

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: V/ 0 1 4 4 2 - 5 / 2019	
Érkezett: 2020 JAN 03.	
Példány: 1.	Kezelőiroda:
Melléklet: db	



MINISZTERELNÖKSÉG

Tárgy: alkotmányjogi panasz a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 158. § (1) bekezdés vonatkozásában (közbeszerzés)

Iktatószám: KSZ-55/195-4/2019

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Gulyás Gergely, Miniszterelnökséget vezető miniszter az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő V/01442/2019. számú ügygel kapcsolatban.

Álláspontom szerint a közbeszerzésekről szóló 2015. CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 158. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés összhangban áll az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalom megosztásának elvével, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal.

Indokolás

1. Az *amicus curiae* benyújtásának jogcíme

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 ügygel 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.”*

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

Az Alkotmánybíróság honlapján 2019. október 30-án az Abtv. 57. § (1a) bekezdésének megfelelően a IV/01442/2019. ügyszámon hozta nyilvánosságra az indítványt, melyben az indítványozó - az Abtv. 27. §-a alapján - a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, a Közbeszerzési Döntőbizottság D.156/17/2018. számú végzésére kiterjedő hatállyal. Továbbá az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy a testület állapítsa meg a Kbt. 158. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, valamint semmisítse meg a rendelkezést.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő. Megjegyezzük, hogy az indítványozó a fentiekén túl eredeti beadványát kiegészítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére történő hivatkozással is, azonban erre vonatkozóan – érintettség hiányában – nem kívánunk nyilatkozatot tenni.

2. Érintett jogszabályok és jogszabályi rendelkezések

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

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

Kbt.

„158. § (1) Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.”

3. Az alapügy tényállása

Az ügy tényállása szerint az alkotmányjogi panasz indítványozója (panaszos) ajánlattevőként vett részt közbeszerzési eljárásban, ahol az eljárás második szakasza tekintetében jogorvoslati kérelemmel élt a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: Döntőbizottság). A jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottság a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján a jogorvoslatot kiterjesztette, majd az eljárást lezáró határozatában az indítványozó jogorvoslati kérelmét elutasította, a kiterjesztés körében eljárva pedig jogsértést állapított meg. A jogsértés megállapítása az alkotmányjogi panasz indítványozójára is hatással volt, ezért bírósági eljárást kezdeményezett. A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasította, a Kúria pedig a panaszos felülvizsgálati kérelmének befogadását megtagadta.

Az alkotmányjogi panasz indítványozójának álláspontja szerint sérti a hatalommegosztás elvét, valamint a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogot a Döntőbizottság – a Kbt. 158. § (1) bekezdésében rögzített – azon jogosultsága, hogy amennyiben az eljárása során a kérelem alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, az eljárást erre vonatkozóan hivatalból kiterjesztheti.

A panaszos álláspontja szerint a kérelmére indult jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság saját jogorvoslati kérelmet fogalmazott meg, majd azt ugyanabban az összetételben elbírálta. Rögzítette továbbá, hogy a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem által nem érintett körben, általa meg nem jelölt tények és meg nem jelölt jogszabályi helyek alapján avatkozott bele a felek jogviszonyába.

4. A jogszabály kezdeményezőjének álláspontja

4.1. A szabályozás jellege, háttere, valamint a Kbt. 158. § (1) bekezdés célja és értelmezése

A Kbt. 2015. november 1. napján történt hatálybalépése óta a Kbt. 145. § (1) bekezdése rendelkezik a Döntőbizottság eljárása során alkalmazandó jogszabályokról, azok egymáshoz való viszonyáról.

A 2017. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a Döntőbizottság jogorvoslati eljárására a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a közigazgatási és hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt kellett alkalmazni, amely így szubszidiárius szabályként érvényesült.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2018. január 1. napján történt hatálybalépése nyomán módosított, azóta hatályos rendelkezések megfordították a korábbi szabályozást, az Ákr. hatálya alól ki nem vett eljárások esetén a *közigazgatási hatósági eljárásokra, így az ún. közbeszerzési jogorvoslati eljárásra is vonatkozó* jogszabályok az Ákr. szabályaitól csak akkor térhetnek el, ha az eltérést maga az Ákr. megengedi (továbbá arra ad felhatalmazást, hogy jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg).

Kiemelendő, hogy az Ákr. 2018. január 1. napján hatályba lépett rendelkezéseit a jogalkotó a hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokra rendelte alkalmazni, e szabályoktól való eltérést nem megengedve. Ezzel összhangban a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (Mód2. tv.) szerint a Kbt. módosításai, így a Kbt. XXI. fejezetében szereplő jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályai szintén 2018. január 1. napján léptek hatályba, tehát a Döntőbizottságnak a 2018. január 1. napja után indult és megismételt jogorvoslati eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, azzal, hogy a jogviták eldöntése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni.

Az Ákr. 9. §-a szerint e törvény alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

A Döntőbizottság hatáskörét - egyebek mellett - a Kbt. 145. § (2) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg.

„A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó *jogszabályok megsértése miatt indult eljárás* lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében - ideértve a 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) - a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.”

A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint, ha a Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában hivatalból is eljárhat. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás

hivatalbóli kiterjesztése az eljáró tanács mérlegelési jogkörébe tartozik azzal, hogy a kiterjesztésre a Kbt.-ben foglalt, fent idézett keretek között, a Kbt. szerinti mérlegelési szempontok alapján kerülhet csak sor. A Döntőbizottságnak az ügy érdemére vonatkozó döntésével szemben a bíróság előtti keresetindítási jog természetesen a hivatalból történt kiterjesztés tárgyában hozott döntés tekintetében is adott.

A fentiek összevetéséből álláspontunk szerint egyértelműen következik, hogy a Döntőbizottság, mint a Kbt. 179. § (4) bekezdése alapján a Közbeszerzési Hatóság keretében működő szerv *az Ákr. szerinti hatóságnak minősül*. A Döntőbizottság eljárása egyfokú közigazgatási hatósági eljárás, amely mind kérelemre, mind hivatalból indulhat, és tárgyát képezheti bármely, a Döntőbizottság hatáskörébe tartozó jogsértés, akár vannak egymással ellenérdekű ügyfelek, akár nincsenek.

A hivatalból történő kiterjesztést tartalmazó rendelkezéssel a jogalkotó célja a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb általános alapelveinek, nevezetesen a hivatalbóliságnak a konkrét közigazgatási jogviszony keretében történő rögzítése volt, ezzel pedig az, hogy a jogorvoslati eljárások lefolytatására létrehozott szerv a közbeszerzések – és ehhez kapcsolódóan az egyéb, a Kbt. hatálya alá tartozó jogügyletek – törvényességét teljes körűen felülvizsgálhassa és a jogsértések kiküszöbölésére a szükséges intézkedéseket megtehesse. Ez azt is jelenti, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, mint közigazgatási hatósági eljárásban nem érvényesül a kérelemhez kötöttség elve.

Ezt az értelmezést támasztja alá a 171/1999. számú közigazgatási elvi határozat is, amelyben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a Döntőbizottság a kérelemben panaszolt eljárás jogszerűségének vizsgálata során nincs kötve a megjelölt jogsértéshez. A Döntőbizottság eszerint nem csak a Kbt. megjelölt rendelkezésének megsértését vizsgálhatja, hanem más törvénysértés megállapítása esetén is jogosult, sőt köteles azt orvosolni. A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a közigazgatási jogorvoslati eljárásban a kérelemhez kötöttség – a polgári peres eljárásban meghatározott értelemben – nem érvényesülhet, mivel a közigazgatási jogviszony elemei, az alanyok alá-fölérendeltségi viszonya, a közigazgatási szerv eljárásának közhatalmi jellege azt kizárják. A közigazgatási jogviszonyban az állami akarat, a közérdek érvényesítése megkívánja, hogy az ügyfél kérelméről a közigazgatási szerv a jogszabályok hatályosulásának biztosításával hozzon határozatot, így a törvényességet a kérelemmel szemben is érvényesíteni kell.

A fenti értelmezés irányadó a Döntőbizottság által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokra is, amelyekben szintén a közérdek érvényesítése céljából van törvényi lehetőség a törvényesség érvényesítésére az ügyfél kérelmével nem érintett körben is, a Kbt. 158. § (1) bekezdésében foglalt garanciális keretek között.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárás ilyen értelmezése teszi lehetővé, hogy a Döntőbizottság funkcióját maradéktalanul betölthesse és megfeleljen mind a Kbt. 2. § (1)-(4) bekezdései által megfogalmazott alapelveknek, mind ezen keresztül az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének („Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit.

Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”), továbbá a 37. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak („A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.”).

Kiemeljük továbbá, hogy a hivatalbóli kiterjesztés jogintézménye immár 24 éve, azaz a magyar közbeszerzési jog kezdetétől szerepel az éppen hatályos közbeszerzési törvényben, hiszen a Kbt. hatályba lépését megelőzően mind az 1995. évi XL. törvény 79. § (6) bekezdése, mind a 2003. évi CXXIX. törvény 334. § (1) bekezdése, mind pedig a 2011. évi CVIII. törvény 146. § (1) bekezdése lehetővé tette a Döntőbizottság számára a vizsgálat terjedelmének kibővítését.

Mindezeket figyelembe véve a támadott rendelkezés közvetetten az Alaptörvényben rögzített – idézett – alapelvek érvényesülését szolgálja. Az Alaptörvényben rögzített, fent említett elvek érvényesülése érdekében a közbeszerzések törvényességének teljes körű felülvizsgálata és a jogsértések kiküszöbölése szükséges, ehhez elengedhetetlenül hozzátartozik az eljárás kiterjesztési lehetőségének biztosítása a Döntőbizottság részére, túl azon, hogy közigazgatási eljárás esetén a hivatalbóliség alapelvéből eleve magától értetődő.

4.2. A hatalommegosztás elvének értelmezése

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás kitér arra, hogy az Alaptörvény az alkotmányos alapelvek között határozza meg a hatalommegosztás elvét, amelyen az Alaptörvény nyugszik, ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködési kötelezettségét. Az indítványozó az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére is hivatkozik a benyújtott alkotmányjogi panasz keretében, amellyel összefüggésben indokolt utalni az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára a C) cikk (1) bekezdés vizsgálhatósága kapcsán:

„2. Már a befogadási eljárásban is észlelte ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány egyes elemei érdemi vizsgálatának nincs helye.

Az indítványozó ugyanis megsértett alaptörvényi rendelkezésként az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére és 28. cikkére is hivatkozott. Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét rögzíti, míg az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára határozza meg a jogértelmezés irányvonalait. Alaptörvényben biztosított jogot tehát egyik rendelkezés sem foglal magában, így azok sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható. Ezért az indítványozónak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével és 28. cikkével összefüggő indítványi elemei érdemben nem voltak vizsgálhatók.” {3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás: [20]- [21]}

Mindezen felül az alábbiakat tartjuk fontosnak rögzíteni.

A Kbt. 179. § (1)-(4) bekezdései értelmében az e törvényben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása érdekében autonóm államigazgatási szervként Közbizterzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) működik, amely *csak az Országgyűlésnek van alárendelve*. A Hatóság az Országgyűlés felügyelete alatt álló *autonóm államigazgatási szervként* működő központi költségvetési szerv. A Hatóság költségvetését a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címként kell megtervezni. A Hatóság előirányzatának terhére az Országgyűlés jóváhagyása nélkül év közben nem hajtható végre átcsoportosítás.

A hivatkozott rendelkezésekből megállapítható, hogy a panaszos álláspontjával szemben a Hatóság, illetőleg a keretében működő Döntőbizottság nem tekinthető a bírói hatalom részének.

Ezt reprezentálja azon tény is, hogy a közbizterzési jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok nem tartalmazzák a polgári eljárásjogra főszabályként jellemző, a felek által előterjesztett kérelmekhez kötöttség követelményét, mi több, lehetővé teszik az eljárás kiterjeszthesőségét [Kbt. 158. § (1) bekezdés], valamint az eljárás folytathatóságát a jogorvoslati kérelem visszavonása esetén [158. § (2) bekezdés].

Jelen esetben továbbá a Döntőbizottság végzésével, határozatával szemben az Ákr. alapján a bírósághoz lehet jogorvoslatért folyamodni, azaz a hatóság döntésével szembeni bírói felülvizsgálatot a jogalkotó biztosította, így a Döntőbizottság sem fogalmilag, sem ténylegesen nem része az igazságszolgáltatási hatalmi ágnak, sőt egyedi döntéseit tekintve annak alárendelt (azaz fogalmilag attól elkülönült).

Az indítványozó az alkotmányjogi panasz II. pontjában a Döntőbizottságról szólva – tévesen – „az igazságszolgáltatást jeleníti meg” fordulattal él, az indítványt kiegészítő nyilatkozatának II. pontjában azonban már expressis verbis maga is rögzíti: a Közbizterzési Döntőbizottság közigazgatási hatóság.

Egyebekben hangsúlyozzuk, hogy a közbizterzés területén a független döntéshozatali szerv felállításának kötelezettsége a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvekben (továbbiakban: jogorvoslati irányelv) előírt tagállami kötelezettségből fakad. Ezen irányelv a hatékony és gyors jogorvoslatok lefolytatását lehetővé tevő szabályozás megalkotását várja el a tagállamoktól.

A fentiekben kifejtettek alapján összességében megállapítható, hogy a Kbt. 158. § (1) alapján az eljárás kiterjesztése nem jelenti más hatalmi ág jogosítványainak elvonását, hanem lehetővé teszi, hogy a Döntőbizottság funkcióját maradéktalanul betölthesse és megfeleljen a Kbt. alapelveiben rögzített – és az Alaptörvényből eredő – céloknak. A Kbt. 158. § (1) bekezdésének 4.1. pontban kifejtett értelmezése alapján, valamint a hatalommegosztás elvéhez kapcsolódó alkotmánybírósági értelmezésre tekintettel, a rendelkezés álláspontunk szerint nem sérti a hatalommegosztás Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésben rögzített elvét.

4.3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint „Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.”

Az Ákr. 7. §-a, 10. § (1) bekezdése és 35. §-a alapján a közigazgatási ügy/eljárás - a hatósági ellenőrzés kivételével - főszabály szerint kérelemre indul, viszont az Ákr. 3. §-a (officialitás elve) és az Ákr. 47. § (1) bekezdés e) pontja szerinti eljárás-megszüntetési eset is utal az eljárás hivatalból történő folytathatóságára.

A Kbt. 148. § (1) bekezdése szerint a Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban – a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint –, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

Ezen utóbbi rendelkezésből következik, hogy a Döntőbizottság jogorvoslati eljárása a Kbt. 149. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslati kérelemre, valamint hivatalból, a Kbt. 152. § (1) bekezdésében nevesített szervezetek, személyek kezdeményezésére indulhat meg, valamint a már megindult jogorvoslati eljárás esetén van lehetőség az eljárás kiterjesztésére hivatalból, továbbá – a kérelem esetleges visszavonása esetén – az eljárás folytatására is. Tekintettel arra, hogy a Kbt. ellenőrzési hatáskört, valamint hatósági nyilvántartás vezetési hatáskört nem telepít a Döntőbizottságra, így a Döntőbizottság a hatáskörébe tartozó jogsértésekről vagy a jogorvoslati eljárások során, vagy a hozzá benyújtott kezdeményező iratokból szerezhet tudomást. Ezért rendelkezik úgy a törvény, hogy ezekben az esetekben kerül sor hivatalból a jogorvoslati eljárás megindítására vagy kiterjesztésére, folytatására azzal az eltéréssel, hogy a hivatalbóli jogorvoslati eljárás megindítása szabályszerűen benyújtott kezdeményezés esetén még kötelező is a Döntőbizottság számára, az eljárás hivatalból történő kiterjesztése tekintetében viszont az eljáró tanács – a törvényi keretek között – dönthet. Ezért hangsúlyozandó, hogy az alkotmányjogi panaszban leírtakkal ellentétben a Döntőbizottság nem „saját” ügyében dönt, hanem a tudomására jutott jogsértéseket hivatalból vizsgálja, így nem beszélhetünk a Döntőbizottságnak a kiterjesztett eljárás eredményéhez fűződő érdekelttségéről. Ebben a kontextusban a pártatlanság elvének sérelme nem merül föl.

A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerinti *jogintézmény kizárólag a kérelemre, vagy kezdeményezésre már megindult jogorvoslati eljárásokban* alkalmazható. A Döntőbizottság e rendelkezés alapján az eljárásban a vizsgálatának terjedelmét bővítheti akként, hogy az eljárást hivatalból folytatja, vagy kiterjeszti a kérelemben/kezdeményezésben nem vélelmezett, de az eljárás során feltárt további jogsértésekre is. (Analog példát említve más közigazgatási területről: ha a munkaügyi ellenőrzés során több más jogsértés kerül a hatóság

tudomására, akkor a fentebb már hivatkozott Ákr. szabályok alapján is vagy minden ügyben el kell járnia, vagy a más eljárásra jogosult szervet kell felhívni eljárásra, akár feljelentéssel.)

A hivatalból történő eljárási jogosultságnak (amely az Ákr. egyik fő alapelveivel, az *officialitással maximálisan összeegyeztethető*) azonban szigorú, az *ügyféljogokat is tiszteletben tartó garanciális feltételi* vannak – szöges ellentétben állva az indítványban a panaszos által rögzített megállapításokkal:

- időbeli korlát: azaz az érdemi határozat meghozatala előtt,
- tárgyi, vagyis a jogsértés súlyára vonatkozó feltétel: ha a hivatalból feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát, nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére,
- személyi, illetve formai követelmény: a háromtagú eljáró tanács kiterjesztésről szóló végzése alapján.

A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerinti kiterjesztésről a döntést a Döntőbizottság adott ügyben eljáró háromtagú tanácsa formális végzésben hozza meg, amely *végzés ellen jogorvoslati jog gyakorolható* az ügyben hozott érdemi döntés, annak hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében, figyelemmel az Ákr. 112. §-ára és az Ákr. 116. § (3) bekezdésében foglaltakra.

Az állandósult közigazgatási és bírósági joggyakorlat alapján az eljárás kiterjesztéséről a Döntőbizottság mérlegelési jogkörében eljárva dönthet. A Kbt. a kiterjesztés korlátját abban jelöli meg, hogy a Döntőbizottság kizárólag olyan jogsértés vonatkozásában járhat el, amelyre a kérelem vagy a kezdeményezés alapján folytatott vizsgálat nem terjed ki, és a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére.

Az Ákr. alapján biztosított az ügyféli jogok érvényesülése a tekintetben is, hogy a Döntőbizottság a vizsgálat terjedelmének hivatalból kiterjesztéséről köteles az ügyfeleket írásban értesíteni, meg kell jelölnie a vizsgálat terjedelmét, a vizsgálat jogalapját, és megfelelő határidő tűzésével biztosítani kell az ügyfél részére annak lehetőségét, hogy a vizsgálattal kapcsolatos álláspontját, ténybeli és jogi indokait, egyéb bizonyítékait előterjessze. A Döntőbizottságnak az ügy érdemére vonatkozó döntésével szemben a bíróság előtti keresetindítási jog természetesen a hivatalból történt kiterjesztés tárgyában hozott döntés tekintetében is adott, ahogy már fent kifejtésre került.

A fentiekre figyelemmel rögzíthető, hogy a kiterjesztés tekintetében mind a Kbt., mind az Ákr. számos olyan garanciális feltételt ír elő, amely alapján biztosított az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésének megfelelő jogalkalmazás.

A közbeszerzési jogi jogsértések megállapítására a nemzeti jog szerint kizárólag egy hatóság jogosult, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Döntőbizottság, amely – amint az korábban kifejtésre került – közigazgatási eljárás keretében folytatja le jogorvoslati eljárását. A Döntőbizottság pártatlan eljárására vonatkozóan a Kbt. garanciális szabályokat tartalmaz

(pl. ld. a Tanács tagjaira vonatkozó, valamint a Döntőbizottság elnökének és a biztosoknak a kinevezésére, felmentésére vonatkozó szabályokat). Az országos illetékességgel rendelkező független jogorvoslati szerv döntéseivel szemben *bíróági felülvizsgálat kezdeményezhető*, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből is fakadó, valamint a jogorvoslati irányelv 2. cikkének (9) bekezdésében meghatározott követelmények teljesülnek.

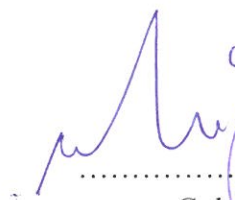
A 7/2019. (III. 22.) AB határozatban részletezettek szerint „[a]z Alkotmánybíróság joggyakorlata következetesen kifejezésre juttatja, hogy a közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelveként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]}. (...) [Az Alkotmánybíróság] megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak. Ilyen, az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolás [108]}. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módját {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}. Végül a testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]}.

[33] A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31]–[34]}. Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint azonosította az ügyfél részvételi jogait a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog részeként. „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]}.”

Végezetül tehát hangsúlyozzuk: a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint abban az esetben sérül, ha olyan eljárási szabálysértés történik, amely érdemben hat ki az alapvető ügyféli jogok gyakorolhatóságára. A Kbt.-nek az alkotmányjogi panasszal támadott szabálya esetében az alapvető ügyféli jogok érvényesíthetősége nem korlátozott, a Kbt. szabályai nem biztosítanak arra lehetőséget, hogy „intézményesítetten” szenvedjenek csorbát az ajánlattevőnek a Döntőbizottság által lefolytatott hatósági eljárásban (ún. jogorvoslati eljárás) gyakorolható jogai.

Budapest, 2019. december „30”.

Tisztelettel:


.....
Gulyás Gergely
miniszter



