

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdésére, a 153. § (4) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését, a 153. § (4) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

2. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti 107.K.700.228/2019. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz 2020. március 27-én érkezett bírói kezdeményezéssel élt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése „valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra” fordulata ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó bírói tanács elsődlegesen kérte ezen rendelkezések általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére 2019. január 1-jét megelőzően megkötött szerződések vonatkozásában e jogszabályhelyek alkalmazása folytán került sor 2019. január 1-jét követően, másodlagosan ezen rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy az ajánlatkérő 2017. február 16-án nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le „Országos, regionális és elővárosi, menetrendszerű, közforgalmú autóbusz-közlekedési szolgáltatás biztosítása a nyertes ajánlattevő 23 db saját rendelkezésű autóbusszával és saját személyzetével, jegy- és bérletértékesítési, valamint ellenőrzési tevékenység ellátásával”

tárgyban, amely közbeszerzési eljárás nyertese a felperes lett, az ajánlatkérő a felperessel 2017. április 13-án kötött vállalkozási típusú keretszerződést.

- [3] 2018. november 28-án megjelent a Magyar Közlönyben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.), melynek 68. § (2) bekezdése 2019. január 1-jével léptette hatályba a Mód3. tv. 50. § (2) bekezdését, amely a Kbt. 152. §-át a (9) bekezdéssel akként egészítette ki, hogy a 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti ellenőrzés esetén a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontját az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjához kötötte.
- [4] A Közbeszerzési Hatóság elnöke mint hivatalbóli kezdeményező 2019. január 21-én nyújtotta be hivatalbóli kezdeményezését jogsértésre hivatkozással a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz a szerződés módosítását és teljesítését érintően. Ezt megelőzően a hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti ellenőrzést végzett, amely során igazságügyi műszaki szakértőt rendelt ki, a szakértői vélemény 2018. október 3-án, majd a kiegészítő műszaki szakértői vélemény 2018. november 21-én érkezett meg a hivatalbóli kezdeményezőhöz.
- [5] A hivatalbóli kezdeményező a szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságának alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy a tudomásszerzés időpontja 2018. november 21. napja, azaz a kiegészítő műszaki szakértői vélemény hozzá történő megérkezésének napja volt, és ezen időponttól kezdődött a 60 napos határidő a kezdeményezés előterjesztésére. Miután a Közbeszerzési Döntőbizottság megindította a jogorvoslati eljárást, a hivatalbóli kezdeményező ezen hivatkozását kiegészítette a Kbt. 2019. január 1-jétől hatályos 152. § (9) bekezdésére történő utalással, csatolva az ellenőrzés eredményéről felvett jegyzőkönyvet, amelyet az ajánlatkérő 2019. február 21-én, a felperes 2019. február 22-én vett kézhez.
- [6] A Közbeszerzési Döntőbizottság a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárást lefolytatta 2019. április 12-én kelt, D.10/33/2019. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdés *b*) pontját, és vele szemben 60 000 000 Ft bírságot szabott ki. A Közbeszerzési Döntőbizottság arra figyelemmel találta érdemi vizsgálatra alkalmasnak a hivatalbóli kezdeményezést, hogy arra a Mód3. tv. hatálybalépése után került sor, így a Kbt. 2018. november 29-től hatályos 197. § (10) bekezdése alapján alkalmazni kellett a Kbt. 152. § (9) bekezdését, így a hivatalbóli kezdeményezés a szubjektív határidőn belül került előterjesztésre.
- [7] A felperes keresetlevelében elsődlegesen a hivatalbóli kezdeményezés elkésztésére hivatkozott. A felperes álláspontja szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos határidő 2019. december 9-én lejárt, az a hatósági ellenőrzés során benyújtott első szakvéleményhez kötődik.
- [8] Az indítványozó bírói tanács kifejtette, hogy a mindenkori közbeszerzési törvényben a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések mellett külön szabályozást nyernek a közigazgatási úton igénybe vehető jogorvoslati szabályai. Álláspontja szerint a Kbt. alanyi jogként fogalmazza meg a törvényben felsorolt kérelem benyújtására/kezdeményezésére jogosultak részére azt, hogy a törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás tudomásra jutása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezték. Az indítványozó bírói tanács szerint a jogorvoslati kérelemre/kezdeményezésre vonatkozó Kbt.-szabály anyagi jogi jellegű, az erre biztosított határidő anyagi jogi természetű, mert annak benyújtása az igény- és jogérvényesítés első lépése, a kérelem/kezdeményezés előterjesztése nyitja meg az igényérvényesítés útját.
- [9] Az indítványozó bírói tanács szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdésében szabályozott határidő anyagi jogi természetéből egyenesen következik, hogy a kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő megtartottságát kizárólag a Kbt. szabályai szerint lehet vizsgálni és megítélni, a benyújtásra vonatkozó határidő anyagi jogi jellege azt jelenti, hogy az igény érvényesítésére szolgáló beadványnak a Kbt. 152. § (2) bekezdésében meghatározott jogvesztő, szubjektív határidőn túli előterjesztése elkésztéséget eredményez, amelyet az objektív jogorvoslati határidő számítása már nem érinthet.
- [10] Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint a Kbt. 2019. január 1-jén hatályba lépett, a Mód3. tv.-nyel beillesztett 152. § (9) bekezdése orvosolhatatlan, a jogbiztonság követelményével ellentétes, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sértő állapotot idézett elő a közbeszerzési eljárás jogorvoslati rendszerében azzal, hogy a Kbt. 197. § (10) bekezdése által a Kbt. 152. § (9) bekezdésének azon fordulatát – amely szerint a jogorvoslati kezdeményezésre nyitva álló szubjektív jogorvoslati határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítését kell tekinteni – olyan, korábban létrejött jogviszonyokra nézve is alkalmazni rendelte, ahol a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére biztosított jogvesztő szubjektív határidő már letelt.

- [11] Az indítványozó bírói tanács szerint a Mód3. tv. által megállapított 197. § (10) bekezdése a kihirdetését megelőzően – kérelem/kezdeményezés hiányában – már eredménytelenül letelt, hatvan napos szubjektív határidőt nyitotta meg újra a Mód3. tv. által megállapított Kbt. 152. § (9) bekezdése tekintetében, azaz a 2018. december 31-ig hatályos Kbt. szabályok szerint a jog által elsődlegesen védett, lezárt jogviszony ismételen nyitottá vált.
- [12] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásai során azt a rendező elvet követi, hogy a jogorvoslati eljárásokra az azok megkezdésekor hatályos eljárási szabályokat alkalmazza.
- [13] Mindezekre figyelemmel az indítványozó bírói tanács arra tekintettel tartotta szükségesnek, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, hogy az érintett jogszabályi rendelkezést a jogalkotó a hatálybalépést megelőzően létrejött anyagi jogi jogviszonyokra is alkalmazni rendelte, megteremtve annak a lehetőségét, hogy a hatóság visszamenőlegesen jogsértőnek és szankcionálandónak minősítsen egy magatartást, amely álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.
- [14] A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügygel kapcsolatos álláspontjáról.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek a bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [16] 2. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2019. január 1-jétől hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (9) A 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti ellenőrzés esetén a (2) bekezdése szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítését kell tekinteni.”

„153. § (1) A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását,

[...]

c) ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt, vagy

[...]

(3) Az (1)–(2) bekezdés szerinti kezdeményezésre a 152. § (2)–(8) bekezdését kell alkalmazni.

(4) Az (1) bekezdés *c*) pontja szerint kezdeményezett jogorvoslati eljárás esetén a tudomásra jutás időpontja megegyezik a 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.”

„187. § (2) A Hatóság

[...]

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés *c*) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket;”

[17] 3. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2018. november 29-től hatályos érintett rendelkezése:

„197. § (10) E törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) által megállapított rendelkezéseit – a (11)–(13) bekezdésben foglaltak kivételével – a Mód3. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.”

[18] 4. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt.-nek 2018. november 28-ig hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatuk ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.”

III.

[19] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[20] Az Abtv. 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB hatá-

- rozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].” [3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]]
- [22] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében állandó gyakorlata szerint a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az indítványozó előtt folyamatban levő per tárgyát képező közigazgatási határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában a jogorvoslati eljárást hivatalból kezdeményező Közbeszerzési Hatóság elnöke esetében irányadó határidő vonatkozásában a Kbt. 152. § (9) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére alapította a határidő megtartottságát, amelyet a felperes keresetlevelében kifogásolt, így módon az indítványozó bírói tanácsnak az eljárásban alkalmazni kell a Kbt. megjelölt rendelkezését. Ezen túlmenően az indítványozó bírói tanács intézkedett az eljárás felfüggesztése iránt, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított érvelés vonatkozásában pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

IV.

- [24] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozó bírói tanács a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, mert az előtte folyamatban lévő ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata szerint a a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból eljáráskezdeményezése a Kbt. 152. § (9) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére alapította, amely rendelkezések a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésébe ütköznek, így ezen keresztül sértik a jogbiztonság elvét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].
- [26] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy a jelen ügyben is szakjogi – így nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó, alkotmányossági – kérdésnek tekinti annak megítélését, hogy az alapügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból eljárását kezdeményező Közbeszerzési Hatóság elnökének pontosan mely időpontban jutott a tudomására a felperes jogsértése, ekként pontosan melyik naptári naphoz köthető a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos határidő kezdő-, illetve utolsó napja.
- [27] Következésképpen az Alkotmánybíróság határozata kizárólag az indítvánnyal érintett Kbt. 152. § (9) bekezdése, illetve az ezzel összefüggő 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára szorítkozik.
- [28] A Kbt. 152. § (9) bekezdését – amely a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére nyitva álló, a jogsértésnek a kezdeményezésre jogosult szerv tudomására jutásától számított 60 napos határidőt a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés során készült ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítéséhez köti – a Mód3. tv. 50. § (3) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, a Mód3. tv. 68. § (2) bekezdése értelmében 2019. január 1-jével hatályba léptetve azt.
- [29] A Kbt. 197. § (10) bekezdését – amely átmeneti rendelkezés értelmében a Kbt. 152. § (9) bekezdése a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó – a Mód3. tv. 64. § (1) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, amely rendelkezés a Mód3. tv. 68. § (1) bekezdése értelmében a Mód3. tv. kihirdetését követő napon, azaz 2018. november 29-én lépett hatályba.
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát tekintette át.

- [31] „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát értelmezi.
- [32] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[a] jogállamiság [B) cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. [...] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).” (Indokolás [106])
- [33] Az Alkotmánybíróság a 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „Az Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága ügyében [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. [...] Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. E szerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatók volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305] [...] Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság [...] azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály).” (Indokolás [11]–[13])
- [34] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel.” (Indokolás [18]) Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [35] Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII. 31.) AB határozatban arra tekintettel semmisítette meg a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatát, hogy egy, a Kbt.-ben foglalt kötelező kizáró okot, ezen rendelkezés hatálybalépése előtt elkövetett és befejezett jogsértés esetében rendelte alkalmazni, amely kizáró ok a közbeszerzési jogsértés további szankciójának minősül, ekként hátrányosan hatott az érintettek helyzetére. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában gyakorlata alapján a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást [13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]]” [35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]].

- [36] Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) a Kbt. 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapította, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést ezen ügyben egyebekben elutasította.
- [37] 3. Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének értelmezése szükséges, amelyek értelmében a bíróság szerint az alapügy felperese vonatkozásában alkalmazhatóvá válik a Mőd3. tv.-nyel a Kbt.-be iktatott 152. § (9) bekezdése alapján figyelembe vett, a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés esetén az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napja, mint a felperessel szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását – ekként a felperes jogsértésének megállapítását és szankcionálását – megalapozó jogi tény.
- [38] Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság áttekintette a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezéssel érintett szabályozást.
- [39] A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek és személyek felsorolását a Kbt. 152. § (1) bekezdése tartalmazza, a jelen ügyben a Közbeszerzési Hatóság elnöke minősült hivatalbóli kezdeményezőnek a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján. Kiemelendő, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdésében szereplő felsorolás taxatív, ily módon e bekezdésben nem szereplő szervezetek, illetve személyek nem jogosultak a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított jogorvoslati eljárását kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Közbeszerzési Hatóságon belül kizárólag a Közbeszerzési Hatóság elnöke számára biztosított a hivatalbóli kezdeményezési jogkör, egyéb szervezeti egység vagy személyt ez a jogkör nem illet meg. A Kbt. 153. § (1) bekezdése azon eseteket szabályozza, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének kötelező jelleggel kell a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményeznie, míg a Kbt. 153. § (2) bekezdése azon eseteket szabályozza, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli eljáráskezdeményezési jogköre mérlegelése alapján gyakorolható.
- [40] A Közbeszerzési Hatóság elnökét megillető hivatalbóli eljáráskezdeményezési hatáskörrel szorosan összefügg a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja, amelyet a Mőd3. tv. 60. § (3) bekezdése iktatott a Kbt. rendelkezései közé, és a Közbeszerzési Hatóság új feladataként rögzíti, hogy a szerződések módosítása és teljesítése vonatkozásában hatósági ellenőrzést végez, amely során azt vizsgálja, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került-e sor, illetve történt a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés. A Közbeszerzési Hatóság ezen hatósági ellenőrzést a Kbt. és az Ákr. szabályai szerint végzi.
- [41] Mind a Kbt. 152. § (9) bekezdése, mind a Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzéséhez kapcsolódó anyagi jogi határidőszabály. E tekintetben a Kbt. 152. § (9) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság által folytatott „általános”, akár más hatóság, szervezet jelzése alapján is lefolytatható hatósági ellenőrzésekre irányadó, míg a Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság által folytatott azon *lex specialis* jellegű hatósági ellenőrzéseire vonatkozik, amelyek alapján a Közbeszerzési Hatóság elnökének kötelező a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezni.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már megvizsgálta a Kbt.-ben szabályozott hivatalbóli kezdeményezés jogintézményét: „Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 152. § (5) bekezdése értelmében köteles visszautasítani a kezdeményezést, amennyiben azt nem a Kbt. 152. § (1) bekezdésében felsorolt erre jogosult szervek vagy személyek valamelyike terjesztette elő, a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatív felsorolt szervek, személyek számára biztosított eljáráskezdeményezési feladatkör, egyben a közbeszerzési jogsértések feltárására és szankcionálására vonatkozó megosztott hatásköri rendszer részét képezi. Következésképpen a kezdeményezésre jogosult és egyben köteles szerv, személy számára a Kbt. 152. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazás anyagi jogi rendelkezés, hiszen a Közbeszerzési Döntőbizottság saját észlelésre, így saját hatáskörben nem jogosult eljárása kezdeményezésére, azt a kérelmes ügyekben kérelemre, hivatalból pedig a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatív meghatározott szervek és személyek kezdeményezésére indíthatja meg. A Kbt. ezen szabályozási megoldása azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli

eljárása egy sajátos megosztott hatásköri rendszerben érvényesül, amelyben az eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Döntőbizottságtól elkülönülő, a közbeszerzésekkel működésük, hatásköreik gyakorlása során szükségszerűen kapcsolatban kerülő szervek, személyek feladatkörét képezi, míg magának a jogorvoslati eljárásnak a lefolytatása, ekként a közbeszerzési jogsértés értékelése és szankcionálása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.” (Indokolás [34])

- [43] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Alkotmánybíróságnak megküldött álláspontra szerint „a Mód3. tv. miniszteri indokolása szerint a módosítás törvényi vélelmet állít fel a Közbeszerzési Hatóság számára, amellyel garantálható, hogy a Hatóság a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.”
- [44] A Kbt. differenciáltan határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó határidőt, amikor is a Kbt. 152. § (2) bekezdésének főszövegében meghatároz egy valamennyi kezdeményezésre jogosult és jogsértésfajtára vonatkozó 60 napos szubjektív határidőt, illetve az érintett közbeszerzési ügy fajtájától függő objektív határidőt.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben felvázolta, hogy „[a] határidők tekintetében az eljárásjogi kódexek megkülönböztetnek anyagi jogi és eljárásjogi határidőket. Az anyagi jogi határidők elmulasztása jogvesztő, illetve elévülési jellegű jogkövetkezménnyel jár, szemben az eljárásjogi határidők elmulasztásával.” (Indokolás [37])
- [46] Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) megállapította, hogy a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki. Az Alkotmánybíróság az Abh2. indokolásában kiemelte, hogy „[a] közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek »jogvesztő« és »nem jogvesztő«, azaz »elévülési« jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitélt, hogy a határidő »jogvesztő«, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírásokban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírásokba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépése a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.” (Indokolás [15])
- [47] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben kifejtett álláspontra a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) is fenntartotta, ekként megállapította, hogy „az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes” (Indokolás [19]).

- [48] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben, Abh2.-ben és Abh3.-ban kikristályosódó gyakorlata szerint a hatóság valamely jogalannyal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa.
- [49] A jelen ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alkotmányosság vizsgálata szempontjából – hasonlóan az Abh1.-ben foglaltakhoz – annak van tehát jelentősége, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő anyagi vagy eljárásjogi határidőnek minősül. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglaltakkal egyezően a jelen ügyben is rögzíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján megillető eljáráskezdeménnyezési jogosultság azon közhatalmi jogkör részét képezi, amely a jogalanyokkal szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság szankcióalkalmazását vonja maga után. Az Alkotmánybíróság visszautalva az Abh1.-ben foglaltakra kiemeli, hogy „[a] Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeménnyezésével mint hatósági aktussal szemben nincs helye jogorvoslatnak, illetve a Kbt. 152. § (2) bekezdésben a kezdeménnyezésre nyitva álló 60 napos határidő nem hosszabbítható meg. Ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2) bekezdése az eljáráskezdeménnyezésre nyitva álló határidőt pontosan meghatározza. Az [Abh2.] és az [Abh3.] értelmében az a körülmény sem eredményezi önmagában ezen határidő eljárásjogi jellegűvé minősítését, hogy a jogszabály explicit nem minősíti jogvesztőnek e 60 napos szubjektív határidő elmulasztását. Következésképpen a Kbt. 152. § (1) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeménnyezéséhez fűzött, a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő anyagi jogi határidőnek minősül, amelynek elmulasztása azt eredményezi, hogy az érintett szerv eljáráskezdeménnyezési jogosultsága a határidőt elteltét követően megszűnik.” (Indokolás [42])
- [50] 4. Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésében rögzített rendelkezései a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [30] és köv.) kifejtettek szerint azt kellett vizsgálnia, hogy e rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terheesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást.
- [51] Az Alkotmánybíróság utal a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat” tárgykorú, 2015.EL.II.JGY.E.1.1. számú összefoglaló véleményében rögzített azon bírói gyakorlatra, amely szerint a szubjektív határidő számítását a saját tudomásszerzéstől kell számítani (Kúria Kfv. IV.37.328/2013/6. számú ítélete). Mindazonáltal a bírói gyakorlat szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kérelemre és hivatalbóli kezdeménnyezésére vonatkozó szabályokat a Kbt. rendszere külön kezeli, ekként a kérelem előterjesztésére vonatkozó határidők és vélelmek nem vonatkoznak a hivatalbóli kezdeménnyezésre.
- [52] Mindezekre tekintettel a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő esetében a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti eljáráskezdeménnyezési jogosultsággal rendelkező szerv vagy személy vonatkozásában a jogsértés tudomásra jutása – a bírói gyakorlat szerint – a bizonyított saját észleléshez köthető.
- [53] Az Alkotmánybíróság utal az Abh1.-ben kifejtett azon álláspontjára, amely szerint „külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeménnyezett szabálytalansági eljárás kezdeménnyezésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki. E tekintetben a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bír, hogy mennyi idő telik el a hatóság saját észlelésének napja és a szabálytalansági eljárás megindításának napja között.” (Indokolás [45]) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapítja, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnökének a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint folytatott hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetében a tudomásra jutás időpontja automatikusan nem egyezik meg az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával [Kbt. 152. § (9) bekezdés], illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával [Kbt. 153. § (4) bekezdés]. Valójában a Kbt. 152. § (9) bekezdésében és a Kbt. 153. § (4) bekezdésében meghatározott időpontok szükségszerűen későbbiek, mint a jogsértés észlelésének napja, hiszen mind az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítése, mind a hatósági ellenőrzés befejezése külön formalizált hatósági aktusok, amelyek az észlelést követően, az ellenőrzés végéhez köthetők.
- [54] A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg

a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (9) bekezdése értelmében a tudásra jutás napja megegyezik az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával, a 153. § (4) bekezdése esetében a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.

- [55] A Kbt. 152. § (9) bekezdésével a szubjektív 60 napos határidő kezdetének az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítéséhez kötésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság visszautal a Mód3. tv. miniszteri indoklására, amely szerint a módosítás lényege az, hogy ne maradjon feltáratlan közbeszerzési jogsértés és egy hosszabb ellenőrzés (így különösen az uniós támogatások auditálása) esetén is lehetőség nyíljon az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglaltakhoz hasonlóan a jelen ügyben is megállapítja, hogy ez az időpont azonban olyan törvényi vélelem, amellyel szemben helye van bizonyításnak, a tényleges tudásszerzés időpontját akár a Közbeszerzési Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság ettől eltérően állapíthatja meg.
- [56] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben (i) az érintett közbeszerzési eljárás a vizsgált Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és 197. § (10) bekezdése hatálybalépése előtti jogviszonynak minősül; (ii) a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttesen azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek, személyek számára a korábbi szabályozáshoz képest hosszabb, lényegében saját hatáskörben meghatározott időponthoz kötődik a jogsértés tudásra jutásának napja, így a szubjektív 60 napos határidő kezdetének napja, amely (iii) a jogsértést elkövetők számára a 2019. január 1-je előtti szabályozáshoz képest olyan szempontból eredményez jogkorlátozást, hogy a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz köti, hiszen az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napja a jogalanyok által nem meghatározható.
- [57] Az Alkotmánybíróság a határozat indoklásának IV/2. pontjában (Indokolás [30] és köv.) idézett gyakorlata szerint nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az új jogszabályi rendelkezések alkalmazása a hatálybalépés előtt bekövetkezett jogi tényt nem módosítja a jogalanyok számára hátrányos módon.
- [58] Az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával tehát az nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttkalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi jogi jogintézmény határideje az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudásra jutását. Ugyanakkor ezen anyagi jogi szabály és a hozzá kapcsolódó 60 napos szubjektív határidő az új szabály hatálybalépése előtt bekövetkezett jogi tények vonatkozásában nem eredményezhet a jogalanyok számára jogkorlátozást, illetve nem teheti kötelezettségeiket terhesebbé.
- [59] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapítottakkal összhangban a jelen ügyben is kiemeli, azon „körülmény, hogy adott esetben az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv a rá irányadó szabályok megsértésével gyakorolta a hatáskörét, nem érinti a vizsgált normák Alaptörvénnyel való összhangját. Ugyanakkor ennek megítélése a felülvizsgálatot végző bíróság kompetenciájába tartozó ítélezési kérdés.” (Indokolás [50])
- [60] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 2019. január 1-jétől hatályos Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és annak 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezése a 2019. január 1-je előtt bekövetkezett hatósági tudásra jutás és letelt szubjektív határidő vonatkozásában nem alkalmazható. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttkalkulálásának létezik olyan alkotmányos értelmezése, amely nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését, ezért a bírói kezdeményezést elutasítja.
- [61] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek annak érdekében, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, a 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttkalkulálása az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkalmazói értelmezést eredményezzen, amelynek értelmében a Kbt. 152. § (9) bekezdésében és a 153. § (4) bekezdésében foglalt új, a jogsértésről történő tudásra jutást másként szabályozó rendelkezés nem eredményezheti a hatálybalépést megelőzően eredménytelenül eltelt, 60 napos szubjektív határidő újrainítását, valamint megdönthető törvényi vélelmet jelent. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudásra jutás kezdőnapja utóbb nem

köthető az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához. Az Alkotmánybíróság a Kbt. 152. § (9) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

- [62] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. július 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [63] A határozat rendelkező részének pontjait a szavazatommal az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [64] 1. A jelen határozat az Abh1.-gyel, az abban kifejtett alkotmánybírósági vizsgálattal mutat erős hasonlóságot. A különbség lényege mindössze az, hogy az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság a Kbt. 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően folytatott le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálatot, és az alapján tartotta szükségesnek alkotmányos követelmény megállapítását. A jelen határozatban az Alaptörvény B) cikke szerinti alkotmányossági vizsgálat a Kbt. 152. § (9) bekezdését, 153. § (4) bekezdését és ugyancsak a 197. § (10) bekezdését érintette.
- [65] Az Abh1. megállapításaival nem értettem egyet, ezért a határozathoz különvéleményt fűztem. A különvéleményemben foglaltakat az alábbiak szerint a jelen határozatot érintően is fenntartom.

- [66] 2. A jelen határozatnak is kifejezetten vitatható része, hogy a rendelkező rész 2. pontjában a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes szövege vonatkozásában tartalmaz elutasítást. Álláspontom szerint az Abtv. alapján erre ebben az esetben sem lett volna lehetőség.
- [67] Az indítvány tanúsága szerint ugyanis az eljáró bírói tanács a Kbt. 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése „valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra” szövegrészének az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik”. Ez a jelen esetben azt jelentette, hogy az Alkotmánybíróság csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés indítványban megjelölt szövegrészét érintően folytathatott volna le érdemi vizsgálatot és vonhatott volna le konklúziót.
- [68] Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot tartalmilag ugyan valóban csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés megjelölt szövegrészét érintően végezte el, formailag – a határozat megfogalmazása szerint – ugyanakkor ez a vizsgálat a rendelkezés teljes egészére kiterjedt, és a teljes egészét érintően tartalmaz elutasítást a rendelkező rész 2. pontja. Mindez annak ellenére van így, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján hivatalból nem terjesztette ki az érdemi vizsgálatot a Kbt. 197. § (10) bekezdésének indítvánnyal nem érintett szövegrészeire.
- [69] Ennek eredményeként pedig az Alkotmánybíróság úgy utasította el a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes egészébe alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, hogy arra egyrésztől nem volt indítvány, másrésztől arra vonatkozó érdemi vizsgálat lefolytatására sem került sor.
- [70] Ugyancsak az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján aggályos dogmatikai szempontból, hogy az indokolásban a vizsgálat, majd pedig a rendelkező rész megállapítása egyaránt kiterjedt a Kbt. 153. § (4) bekezdésére. Az indítványozó ugyanis ezen jogszabályi rendelkezés vizsgálatát nem kérte az Alkotmánybíróságtól, és az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján hivatalból nem terjesztette ki maga az Alkotmánybíróság sem az érdemi vizsgálatot erre a jogszabályi rendelkezésre. Maga a határozat is megállapítja a IV/3. pontjában (Indokolás [37]), hogy „[a]z indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének értelmezése szükséges”. Ennek következtében a Kbt. 153. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatának a jelen eljárásban nem volt helye.
- [71] A határozatot elsősorban ezen, dogmatikai szempontból kifogásolható elemei miatt nem támogattam.
- [72] 3. Úgy vélem továbbá, hogy a határozat a visszaható hatály tilalmának a vizsgálatát sem az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban folytatta le.
- [73] Az indítvánnyal érintett két jogszabályhely közül a 197. § (10) bekezdése rendelkezik a Kbt. 152. § (9) bekezdés alkalmazhatóságáról, amikor azt mondja, hogy a Mód3. tv. által megállapított egyes rendelkezéseket a „Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni”. A visszaható hatály kérdése tehát kizárólag a 197. § (10) bekezdése vonatkozásában merülhet fel. Az indítványozó voltaképpen maga is ezt állítja. Ezért a határozatban szükséges lett volna tisztázni, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésében foglalt szabály önmagában nem vet fel a visszaható hatály tilalmával összefüggő aggályt. A határozat ennek tisztázását a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában elmulasztotta, aminek következtében a visszaható hatály vizsgálata nem teljes értékű.
- [74] A fentiekből fakadóan véleményem szerint csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés támadott szövegrészét érintően lett volna szükség az alaptörvény-ellenesség orvoslására. Az alkotmányos követelményt a rendelkező rész szerinti szöveggel ezen okból sem tudtam támogatni.
- [75] Ezen felül a határozat indokolása arról sem győzött meg maradéktalanul, hogy a fennálló alkotmányossági probléma a jogalkalmazás és nem a jogszabály alaptörvény-ellenességéből fakad, és ezzel együtt arról sem, hogy megoldásának az alkotmányos követelmény megállapítása a leginkább megfelelő módja. Ezt az aggályt tovább erősítette, hogy a rendelkező rész 1. pontja szerinti alkotmányos követelmény lényegében a jogszabály szövegével ellentétben álló iránymutatást ad a jogalkalmazóknak.
- [76] 4. Megítélésem szerint az érdemi vizsgálat során az indítvánnyal támadott egyes jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos különböző alkotmányossági problémákat önállóan kellett volna vizsgálni.
- [77] A határozat több megállapítása a Kbt. 152. § (9) bekezdésével összefüggő olyan alkotmányossági problémára utal, amely álláspontom szerint fennáll, de az indítvány alapján a konkrét ügyben nem volt vizsgálandó. Ilyen megállapítás például, hogy „a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je

előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (9) bekezdése értelmében a tudomásra jutás napja megegyezik az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával, a 153. § (4) bekezdése esetében a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával” (Indokolás [54]). Továbbá, hogy ezen szabályok a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeménnyezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz kötik, „hiszen az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napja a jogalanyok által nem meghatározható” (Indokolás [56]).

[78] Így lényegében az indokolás is utal arra, hogy amíg a Kbt. 197. § (10) bekezdés kifogásolt szövegrésze voltaképpen a törvény szerinti szubjektív határidő újraindítását teszi lehetővé a már „lezárt” jogviszonyok vonatkozásában, addig a Kbt. 152. § (9) bekezdése – és a Kbt. 153. § (4) bekezdése is – a szubjektív határidő kezdőnapjának a meghatározását azon szerv megállapítására bízta, amelynek a szubjektív határidőt be kellene tartania.

[79] Véleményem szerint a szabályozás ezen, tehát a Kbt. 152. § (9) bekezdésében foglalt eleme a következők miatt kifogásolható. Igaz ugyan, hogy a törvény szerinti objektív határidő korlátot állít a határidőszámításnak, de annak tartamán belül a szubjektív határidő számítása a Kbt. 152. § (9) bekezdésben rögzített, új határidőszámítási szabály alkalmazásával az érintett szervek vonatkozásában relativizálódik. Az eredmény tehát – az Abh1.-ben vizsgált esettel azonosan – gyakorlatilag a jogsértés elhúzódásának a lehetősége, és a sérelmes helyzet orvoslásának az elnehezülése. Ez véleményem szerint a jogbiztonsággal összefüggésben vet fel aggályokat.

[80] Az Alkotmánybíróság a határozat tanúsága szerint ezeket az aggályokat nem oszlatta el, azokat nem nevesítette, és azokkal összefüggésben érdemi vizsgálatot sem folytatott le. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak hivatalból el kellett volna végeznie a Kbt. 152. § (9) bekezdés alkotmányossági vizsgálatát a jogbiztonság követelményei alapján. Amennyiben pedig ezen vizsgálat lefolytatására nem látott lehetőséget vagy indokot, arra az indokolásban magyarázattal kellett volna szolgálnia.

[81] Mindezek fényében aggályosnak gondolom, hogy a határozat a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény második mondatában lényegében ezt, a Kbt. 152. § (9) bekezdésével összefüggésben a jogbiztonság követelményei alapján felmerülő alkotmányossági problémát tematizálja, és kínál rá megoldást anélkül, hogy annak alkotmányossági vizsgálatát elvégezte volna.

Budapest, 2020. július 14.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/640/2020.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.

