

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3250/2016. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.333/2015/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszéknek a perújítási, valamint előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmét elutasító végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló perújítási eljárás előzményeként közbeszerzési eljárás, majd közigazgatási per (alapper) volt folyamatban. Az indítványozó a közbeszerzési eljárásban nem nyújtott be részvételi jelentkezést, viszont a felhívással szemben jogorvoslati kérelmet terjesztett elő többek között azt állítva, hogy a részvételi felhívás sérti – az elbíráláskor hatályos – közbeszerzésekről szóló 2003. évi CIIIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 1. § (1) és (2) bekezdését, mert a gazdasági és pénzügyi alkalmassági követelmény (alkalmassági kritérium) diszkriminatív. A jogorvoslati kérelem indokolása szerint az alkalmassági kritérium önmagában alkalmatlan is (alkalmatlansági kifogás) a pénzügyi alkalmasság megítélésre. A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) a kifogásolt alkalmassági kritériumról megállapította, hogy az jogszerű, ezért a jogorvoslati kérelmet elutasította.
- [3] A közigazgatási határozatot az indítványozó keresettel támadta meg, amelyet a Fővárosi Bíróság az alkalmassági kritérium tekintetében azzal az indoklással utasított el, hogy az előírt alkalmassági kritérium nem volt jogsértő. Az indítványozó fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék – az általa kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletre is figyelemmel – osztotta az elsőfokú bíróságnak az alkalmassági kritériummal kapcsolatos álláspontját, ezért helybenhagyta az ítéletet.
- [4] A másodfokon hozott ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt. A Kúria hatályában fenntartotta a jogerős ítéletet. Döntése indokolásában többek között arra hivatkozott, hogy a Kbt. a jogorvoslati kérelem előterjesztését jogvesztő határidőhöz köti, a Kbt. 324. § (1) bekezdés d) pontja pedig előírja, hogy a jogorvoslati kérelemben meg kell jelölni a megsértett jogszabályi rendelkezést. A Kúria hangsúlyozta, hogy a jogvesztő határidő korlátozza a jogorvoslati kérelem tartalmi megváltoztatásának lehetőségét, a határidőkorlát kihat a bírósági eljárás kereteire is, ezért a KDB határozatának törvényessége a jogorvoslati kérelem tükrében ítélettel megállapította továbbá, hogy az indítványozó jogvesztő határidőn belül benyújtott jogorvoslati kérelmében az alkalmassági kritérium vonatkozásában csak annak diszkriminatív jellegét kifogásolta [Kbt. 1. § (1)–(2) bekezdés] a törvényi előírásoknak megfelelően, és csak a határidő letelte után jelölte meg a Kbt. 69. § (3) bekezdését, mint alkalmatlansági kifogása alapjául szolgáló megsértett jogszabályi rendelkezést. A jogorvoslat kereteire tekintettel ezért mellőzte az indítványozó alkalmatlansági kifogása körében felsorakoztatott érveinek vizsgálatát, valamint az indítványozott előzetes döntéshozatal ismételt kezdeményezését. Az indítványozó a Kúria ítélete ellen alkotmányjogi panasszal élt, ebben a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslati eljárásnak való jogának sérelmére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság 3037/2015. (II. 20.) AB végzésével a panaszt visszautasította.
- [5] 1.2. Az indítványozó a korábbi alkotmányjogi panasz eljárás folyamatban léte alatt terjesztette elő a Fővárosi Törvényszék és a Kúria alapperben hozott ítélete ellen a Pp. 260. § (1) bekezdés a) pontjára alapított perújítási kérelmét. A perben el nem bíralt tényként alkalmatlansági kifogását jelölte meg. Azt állította, hogy erre a tényre már a közbeszerzési eljárás során benyújtott jogorvoslati kérelmében is hivatkozott, ezen kifogását a KDB és az elsőfokú, illetve – hallgatólagon – a másodfokú bíróság is elbírálta, ugyanakkor ez a tény „végeredményben

nem került elbírálásra”, mert a Kúria elkészettség miatt mellőzte az alkalmatlansági kifogásra vonatkozó érveinek vizsgálatát. Állítása szerint amennyiben a Kúria ezeket az érveket elbírálta volna, az reá nézve kedvezőbb határozatot eredményezett volna. Állítása szerint az ügyben nem csupán a magyar, de az uniós jog alapján is helye van perújításnak. A panaszos perújítási kérelmében előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó indítványt is előterjesztett.

- [6] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 28.K.34.465/2014/4. számú végzésével a megítélése szerint érdemi tárgyalásra alkalmatlan perújítási kérelmet, valamint az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasította. Az elsőfokú bíróság döntése indoklásában a Pp. szabályaira és az egységes bírói jogalkalmazásra hivatkozással hangsúlyozta, hogy jogkérdésben nincs helye perújításnak, ezért a Kúria ítéletében a bírósági eljárás kereteire vonatkozóan kifejtett jogi álláspont nem lehet oka, alapja a perújításnak. A bíróság szerint a jogerős ítélettel szemben kifejtett jogszerűségi, a jogszabályok értelmezésére vonatkozó kifogások orvoslására a perújítás jogintézménye nem alkalmas. Mivel a perújítás megengedhetősége körében a bíróságnak ténykérdésben kell állást foglalnia, úgy ítélte meg, hogy fogalmilag kizárt az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a feltenni indítványozott kérdésben.
- [7] A perújító indítványozó fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.333/2015/7. számú, panasszal támadott végzésével elutasította a perújítónak az előzetes döntéshozatal kezdeményezése iránti indítványát, az elsőfokú bíróság végzését pedig – az illeték fizetésére vonatkozó rendelkezés mellőzésével – helybenhagyta. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyesen tárta fel a tényállást és abból helytállóan következtetett arra, hogy a perújítási kérelemben előadottak a perújítás alapjául nem szolgálhatnak, az e körben kifejtett indokokkal is egyetértett. Hangsúlyozta, hogy a perújító (indítványozó) a tényállás jogi minősítését kifogásolta, ugyanakkor a perújítás nem a jogalkalmazási hibák, hanem a jogi minősítés alapjául szolgáló tényállás hibáit van hivatva korrigálni. A másodfokú bíróság kiemelte, hogy a perújítási kérelemben előadott tényállást nem csak az első-, és másodfokú bíróság, hanem a Kúria is minősítette, így arról mindhárom szinten eljáró bíróság kifejtette jogi álláspontját, ezért a perújító állításával szemben nincs arról szó, hogy a perújító felperes keresete részben elbírálatlan maradt. A perújító előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmének teljesítését a másodfokú bíróság azzal az indokkal mellőzte, hogy az uniós joganyag a perújítás megengedhetőségére vonatkozóan szabályozást nem tartalmaz, ilyen szabályozásra a perújító sem hivatkozott.
- [8] 2. Az indítványozó a másodfokú bíróság jogerős végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában egyrészt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, és az ügyben az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontjával, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított bírósághoz fordulás jogával, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben alkalmazandó jogorvoslati jogának sérelmére hivatkozott.
- [9] Hangsúlyozta, hogy a perújítás megengedésének elutasítása az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel önmagában nem járna jogorvoslati jogának sérelmével, jelen ügyben azonban jelentősége van annak, hogy közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során került sor olyan jogsértésekre, amelyek a bírósági felülvizsgálat mint jogorvoslat hatékonyságát és teljességét akadályozták meg. Állítása szerint a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete és a perújítási kérelmét elutasító végzés együttesen eredményezte azt, hogy nem jutott tényleges és hatékony jogorvoslati joghoz a KDB döntésével szemben. Érvelése szerint az alkalmassági kritérium alkalmatlanságának kérdése és annak el nem bírálta jellege egyértelműen ténykérdés, nem pedig jogkérdés. Álláspontja szerint amennyiben a fél az igényérvényesítés során hivatkozik egy tényre, amelyet a bíróság észlel ugyan, de aztán bármilyen okból nem értékeli, és nem dönt róla, akkor az ilyen tény a bíróság által el nem bíráltnak minősül, az el nem bíráltság következménye pedig, hogy az adott tényt a fél részéről hibáján kívül nem érvényesítettnek kell tekinteni.
- [10] Az indítványozó szerint a Fővárosi Törvényszék döntése jogorvoslati jogának sérelmét azzal okozta, hogy perújítási kérelmét a Kúriának az eljárás kereteire vonatkozó jogértelmezésével szemben megfogalmazott jogi kifogásnak minősítette, továbbá megállapította, hogy az alkalmassági kritérium alkalmatlanságára vonatkozó kifogásról a Kúria kifejtette jogi álláspontját. Állította, hogy az a bírósági felülvizsgálat, amelynek keretében kizárólag az ítéleti pontossággal megjelölt jogszabálysértéseket bírálják el érdemben, illetve határidőben előterjesztett „jogszabálysértéseket” egyáltalán nem bírálják el – végső soron azért, mert az el nem bíráltnak minősített jogkérdésnek minősítik –, így az nem tesz eleget a tényleges és hatékony jogorvoslat, bírósági felülvizsgálat és bírói jogvédelem követelményének.

- [11] Az indítványozó szerint a támadott bírói döntés a törvényes bíróhoz való jogát, és ezáltal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz biztosított jogát azzal sértette meg, hogy a perújítás megengedhetőségével összefüggésben nem kezdeményezte az EUB előzetes döntéshozatali eljárását. Értelmezése szerint azokban az esetekben, amikor magyar bíróság köteles előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, az EUB törvényes bírónak minősül, e körben a német és az osztrák alkotmánybíróságok, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataira hivatkozott. Érvélete szerint a perújítás megengedhetősége körében tekintettel kellett volna lenni az uniós jog releváns rendelkezéseire és elveire, azaz a közbeszerzési jogorvoslati irányelvekben rögzített hatékony jogorvoslat követelményére, valamint az egyenértékűség, és különösen a tényleges érvényesülés elvére. Állította, hogy a Fővárosi Törvényszéknek mint végső fokon eljáró bírói fórumnak az EUB előzetes döntését kellett volna kérnie a perújítás megengedhetősége körében az indítványozó által feltenni kért kérdésben.
- [12] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [13] Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okoknál fogva nem fogadható be.
- [14] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság vizsgálata a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, ezért az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mérlegelési jogkörében az indítványhoz kötötten ítéli meg az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételek valamelyike fennáll-e.
- [15] Az indítványozó állítása szerint jogorvoslatához való jogának sérelme érdemben befolyásolta a támadott bírói döntést: alaptörvény-ellenesség hiányában a perújítás megengedhetőségével kapcsolatos eljárás mindenképpen eltérő tartalmú döntéssel zárult volna, amely megteremtette volna az objektív lehetőséget a perújítási eljárás lefolytatására, és ezáltal az indítványozó alapjogainak érvényesülésére. Állította, hogy törvényes bíróhoz való jogának sérelme, azaz az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmaradása a támadott bírói döntést szintén érdemben befolyásolta. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként jelölte meg az indítványozó, hogy a jogorvoslatához való jog, a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó követelmény, valamint a bírósághoz fordulás joga miként érvényesül közbeszerzési ügyekben, és e jogok érvényesülésére milyen hatással vannak a jogorvoslati határidők, a jogorvoslati kérelmekhez kötöttség és a perben el nem bírált tények bíróságok általi értelmezése, ideértve a tény- és jogkérdések közötti különbségtételt is. Az indítványozó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése magában foglalja-e a törvényes bíróhoz való alapvető jogot, s ha igen, levezethető-e abból az utolsó fokon eljáró bíróságnak előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettsége.
- [16] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, [...] a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3170/2014. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [8]}. A „bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. [...] Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata” {3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [28], [29]}.
- [17] A Pp. 266. § (1) bekezdése alapján a bíróság hivatalból vizsgálja, hogy a perújításnak a 260–262. §-ban meghatározott előfeltételei fennállnak-e. A perújítás megengedhetőségének vizsgálata során a bíróságnak többek között abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a perújítás alapjául felhozottak ténykérdésnek vagy jogkérdésnek minősülnek, a felhozott tény az alapeljárásban elbírálták vagy nem, az el nem bíráltság ténye kihatott-e a jogerős ítélet megalapozottságára. Az indítványozó a bíróságnak a fenti kérdésekben elfoglalt álláspontját kérdőjelezi meg, ebből pedig az következik, hogy az indítvány a támadott bírói döntés törvényességi, és nem alkotmányossági felülvizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alkotmányjogi panasz lényegében – az alapperben hozott kúriai felülvizsgálati ítélettel szemben benyújtott panaszhoz hasonlóan – arra

irányul, hogy az alkalmatlansági kifogást érdemben bírálja el a bíróság. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban a jelen ügyre vonatkozóan is annak megállapítását teszi szükségessé, hogy az Alkotmánybíróság nem veheti át a bíróságok szerepét, a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a hatáskörébe.

- [18] A törvényes bíróhoz való jog sérelmét állító indítványi elem vonatkozásában az Alkotmánybíróság ugyancsak arra hívja fel az indítványozó figyelmét, hogy a bíróságok feladata és felelőssége az előzetes döntéshozatal kezdeményezésével összefüggő kérdésekben (pl. szükségesség, előterjesztési kötelezettség) dönteni, e tekintetben tehát az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi kérdést nem vet fel.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által felvetett aggályok a támadott bírói döntés érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem teszik lehetővé, mert az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában meghatározott törvényi feltételek egyikének sem felel meg. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel – az Abtv. 56. § (1) és (3) bekezdésére is figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2016. november 21.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/198/2016.

