

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3235/2017. (X. 3.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 350/C. § (1) bekezdése, valamint 350/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.628/2016/7. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó kórház (Szigetvári Kórház, székhely: 7900 Szigetvár, Szent István lakótelep 7., a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (dr. Dömse Boglárka ügyvéd, Dömse Ügyvédi Iroda, 7621 Pécs, Citrom utca 18.) útján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.628/2016/7. számú közbenső ítélete, az annak alapjául szolgáló, a Pécsi Ítéltábla Gf.IV.40.032/2015/4. számú közbenső ítélete, valamint a Pécsi Törvényszék 32.G.20.215/2014/22. számú közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Indítványozta továbbá a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 350/C. § (1) bekezdése, valamint 350/D. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a vele szembeni alkalmazásának a kizárását.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására okot adó ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó jogelődje 2010 áprilisában üzemeltetési szerződést kötött egy gazdasági társasággal a használatában lévő étterem-konyha üzemeltetésére, beteg-, és munkahelyi étkeztetési célra. A szerződést a felek határozott időtartamra, hat hónapra kötötték meg azzal, hogy amennyiben ezen időpontig a közbeszerzési eljárás lezárultával nyertesként kihirdetett ajánlattevővel megkötött szerződés alapján a nyertes az üzemeltetést bármilyen okból nem tudja megkezdeni, akkor a szerződés minden jogcselekmény nélkül meghosszabbodik a nyertes üzemeltetésbe lépésének idejéig. 2010. október 1-jén a felek a fenti célra ismételten üzemeltetési szerződést kötöttek. A szerződésben előzmények címszó alatt rögzítették, hogy a korábbi szerződés az új szerződés előzményének minősül, azt közös megegyezéssel 2020. szeptember 30. napjáig meghosszabbítják. A felek megállapodtak abban, hogy a 10 éves, határozott időtartam alatt a szerződés rendes felmondással nem szüntethető meg, csak közös megegyezéssel, és meghatározták azokat a súlyos kötelezettségszegési eseteket, amikor a feleket megilleti a rendkívüli felmondás joga. A 8. pont II. szerint rendkívüli felmondással élhet az üzemeltetésbe adó, ha az üzemeltető a vállalt kötelezettségeit nem szerződésszerűen teljesíti és második írásbeli felszólítás ellenére sem intézkedik a szerződésszerű állapot helyreállításáról.
- [4] 2.2. Az indítványozó jogelődje 2012. április 16-án írásban közölte az ételek adagjával, a menü összeállításával, valamint a minőséggel kapcsolatos kifogásait; kérte a problémák megszüntetését, az intézkedésekről írásbeli tájékoztatás adását 2012. április 23-áig azzal, hogy amennyiben a problémák megoldására illetve a hiányosságok megszüntetésére 2012. május 15-ig nem kerül sor, megteszi a szükséges lépéseket.
- [5] 2.3. 2012. május 15-én az indítványozó jogelődje levélben közölte az üzemeltetővel, hogy a szerződés anyagát átvizsgálva megállapította, hogy annak megkötésére közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül került sor, ezért az a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 200. § (2) bekezdése szerint sem-

mis, mert jogszabályba ütközik. Hivatkozott továbbá a Kbt. 306/A. § (2) bekezdés a) pontjára, mely alapján a szerződés szintén semmis. A minőségi kifogásokat továbbra is fenntartotta. Az üzemeltető 2012. május 23-án kelt iratában vitatta mind a minőségi kifogásokat, mind az indítványozó jogelődjének a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos álláspontját.

- [6] 2.4. Az indítványozó jogelődje 2012. június 25-én kelt iratában a korábbi minőségi kifogásokat fenntartotta, és kérte, hogy a korábbi szerződés-megszüntetési szándékát az üzemeltető rendkívüli felmondásnak tekintse. Amennyiben ezt nem fogadja el, úgy a Ptk. 395. §-a alapján a megrendelőt megillető elállási nyilatkozatnak kell tekinteni a korábbi levelet; de 2012. június 30-át követően a szolgáltatást semmiféleképpen sem kívánja igénybe venni. Az üzemeltető a szolgáltatást ezen időpontban abbahagyta, az ingatlanrészt elhagyta.
- [7] 3. Az üzemeltető a fenti előzmények után nyújtott be keresetet a Pécsi Törvényszékhez, a szerződés rendkívüli felmondása jogellenességének megállapítása, kártérítés, valamint számlatartozás megfizetésére kötelezés tárgyában.
- [8] 3.1. Az indítványozó érdemi ellenkérelmében elsődlegesen a szerződés semmisségére hivatkozott egyrészt a közbeszerzési eljárás hiánya, másrészt a jóerkölcsbe ütközése miatt, másodlagosan pedig fenntartotta azt, hogy az üzemeltető hibás teljesítése miatt jogszerű volt részéről a rendkívüli felmondás. A bíróság közbenső ítéletében a kártérítés jogalapja tekintetében a keresetet alaposnak találta. A közbeszerzési eljárás hiányára alapított semmisségi ok tekintetében megállapította, hogy a Kbt. 350/C. §-a valamint a 350/D. §-a alapján a Kbt. 306/A. § (2) bekezdés a) pontjának megsértésére alapított semmisségi kifogás csak akkor érvényesíthető, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve az azt követő eljárásban a bíróság a jogsértést jogerősen megállapította. Mivel ez az ügyben nem történt meg, az üzemeltetési szerződés ebből az okból nem tekinthető semmisnek. A bíróság megállapította, hogy a szerződés nem tekinthető jóerkölcsbe ütközőnek, valamint, hogy a szerződés felmondására nem a szerződésben foglalt módon került sor; mindezek következtében a szerződés felmondása jogellenes volt.
- [9] 3.2. Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Pécsi Ítéletábrla az elsőfokú bíróság közbenső ítéletét helybenhagyta. A másodfokú bíróság egyetértett a Pécsi Törvényszék jogi álláspontjával, kiegészítve azzal, hogy az egységes bírói gyakorlat szerint ha a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a határozatát közigazgatási perben felülvizsgáló bíróság (mint arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező fórum) jogerős határozatában nem állapított meg jogsértést, akkor a bíróság polgári perben ilyen megállapítást nem tehet. „Az állított jogsértés polgári jogi következményeinek a levonására sincs jogi lehetőség, arra vonatkozó igény, sem kereset, sem viszontkereset, sem kifogás útján nem érvényesíthető”.
- [10] 3.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmére eljáró Kúria a jogerős közbenső ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában rámutatott arra, hogy az alkalmazott, a Kbt.-be 2008-ban beiktatott jogorvoslati szabályok éppen az indítványozó által is hivatkozott (és előzetes döntéshozatali eljárásban értelmezni kért) 2004/18/EK európa parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtására tekintettel kerültek megalkotásra. A Kbt. megosztott hatásköri szabályokat hozott létre a közigazgatási típusú és polgári jogi típusú igények érvényesítésére. „A közbeszerzési szerződések esetén – a *lex specialis*, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének az elvére is figyelemmel – a Ptk. érvénytelenségre vonatkozó klasszikus szabályaihoz képest mind az érvénytelenség kimondására, mind annak jogkövetkezményére vonatkozó szabályok – az uniós jogra is tekintettel – eltéréssel érvényesülnek. A megosztott hatásköri szabályokra tekintettel a közbeszerzési törvény megsértésén alapuló bármely polgári jogi igény érvényesítésének előfeltétele, hogy a jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a határozatát közigazgatási perben felülvizsgáló bíróság állapítsa meg. [...] Az [indítványozó] – aki maga követte el a súlyos közbeszerzési szabálytalanságot –, attól nem volt elzárva, hogy a közbeszerzési érvénytelenségi okra hivatkozással kérje a speciális eljárási rend betartása mellett a közbeszerzési érvénytelenség megállapítását, vállalva annak alternatív jogkövetkezményeit. Erre nem került sor, ennek hiányában az [indítványozó] kötelezettsége elhárítására nem hivatkozhat a szerződés semmisségére”.
- [11] 4. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát mindhárom ítélet alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, valamint a Kbt. 350/C. § (1) bekezdése és 350/D. §-a alaptör-

- vény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazásának kizárását kérve. Az indítványozó – a hiánypótlásra felhívást követően kiegészített – indítványában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, valamint a XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét kifogásolta.
- [12] Bár az indítványozó az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek a sérelmére a bírósági ítéletekhez kapcsolódóan hivatkozott, érdemi indokolást e vonatkozásban nem fejtett ki, a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét az alkalmazott jogszabályra tekintettel állította.
- [13] A Kbt. 350/C. § (1) bekezdése, valamint 350/D. §-a alaptörvény-ellenessége vonatkozásában az indítványozó az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatban arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint „az, hogy egy tényállászerülésében megállapított törvénysértő állapotot vesz védelmébe a jog a törvényes állapottal szemben, sérti a jogbiztonságot. [...] A jelen esetben az, hogy a törvényi előírás ellenére kötöttek egy előnytelen szerződést, melyből való szabadulást a Felek kizárták, nem kell, hogy védelemre számítsen. [...] Ez lényegében a jogállamiság alapja is, hogy törvénybe ütköző rendelkezéseket, előírásokat ne kelljen figyelembe venni, és ez nyilvánul meg a magánjogi szerződésekben is. Nem lehetséges olyan eljárásjogi szabály, ami adminisztratív eszközzel áttöri ezt a követelményt, és a jogállamiság elvével szembe menve, feltételek bekövetkezéséhez köti az egyébként nem vitatottan jogszabályba ütköző, és joghatásában nem vitatottan semmis szerződés érvénytelenségéhez fűződő hatásainak érvényesíthetőségét. A semmisségre bárki határidő nélkül hivatkozhat anyagi jogi szabálya nem korlátozható eljárásjogi eszközökkel”.
- [14] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének a sérelme az indítványozó szerint amiatt valósul meg, mert „az anyagi jogilag semmis szerződés semmis mivoltának kimondására csak igen szűk lehetőséget biztosítanak a Kbt. eljárási szabályai, mely kimondatás nélkül a semmisségre hivatkozni nem lehet. Mindazon személyek esetében, akik számára ez a kimondatási lehetőség soha nem nyílik meg, mert az arra nyitva álló időtartam a jogsértő helyzet irányukba való kihatásakor már eltelt, mindenfajta jogvédelem nélkül maradnak. Ők a semmisség miatt még megtámadási jogukat sem tudják gyakorolni, számukra jogaik bíróság előtti érvényesíthetősége nem, hogy elvész, de meg sem teremődik. [...] Az nem egy sajátos jogorvoslati rend, hogy adott igen rövid időtartam letelte után egy tartós, igen hosszú jogviszonyban semmiféle jogorvoslati lehetőség nincsen. [...] A bírói út igénybevételének lehetősége még formálisan sem biztosított a bemutatott helyzetben. Igaz ugyan, hogy az Alkotmány is majd az Alaptörvény lehetővé tette a jogorvoslat törvény általi szabályozását, de az akkor sem lehet kérdéses, hogy valamiféle jogorvoslatot, jogvédelmi lehetőséget biztosítani kell”. Az indítványozót – állítása szerint – adminisztratív eszközökkel fosztották meg a jogorvoslattól, ehhez kapcsolódóan – csakúgy mint a bíróságoz fordulás jogával kapcsolatban – több alkotmánybírósági határozatra is hivatkozott.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése amiatt sérül, mert a szabályozás pusztán adott időtartamon belül biztosít jogvédelmi lehetőséget, míg azok, akik később szorulnának azonos helyzetben jogvédelemre, már nem részesülhetnek abban. Az Alaptörvény e cikkének a sérelme kapcsán is több alkotmánybírósági határozatra hivatkozott.
- [16] 5. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [17] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a Kbt. vizsgálni és megsemmisíteni kért rendelkezéseit (és magát a Kbt.-t) a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 181. § (1) bekezdése 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte. Mivel azonban a Kbt. rendelkezéseit az indítványozó ügyében alkalmazni kellett, és az indítványozó az alaptörvény-ellenesség megállapítását és alkalmazási tilalom kimondását is kérte [így az indítvány e tekintetben megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontjában megfogalmazott feltételnek], az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében a hatályvesztés nem képezi akadályát az Alkotmánybíróság vizsgálatának.
- [18] A befogadhatóság további feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [19] 5.1. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) pontja, mind a 27. § a) pontja alapján csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén nyújtható be alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, ezért erre alkotmányjogi

panasz nem alapítható [lásd pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]]. Ettől a gyakorlatától az Alkotmánybíróság – az indítványozó kérése ellenére – jelen ügyben sem tudott eltekinteni.

- [20] 5.2. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét amiatt állította, hogy a kifogásolt szabályozás csak egy rövid időtartamon belül biztosít jogvédelmet, így azok, akiknél a jogsérelem később következik be, hátrányosabb helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek tartott, Kbt. 350/C. § (1) bekezdése és 350/D. §-a semmilyen határidőt nem tartalmaz a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásnak megindítása (és így a jogvédelem) vonatkozásában, ezért az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése és a Kbt. kifogásolt szabályai között – az indítványozó által hivatkozott szempontból – nyilvánvalóan semmiféle összefüggés nem állapítható meg. [A kérelem benyújtásának határidejét a Kbt. 323. § (2) bekezdése szabályozza, azonban a Kbt. e rendelkezésének alaptörvény-ellenességét az indítványozó sem önmagában, sem a Kbt. kifogásolt rendelkezéseivel összefüggésben nem állította.] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó (jogelődje) egyébként sem volt elzárva attól, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezze, hiszen a szerződés megkötésekor is tudatában kellett lennie annak, hogy a szerződés sértheti a Kbt. 306/A. § (2) bekezdés a) pontját.
- [21] 5.3. Az indítványozó érvelésében nem válik el egymástól élesen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésére vonatkozó indokolás, a jogorvoslathoz való jogot az indítvány tulajdonképpen a bírósághoz fordulás szinonimájaként használja. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése kifejezetten a bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntések ellen benyújtható jogorvoslatról rendelkezik; ebbe a körbe értelemszerűen nem tartozik bele egy magánjogi szerződés bíróság előtti megtámadásának a lehetősége (illetve annak korlátozottsága).
- [22] 5.4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére, ezen belül a bírósághoz fordulás jogára alapított indítvány elemhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság egyrészt azt állapította meg, hogy a Kbt. 350/C. § (1) bekezdése – amely a bíróság által jogerősen megállapított érvénytelenség következményeiről rendelkezik – semmiféle kapcsolatba nem hozható a bírósághoz fordulás jogával.
- [23] Másrészt az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezése. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme vonatkozásában az indítványozó a Kbt. 350/D. §-ához kapcsolódóan nem állította azt, hogy nem volt lehetősége a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának a kezdeményezésére, mindössze egy fiktív helyzetre vonatkozóan (ti. amikor a jogsérelem az eljárás megindítására nyitvaálló objektív határidő leteltét követően következik be) állította, hogy a jogszabály miatt sérülhet a bírósághoz fordulás joga. Ahogy arra az Alkotmánybíróság az 5.2. pontban rámutatott, az indítványozónak (illetve jogelődjének) a szerződés megkötésekor tudatában kellett lennie annak, hogy a Kbt. szabályait megsérti; nem volt tehát elzárva attól, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezze és így sor kerülhessen a szerződés érvénytelenségének jogerős kimondására és az ebből fakadó polgári jogi igényének az érvényesítésére. Az, hogy nem élt ezzel a lehetőséggel és így később már nem hivatkozhatott a szerződés semmisségére a közbeszerzési eljárás hiánya miatt, a saját döntésének, és nem a jogi szabályozásnak a következménye volt. Ebből következően a kifogásolt jogi szabályozás az indítványozó esetében nem hozható összefüggésbe a bírósághoz fordulás jogának az állított sérelmével, így az alkotmányjogi panasz előterjesztésének az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt feltétele – alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán következően be az Alaptörvényben biztosított jog sérelme – nem áll fenn.
- [24] 5.5. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak kifejezetten tartalmaznia kell „indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett [...] bírói döntés [...] miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével”. Az indítvány azonban külön nem indokolja meg, hogy maga a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseivel, a Kúria ítéletének az alaptörvény-ellenességét is a jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességéhez köti. E tekintetben tehát az Abtv. 27. §-ára alapított indítvány nem felel meg az Abtv.-ben foglalt feltételeknek.
- [25] Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, amely során vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti

feltételeket. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez alternatív feltétel, bármelyik megléte indokot ad a befogadásra. Az indítvány azonban – a korábbiakban kifejtettek alapján – sem alapvető alkotmányjogi kérdést nem fogalmazott meg, sem olyan alaptörvény-ellenesség potenciális esélyét nem vetette fel, amely a bírói döntésre érdemben kihathatott volna, így nem fogadható be.

[26] Mindezeket figyelembe Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjára, 27. § a) pontjára, 29. §-ára, 52. § (1) és (1b) bekezdés e) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2017. szeptember 26.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/599/2017.

