

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3407/2020. (XI. 13.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 158. § (1) bekezdése, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.621/2019/2. 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 (dr. Asztalos Dóra ügyvéd) eljáró gazdasági társaság indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdésére és 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben megállapított tényállás szerint az indítványozó – további ajánlattevők mellett – ajánlatot tett az ajánlatkérő felhívásával indított „Infrastruktúra fejlesztés a szisztematikus határellenőrzés bevezetésére” elnevezésű nyílt közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásáról készített összegzésében a közbeszerzés 2. részét eredményesnek nyilvánította, az indítványozó ajánlatát érvényesnek fogadta el, a nyertes ajánlattevő pedig az indítványozó lett. Az indítványozó ajánlatával összefüggésben két ajánlattevő vitarendezési kérelmet terjesztett elő. Az ajánlatkérő a kérelemnek helyt adott, és módosított összegzésében a közbeszerzés 2. részét eredménytelennek, az indítványozó ajánlatát érvénytelennek nyilvánította, nyertes ajánlattevőként pedig egy másik, érvényes ajánlatot tevő személyt jelölt meg. A módosított összegzés ellen az indítványozó nyújtott be vitarendezési kérelmet, amelyet az ajánlatkérő elutasított.
- [3] Ezt követően fordult az indítványozó jogorvoslati kérelemmel a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottságához (a továbbiakban: Közbeszerzési Döntőbizottság). Első kérelme annak megállapítására irányult, hogy az ajánlatkérő az ajánlatát jogsértőn érvénytelenítette, második kérelme a közbeszerzés 2. részének jogsértő eredménytelenné nyilvánításán alapult, és az első kérelemre épült. A Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 158. § (1) bekezdése alapján a jogorvoslati eljárást kiterjesztette, és hivatalból vizsgálta, hogy az ajánlatkérő a Kbt. alapelveinek, illetve a megjelölt tételes jogi rendelkezéseknek megfelelően állapította-e meg a közbeszerzés 2. részének eredménytelenségét a megjelölt joggalappal, illetve a módosított összegzés szerinti ajánlattevő ajánlatának érvényességével kapcsolatban. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában a felperes jogorvoslati kérelmének első kérelmi elemét elutasította, a második kérelmi elem vonatkozásában a jogorvoslati eljárást megszüntette. A kiterjesztés folytán elvégzett vizsgálata alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. megjelölt rendelkezéseit, ezért megsemmisítette a közbeszerzés 2. részét lezáró döntésnek (módosított összegzés) az eljárás eredménytelenségét megállapító, továbbá a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvényességi bírálatára vonatkozó részét, az ajánlatkérővel szemben pedig bírságot szabott ki.
- [4] Az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát keresettel támadta meg. Elsődleges kereseti kérelmében annak megállapításával, hogy ajánlatának érvénytelenítésére jogsértő módon került sor, az ajánlatát érvénytelenítő és az eljárást lezáró döntés megsemmisítését kérte. Másodlagos kereseti kérelme a megtámadott határozat hatályon kívül helyezésére és az alperes új eljárásra utasítására irányult. Az indítványozó a jogorvoslati eljárást lezáró határozat ellen benyújtott keresetében kifogásolta a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárást kiterjesztő végzését is. A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5. számú ítéletével (a továbbiakban: jogerős ítélet) a keresetet elutasította, mert álláspontja szerint mind a hivatalbóli kiterjesztés tárgyában hozott végzés érdemére tett, illetve az azzal szemben felhozott eljárási kifogások, mind pedig az eljárást lezáró határozat jogsértő voltára vonatkozó állítások alaptalanok voltak.
- [5] Az indítványozó az elsőfokú bíróság jogerős ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelynek befogadását a Kúria Kfv.III.37.621/2019/2. számú végzésével megtagadta, mert álláspontja szerint a felülvizsgálati

kérelem befogadásának a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdés – indítványozó által hivatkozott – *a)*, *b)* és *d)* pontjában meghatározott feltételei nem állnak fenn, az állított jogsértések pedig önmagukban a felülvizsgálati kérelem befogadását nem indokolják.

- [6] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, alkotmányjogi panaszában a Kbt. 158. § (1) bekezdése, a jogerős ítélet, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a jogorvoslati eljárást kiterjesztő végzése megsemmisítését arra hivatkozással kérte, hogy azok sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, illetve a XXIV. cikk (1) bekezdését.
- [7] Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés a hatalommegosztás elvével azért ellentétes, mert lehetővé teszi, hogy a „kvázibíróságként” eljáró, az igazságszolgáltatást megjelenítő Közbeszerzési Döntőbizottság ezen igazságszolgáltatási tevékenysége során kiterjesztés útján eljárást indítson, és azt saját maga bírálja is el, ezzel túllépve az igazságszolgáltatási szerepen. Érvelése szerint a végrehajtó hatalmi szerepben kiterjesztéssel indított eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottság önmaga képviseli a „vádat”, és egyúttal a saját bírója is. A kiterjesztés Kbt. 158. § (1) bekezdésében szabályozott lehetősége az indítványozó szerint azért sérti a XXIV. cikk (1) bekezdését, mert az önmagát képviselő, önmaga ügyében döntő döntéshozó fórum pártatlannak nyilvánvalóan nem tekinthető.
- [8] Állítása szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság kiterjesztő végzésével önkényesen avatkozott be a felek jogviszonyába, és a felek által nem kért körben hozott a saját „gyanúját” igazoló határozatot.
- [9] Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtítkárnak tájékoztatása és hiánypótlásra történő felhívása alapján a már előadott indokaira tekintettel alkotmányjogi panaszát kiterjesztette a Kúria Kfv.III.37.621/2019/2. számú végzésére, továbbá az alaptörvény-ellenesség körében hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is, mind a támadott jogszabályi rendelkezés, mind a Közbeszerzési Döntőbizottság kiterjesztő végzése, a jogerős ítélet és a Kúria befogadást megtagadó végzése vonatkozásában. Az indítványban előadott indokait a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével kapcsolatban fenntartva kiegészítő indítványában a részrehajlás nélküli, pártatlan és a tisztességes eljárás követelményeinek sérelmét nevesítette. Kiemelte, hogy a részrehajlás nélküli, pártatlan eljárás azáltal sérült, hogy a Kbt. 158. § (1) bekezdésének alkalmazásával a Közbeszerzési Döntőbizottság a saját jogorvoslatát bírálta el, így ugyanaz volt a „vádoló” és a vád tárgyában döntő személy, ez utóbbi elfogulatlanok ezért nem tekinthető. Kifogásolta, hogy a kiterjesztés alapján folyó eljárásban nem érvényesül a fegyverek egyenlőségének elve, mert az eljárásnak ez a része a jogsértéssel „megvádolt” személy részvétele nélkül zajlik. Az indítványozó állítása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog nem érvényesült, mert a Kbt. 158. § (1) bekezdésének alkalmazása egy átláthatatlan, egyenlőtlen küzdelmet és döntéshozatalt eredményezett.
- [10] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére hivatkozással tájékoztatta az Alkotmánybíróságot a Kbtv. 158. § (1) bekezdésének alkotmányosságával kapcsolatos szakmai álláspontjáról.
- [11] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról kell döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a panasz befogadása formai és tartalmi feltételeinek az indítvány megfelel-e. Vizsgálata eredményeként az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek a következők miatt.
- [12] 3.1. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik”. A hatalommegosztás elve az államhatalom szervező elveként a jogállamiság követelményét, a hatalomkoncentráció megakadályozását van hivatva biztosítani, az indítványozó számára jogot azonban nem biztosít. Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* pontja, illetve 27. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani, ezért a C) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított alkotmányjogi panaszok nem felelnek az Abtv. megjelölt rendelkezéseinek.
- [13] 3.2. Az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárást kiterjesztő végzésének megsemmisítését is kérte az Alkotmánybíróságtól. Kérelmét kiegészítő indítványában részben pontosította, részint kiterjesztette: a Közbeszerzési Döntőbizottság kiterjesztő végzésére és eljárást befejező határozatára kiterjedő hatállyal kérte a jogerős ítélet és a kúriai végzés megsemmisítését. Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panasszal csak az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást befejező egyéb bírói döntés támadható meg, ezért a Közbeszerzési Döntőbizottság támadott végzése alkotmányjogi panasznak tárgya nem lehet, ezért az Alkotmánybíróság a hatósági döntések ellen irányuló panaszok befogadhatóságát a továbbiakban nem vizsgálta. Megjegyzi

az Alkotmánybíróság, hogy az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a bírói döntéssel felülvizsgált hatósági döntés hivatalból történő megsemmisítésére csak a bírói döntés megsemmisítése esetén van lehetőség.

- [14] 3.3. Mindezek után az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Kbt. 158. § (1) bekezdés, a jogerős ítélet, illetve a felülvizsgálati kérelem befogadását visszautasító kúriai végzés megsemmisítésére irányuló, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemek befogadásának törvényi feltételei fennállnak-e.
- [15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozottság követelményének a támadott jogszabályi rendelkezés és bírói döntések esetében is az Alaptörvény megsérteni állított valamennyi rendelkezése vonatkozásában külön-külön érvényesülnie kell {pl. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [21]}. A határozottság törvényi követelményének alapvető indoka az, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság fő szabály szerint kötve van az indítványhoz, vizsgálata az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés alapján a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az a)–f) pontokban foglaltakat. Ezen rendelkezések alapján tehát az indítványnak – többek között – egyértelműen tartalmaznia kell az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [b) pont], illetve indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [e) pont]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, illetve a 27. §-ára alapított indítványi elemek a megjelölt törvényi feltételeknek nem felelnek meg, mert nem tartalmaznak alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra vonatkozóan, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés és bírói döntések miért ellentétesek a tisztességes hatósági, illetve a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróság tájékoztatása ellenére sem tett különbséget a XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott alapjogok között, kiegészített indítványában fenntartotta, illetve a kúriai végzésre kiterjesztette azon állítását, hogy a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát a támadott bírói döntések sértik. Ezt az állítást azonban az indítványozó semmivel nem támasztotta alá, nem mutatott rá a XXIV. cikk (1) bekezdésben biztosított alapjog alkotmányos tartalmára, és nem fejtette ki, hogy a támadott bírói döntések, illetve jogszabályi rendelkezés miért ellentétesek ezen alapjoggal.
- [17] A határozottság követelményét nem elégítik ki a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemek sem, a fenti megállapítások ezekre is érvényesek. Az indítvány határozottságának hiánya alapvetően abból fakad, hogy az indítványban, illetve annak kiegészítése során az indítványozó az állításait nem vonatkoztatja panaszának egyes tárgyaira, illetve az Alaptörvény meghatározott rendelkezéseire, így nem egyértelmű, hogy kijelentései a jogszabályi rendelkezésre, vagy valamelyik bírói döntésre, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz, vagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vonatkoznak-e. Az indítvány a panasszal támadható bírósági döntésekre vonatkozó határozott kérelmet több vonatkozásban is nélkülözi, lényegében a bírósági döntések és az Alaptörvény rendelkezéseinek megjelölésén kívül az indítványban ezekre vonatkozóan egyáltalán nincs kérelem megfogalmazva.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványnak a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog sérelmére alapított elemei nem tartalmaznak olyan indokolást sem, amelynek alapján egyértelműen körvonalazódna az az alkotmányossági kérdés, amely – egyéb feltételek fennállását feltételezve – támadott jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntések vonatkozásában az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatának tárgya lehetne. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [19] 4. Mindezek alapján Alkotmánybíróság – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében szabályozott feltételeknek részben meg nem felelő indítványt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. november 3.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1442/2019.

