbbá, hogy a szabály a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz köti, és „a szabálytalansági eljárás megindításának napja a jogalanyok által nem meghatározható és nem kiszámítható” (Indokolás [47]).
- [67] Így lényegében az indokolás is utal arra, hogy amíg a Kbt. 197. § (10) bekezdés kifogásolt szövegrésze voltaképpen a törvény szerinti szubjektív határidő újrainítását teszi lehetővé a már „lezárt” jogviszonyok vonatkozásában, addig a Kbt. 152. § (2a) bekezdése a szubjektív határidő kezdő napjának a meghatározását azon szerv megállapítására bízza, amelynek a szubjektív határidőt be kellene tartania.
- [68] Véleményem szerint a szabályozás ezen, tehát a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében foglalt eleme a következők miatt kifogásolható. Igaz ugyan, hogy a törvény szerinti objektív határidő korlátot állít a határidőszámításnak, de annak tartamán belül a szubjektív határidő számítása a Kbt. 152 § (2a) bekezdésben rögzített, új határidő számítási szabály alkalmazásával az érintett szervek vonatkozásában relativizálódik. A szabályozás ugyanis lényegében kialakít egy olyan időintervallumot, amikor a jogsértésről a jogosult szerv már tudomással bír, de még nem indította meg a szabálytalansági eljárást, és amely időtartam alatt a jogsértés következmény nélkül, tovább gyakorolható. Az eredmény tehát gyakorlatilag a jogsértés elhúzódásának a lehetősége, és a sérelmes helyzet orvoslásának az elnehezülése. Ez véleményem szerint a jogbiztonsággal összefüggésben vet fel aggályokat.
- [69] Az Alkotmánybíróság a határozat tanúsága szerint ezeket az aggályokat nem oszlatta el, azokat nem nevesítette, így azokkal összefüggésben érdemi vizsgálatot sem folytatott le. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak hivatalból el kellett volna végeznie a Kbt. 152. § (2a) bekezdés alkotmányossági vizsgálatát a jogbiztonság követelményei alapján. Amennyiben pedig ezen vizsgálat lefolytatására nem látott lehetőséget vagy indokot, arra az indokolásban magyarázattal kellett volna szolgálnia.
- [70] Mindezek fényében aggályosnak gondolom, hogy a határozat a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény második mondatában lényegében ezt, a Kbt. 152. § (2a) bekezdésével összefüggésben a jogbiztonság követelményei alapján felmerülő alkotmányossági problémát tematizálja és kínál rá megoldást anélkül, hogy annak alkotmányossági vizsgálatát elvégezte volna.

Budapest, 2020. május 12.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/72/2020.

Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 125. számában.

