

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3013/2017. (II. 8.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú végzése, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdésének „a szükségeshez képest” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Vass Consulting Kft., 7625 Pécs, Nap u. 18.) – jogi képviselője (Dr. Sziptner Attila, 7624 Pécs, Mátyás király u. 6.) útján – a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú végzése és a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottságnak az ezen közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés által felülvizsgált és helybenhagyott D.893/4/2015. számú végzése, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdésének „a szükségeshez képest” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól, melyeket ellentetesen tart az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó a panasszal támadott bírósági végzés alapjául szolgáló nemperes bírósági eljárás, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság, illetve KDB) hatáskörébe tartozó, általa kezdeményezett jogorvoslati eljárás kérelmezője. Az indítványozó nyílt közbeszerzési eljárásban vett részt, melynek kiírója, vagyis az ajánlatkérő a Pécsi Tudományegyetem (a továbbiakban: PTE), tárgya pedig orvosi műszerek beszerzése volt. A későbbi panaszos mint pályázó a 37 részből álló, 2016. szeptember 16-án közzétett ajánlati felhívás 1. részére tett ajánlatot, melynek becsült értéke az ajánlatkérő irata szerint 39 479 027 Ft volt, a teljesítés határidejeként pedig az ajánlatkérő 45 napot határozott meg. Az ajánlattételi határidőt az ajánlatkérő az eredeti ajánlatban 2015. október 30. napjában határozta meg, ezt 2015. október 27-én 2015. november 2-ára módosította, egyúttal módosította az ajánlati dokumentációt is. A panaszos az 1. részre 1 (egy) forintos ajánlatot tett; ezt az ajánlatot a PTE az ajánlati felhívás megtétele idején hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 74. § (2) bekezdés a) pontjára hivatkozással érvénytelenné nyilvánította, mivel aránytalanul alacsonynak értékelte az ajánlati árat, az indítványozó pedig az ajánlatkérő árinformációs kérésére nem válaszolt határidőben, így a PTE nem tudott meggyőződni az ajánlati ár megalapozottságáról.
- [3] A panaszos ajánlattevő 2015. november 10-én jogorvoslati kérelmet nyújtott be amiatt, hogy az ajánlatkérő a dokumentáció módosításakor nem biztosított elegendő ajánlattételi határidőt, ezt azonban a Döntőbizottság megalapozatlanság okán elutasította, 2015. december 16-án pedig az ajánlatkérő a szerződést megkötötte a közbeszerzési eljárás 1. részének nyertesével, az ajánlattevő panaszos egyik konkurensével, amely a felhívásban megnevezett orvosi eszközökre 39 350 000 Ft-os ajánlatot adott. A kérelmező szerint azonban ezzel az

ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. §-ában foglalt elveket, illetve a szerződéskötés-engedélyezési kérelemben foglalt ajánlatkérői nyilatkozattal a PTE egyúttal megvalósította a Kbt. 4. § 10. és 11. pontja szerinti hamis adatszolgáltatást, illetve hamis nyilatkozatadást is. A kérelmező első kérelmi elemként kérte a Döntőbizottságtól a Kbt. 152. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján a jogsértés megtörténtének megállapítását, valamint a Kbt. 152. § (3) bekezdés *a)* pontja alapján az ajánlatkérő felhívását a törvénynek megfelelő eljárásra, második kérelmi elemként pedig annak megállapítását, hogy a PTE megtevesztette az ajánlatkérőket. A KDB hiánypótlási felhívást bocsátott ki, arra hivatkozással, hogy az ajánlattevő kérelme nem tartalmazta a Kbt. 138. § (1) bekezdés *c)–e)* és *g)* pontja szerinti adatokat, nem határozta meg egyértelműen az alapul fekvő jogszabályi rendelkezéseket és a PTE által elkövetett jogsértéseket. A KDB szerint a jogorvoslati kérelemből nem állapítható meg sem a kérelmező ügyfélképessége, sem az, hogy milyen jogát vagy jogos érdekét sérti az ajánlatkérői eljárás, továbbá az ajánlatkérői jogsértés időpontja és az arról való kérelmezői tudomásszerzés ideje sem. A panaszos 2016. január 7-én postára adott és a Döntőbizottsághoz 2016. január 11-én érkezett hiánypótlási nyilatkozatában ügyfélképességének alátámasztása végett arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérőnek a konkurens ajánlattevővel való szerződéskötése miatt több, az ügygel kapcsolatos, általa megindított jogorvoslati eljárásban is érdekmúlása következett be.

- [4] A KDB az ajánlattevő panaszos kérelmét nem tartotta érdemi elbírálásra alkalmasnak, mivel szerinte annak eljárásjogi feltételei nem állnak fenn, így D.893/4/2015. számú végzésével azt érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a kérelem elkésett, mivel az ajánlatkérő a felhívását 2015. szeptember 11-én tette közzé, az ettől számított 90 napos objektív határidő pedig 2015. december 10-én letelt; másrészt arra, hogy az ajánlattevő kérelme hiánypótlási felhívás ellenére sem alkalmas érdemi elbírálásra, így az újból hiányosan benyújtottnak minősül; harmadrészt és legfőképpen pedig amiatt utasította el a kérelmet, mert a kérelmező nem igazolta ügyféli minőségét, ügyfélképességét. Ez utóbbi vonatkozásában a KDB azzal érvelt, hogy az ajánlattevő ajánlatát a PTE a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontjában már érvénytelenné nyilvánította, ezen érvénytelenné nyilvánító döntés ellen pedig a kérelmező érdemi jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő, így az ajánlatkérő döntése (ti. arról, hogy a konkurens ajánlattevő ajánlatát érvényesnek fogadja el, és vele szerződést köt, illetve a dokumentáció módosítása miatt nem hosszabbít határidőt, amelyben a kérelmező új ajánlatot nyújthat be) már nem volt hatással a kérelmező jogi érdekére, ugyanis ha a pályázata érvénytelenné lett nyilvánítva, már semmiképpen nem kerülhet abba a helyzetbe, hogy új ajánlatot nyújtson be, és ő legyen a közbeszerzési eljárás nyertese. Mivel tehát a kérelmező még a sikeres jogorvoslati kérelem (a konkurens ajánlattevővel történő szerződéskötés elmaradása) esetén sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, így az ajánlatkérő döntése az ő jogát vagy jogos érdekét nem sérti és nem veszélyezteti; közvetlen érdeksérelem hiányában pedig a kérelmező ügyfélképessége sem állapítható meg.
- [5] A KDB jogorvoslati eljárásban hozott, a kérelmező jogorvoslati kérelmét érdemi vizsgálat nélkül, procedurális alapon elutasító végzésével szemben a későbbi panaszos kérelmező felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve a Döntőbizottság végzésének hatályon kívül helyezését és annak új eljárás lefolytatására utasítását, ám a bíróság 7.K50.021/2016/10. számú végzésével a kérelmező felülvizsgálati kérelmét nemperes eljárásban elutasította, mely döntés ellen további jogorvoslatnak helye nem volt. A közigazgatási és munkaügyi bíróság szerint a KDB hibásan állapította ugyan meg, hogy a kérelmező KDB-hez benyújtott jogorvoslati kérelme elkésett volna, vagy az – újból hiányosan benyújtott volta miatt – hiánypótlási felhívás ellenére sem lett volna alkalmas érdemi elbírálásra (mivel a kérelmező tényszerűen megjelölte a Kbt. megsértettnek vélt rendelkezéseit, akkor is, ha azokra általánosan, csak a §, és nem az egyes konkrét bekezdések megjelölésével hivatkozott), ám a felülvizsgálati kérelem mégsem volt érdemben vizsgálható, arra tekintettel, hogy a kérelmezőnek valóban nem volt ügyfélképessége. A kérelmező ügyfélképessége indokaként arra hivatkozott, hogy az általa állított hamis adatszolgáltatással és hamis nyilatkozattal az ajánlatkérő elvonta tőle a közbeszerzési eljárás megnyerése és ezáltal a későbbi szerződéskötés lehetőségét, vagyis „megfosztotta őt a tisztességes versenyben való ajánlatadás lehetőségétől” (érdemi és reális ajánlatot is azért nem tudott adni, mivel „az ajánlatkérő a szerződés feltételeit, így a teljesítési határidőket illetően is megtevesztette, valótlán adatokat közölt vele annak érdekében, hogy ne tudjon érdemi ajánlatot tenni”); a bíróság azonban ezt az érvelést nem fogadta el, megállapítva, hogy a kérelmező jogos érdekei védelmének körébe ajánlata érvénytelenné nyilvánítását követően már nem tartozik bele annak vitatása, hogy a nyertes ajánlattevő miként lesz képes teljesíteni a lerövidült határidő miatt. Mivel tehát a kérelmező még sikeres jogorvoslat esetében sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe, azaz közvetlen jog- és érdeksérelem nem érte, így ügyfélképessége valóban nincs, illetve nem volt, vagyis jogorvoslati kérelmének a Döntőbizottság általi, érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

jogszerű volt. Ez az egy elutasítási ok önmagában megalapozta a KDB döntését, így a bíróság szerint annak nem volt jelentősége, hogy a másik két elutasítási ok tekintetében – amelyet már vizsgálnia sem kellett volna a KDB-nek – a Döntőbizottság téves jogi álláspontot foglalt el.

- [6] 3. A bíróság nemperes eljárásban hozott, jogerős végzése ellen az indítványozó 2016. július 12-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben, illetve az Alkotmánybíróság főtítkárnak hiánypótlási felhívására 2016. szeptember 27-én benyújtott indítványkiegészítésében kérte a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú végzése és a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság D.893/4/2015. számú végzése, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp) 3. § (3) bekezdésének „a szükségeshez képest” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, melyek véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, illetve az ott biztosított, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező tárgyaláshoz való joggal. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”
- [7] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítványi elem tekintetében azt sérelmezi, hogy a Knp. 3. § (3) bekezdésének „a szükségeshez képest” szövegrésze relativizálja az Alaptörvény által biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való abszolút jogot, mivel annak érvényesítése alól a bíróság mérlegelésétől függő kivételt enged. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog nevesített összetevője a bírósági tárgyaláshoz való jog, így az a törvény, amely megengedi, hogy tárgyalás, illetve nemperes eljárásban az indítványozó szerint annak megfelelő személyes meghallgatás nélkül döntsenek a kérelmező jogairól és kötelezettségeiről, procedurális alapjogi sérelmet jelent. Az Abtv. 27. §-a szerinti indítványi elem tekintetében pedig azért tartja a panaszos a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzését, valamint az ez által helybenhagyott döntőbizottsági végzést alaptörvény-ellenesnek, mert személyes meghallgatására egyik szerv előtti eljárásban sem került sor, így nem tudta kifejteni, hogy kérelme ténylegesen miért és mennyiben érinti jogainak, illetve jogos érdekeinek védelmét. A panaszos szerint ennek elmaradása érdemben kihatott az általa előterjesztett kérelem megítélésére, így ugyanis nem került abba a helyzetbe, hogy a kérelmével szemben felmerült kétségeket megismerje, és azokra választ adhasson. A panaszos kifejezetten hivatkozik továbbá arra is, hogy ügyében a 3064/2016. (IV. 11.) AB határozatban foglaltak nem alkalmazhatók, mivel esetében nem arról van szó, hogy a tárgyalást (személyes meghallgatást) nem kérte, és az ezért maradt volna el, hanem arról, hogy a jogszabályok alapján lehetősége sem volt ennek kérésére, így személyes meghallgatása, illetve annak elmaradása – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog által magába foglalt abszolút követelmény ellenére – az eljáró bíróság diszkrecionális döntésétől függött.
- [8] 4. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz alkalmas-e az érdemi elbírálásra, azaz megfelel-e a befogadási feltételeknek. Ennek alapján a következő megállapításokra jutott.
- [9] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírósági döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, illetve bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés, illetve a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [10] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont és 27. § a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehető-

ségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pont és 27. § *b*) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §].

- [11] Nem fogadható be azonban a panasz, ha az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó [Abtv. 29. §]. Az indítványból megállapítható, hogy a panaszos alapvetően a támadott jogi rendelkezést, a Knp. 3. § (3) bekezdését véli alaptörvény-ellenesnek, melyet az eljáró bíróság az indítványozó ügyében alkalmazott; a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló panaszelem járulékos természetű, azaz a bírói döntést csak azért sérelmezi a panaszos, mert azt a bíróság az eljárás során alkalmazta, így a bírói döntésnek a jogszabályhely alaptörvény-ellenességétől független sérelme az indítványból nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróságnak tehát az indítvány tartalmi keretei között a befogadásról szóló döntés meghozatala során abban kell állást foglalnia, hogy a Knp. 3. § (3) bekezdésének szabályozása felveti-e annak lehetőségét, hogy az a bírói döntést érdemben befolyásoló módon alaptörvény-ellenes, illetve hogy e szabályozás kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó. E feltételek akkor állnak fenn, ha az Alkotmánybíróság által korábban el nem döntött alkotmányjogi probléma merül fel. A jelen ügyben felvetődő elvi jelentőségű alkotmányjogi kérdésben azonban az Alkotmánybíróság korábban már döntött; a 3075/2014. (III. 26.) AB végzésben ugyanis megállapította, hogy – a 2011. december 31-ig hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a „tárgyalás tartásához való alapvető jogot a peres eljárásokkal kapcsolatban rögzíti. [...] A nemperes eljárás egyszerűsített eljárás, melyre éppen a tárgyalás hiánya miatt nem vonatkozhatnak ugyanazon alkotmányos garanciák, mint a rendes peres eljárásokra, a nemperes ügyet lezáró érdemi döntés – az eljárás jellegéből következően – soha nem tárgyaláson születik. A nemperes eljárás egyszerűbb és rugalmasabb eljárást biztosít olyan ügyekben, amely ügyek megítélése egyszerű és az ügy gyors elbírálásához nyomós érdek fűződik. A jogalkotó feladatát képezi annak meghatározása, hogy milyen típusú ügyekben tartja alkalmazhatónak a peren kívüli eljárást, valamint, hogy az adott nemperes eljárásban milyen további szabályokat rendel alkalmazni” 3075/2014. (III. 26.) AB végzés, Indokolás [18]}. Vagyis megállapítható, hogy a panasz nem veti fel sem annak a kételyét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, sem annak a lehetőségét, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről volna szó.
- [12] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú végzése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (3) bekezdésének „a szükségeshez képest” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. január 31.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1304/2016.

