



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

Tárgy: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 156. § (4) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz (közbeszerzés, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata)

Iktatószám: JHÁT-PDF/503/9/2021.

Hivatkozási szám: III/03938/2021.

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

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

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő III/03938/2021.számú ügyvel kapcsolatban.

A tárgybeli ügyben a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Indítványozó) az előtte folyamatban lévő közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett - az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján - egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 156. § (4) bekezdésének utolsó, „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, illetve ezen jogszabályi rendelkezés általános és az Indítványozó előtt

104.K.703.085/2021. ügyszám alatt folyamatban levő peres eljárásban való alkalmazási tilalmának elrendelése iránt.

A peres eljárás alapjául szolgáló ügyben az ajánlatkérő uniós, nyílt közbeszerzési eljárást indított véradók (donorok), szervdonorok és őssejtdonorok vizsgálatára szolgáló tesztkészletek és azok használatához szükséges eszközök biztosítására. A két érvényes ajánlat közül az eljárás nyerteseként az ajánlatkérő nem a fent hivatkozott per felperesét, hanem másik két ajánlattevőt, mint közös ajánlattevőket jelölt meg nyertesként. A felperes jogorvoslati kérelmet nyújtott be az alperesi Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottsághoz (a továbbiakban: Döntőbizottság), amelyben sérelmezte, hogy az ajánlatkérő a Kbt-be ütköző módon állapította meg a közös ajánlattevők ajánlatának érvényességét, mellőzte az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását és jelölte meg a közös ajánlattevőket az eljárás nyerteseként. A Döntőbizottság 2021. március 9-én végzésével engedélyezte a szerződéskötést a nyertes ajánlattevőkkel, majd a jogorvoslati eljárást lezáró, 2021. március 29. napján kelt határozatával a felperes jogorvoslati kérelmét elutasította.

A felperes keresetet nyújtott be az alperes határozata és végzése ellen, melyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását, másodlagosan annak hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Indítványozta az Alkotmánybíróság előtt a Kbt. 156. § (4) bekezdése utolsó tagmondata alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti eljárás kezdeményezését is. Keresetében előadott álláspontja szerint az alperes végzését jogszabálysértő módon hozta meg. A Kbt. 156. § (4) bekezdés utolsó tagmondata alapján a támadott végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye, amelyhez fűzött törvényi indokolás szerint a Döntőbizottság ideiglenes intézkedés alkalmazásáról szóló döntése nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, még az érdemi határozat ellen benyújtott jogorvoslat keretében sem.

Az Indítványozó indítványának jogi indoklása szerint az Alkotmánybíróság a 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatban megállapította a 2015. október 31. napjáig hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 144. § (4) bekezdése utolsó mondatának „*a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye*” szövegrésze alaptörvény-ellenességét. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a jelenleg hatályos Kbt. 156. § (4) bekezdése megegyezik a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésével.

A bírói indítvánnyal kapcsolatos jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom a Tisztelt Alkotmánybíróságot.

1. Az amicus curiae benyújtásának jogcíme

Az Alaptörvény 24. cikk (7) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdése rögzíti, hogy „Ha a jogszabály megalkotója, illetve a törvény kezdeményezője – figyelemmel arra is, hogy az ügy a személyek széles körét érinti-e – az ügygel kapcsolatos álláspontjáról az Alkotmánybíróságot tájékoztatni kívánja, véleményét az (1a) bekezdés szerinti közzétételtől számított 30 napon belül – soron kívüli eljárás esetén 15, illetve az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti eljárásban 5 napon belül – megküldi az Alkotmánybíróságnak.”

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

Az indítvány az Alkotmánybíróság honlapján 2021. november 5-én III/03938/2021. számon vált elérhetővé az Abtv. 57. § (1a) bekezdésének megfelelően. Az Indítványozó egyedi utólagos normakontroll eljárás keretében kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 25. § alapján, az Abtv. 41. § (1) bekezdése alkalmazásával állapítsa meg a Kbt. 156. § (4) bekezdés utolsó fordulatának alaptörvény-ellenességét, valamint e részében semmisítse meg a megjelölt jogszabályi rendelkezést.

Figyelemmel továbbá az Abtv. 52. § (1 b) bekezdésében foglaltakra, a Fővárosi Törvényszék indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság elsődlegesen az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a jogbiztonság érdekében rendelje el a Kbt. fent megjelölt jogszabályi rendelkezésének általános alkalmazási tilalmát valamennyi folyamatban lévő közigazgatási jogvitában, másodlagosan az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján rendelje el annak egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságát.

2. Érintett jogszabályok

Alaptörvény

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.)

131. § (7) Ha jogorvoslati kérelmet [148. § (2) bekezdés] vagy kezdeményezést [152. §] nyújtanak be, a szerződést - a (3) bekezdés szerinti esetben a jogorvoslati eljárással érintett részre vonatkozó szerződést - az ügy érdemében hozott vagy a közbeszerzési ügy befejezését

eredményező határozat meghozataláig nem lehet megkötni, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés megkötését engedélyezi [156. § (4) bekezdés]. Ha időközben a nyertes ajánlattevő ajánlati kötöttsége lejárt, az ajánlatkérő akkor köthet vele szerződést, ha a nyertes ajánlattevő nyilatkozik, hogy ajánlatát fenntartja.

156. § (4) Ha halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (ideértve a nemzetgazdasági okot) védelme indokolja, a Közbeszerzési Döntőbizottság az ajánlatkérő kérelmére végzéssel engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. A kérelemben a halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdeket vagy közérdeket (nemzetgazdasági okot) meg kell jelölni, valamint a kérelem benyújtásával egyidejűleg a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat. E bekezdés alkalmazásában közérdek különösen a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonsága folyamatosságának fenntartása. A Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemtől annak beérkezésétől számított öt napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Szakmai álláspontomat a fenti jogszabályi hivatkozásokkal összhangban terjesztem elő.

A Kbt. indítványban támadott rendelkezése megegyezik a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (rég. Kbt.) 144. § (4) bekezdésében szereplő szabállyal, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: ABH) már állást foglalt. Az Alkotmánybíróság a régi Kbt. 144. § (4) bekezdésének utolsó mondatának „*a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye*” szövegrészéről megállapította, hogy alaptörvény-ellenes volt. A jogorvoslathoz való alkotmányos jog szempontjából az ABH szerint a Döntőbizottságnak a szerződés engedélyezésére irányuló döntése érdemi döntésnek minősül. Egyrészt azért, mert a szerződéskötés engedélyezésével a közbeszerzési eljárás szempontjából elsődleges cél megvalósul: az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő – a jogorvoslati eljárás befejezése előtt – megkötheti a közbeszerzési szerződést. Másrészt, a végzés másik lényeges joghatása az, hogy ha a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást lezáró határozatában jogsértést állapít meg, nem kerülhet sor az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásban hozott vagy azt lezáró döntése megsemmisítésére. Az előbbiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az ABH [80] bekezdésében megállapította, hogy „*a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedés érdemben kihat – a közbeszerzési és a jogorvoslati eljárás szempontjából is – az eljárás alanyainak jogi helyzetére. Ebből következően a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése szerinti ideiglenes intézkedésről hozott végzés a jogorvoslathoz való jog szempontjából – elnevezése ellenére, tartalmára figyelemmel – az ügy érdemében hozott döntésnek minősül.*”

A Kbt. 156. § (4) bekezdésében szabályozott ideiglenes intézkedés ugyanazt a célt szolgálja, mint a régi Kbt. 144. § (4) bekezdése, amely által a szerződéskötés előzetes engedélyezése válik lehetségessé, és az ABH-ban mérlegelt joghatások tekintetében is hasonló megállapítások tehetőek a végzés korábbi és jelenlegi szabályozása között.

Tekintettel a vonatkozó régi és hatályos rendelkezések azonosságára és jogalkotói céljára az Alkotmánybíróság 3111/2021. (IV. 14.) AB határozatában foglalt döntés érdemét, a jogorvoslat biztosításának szükségességét nem vitatom és jelen eljárás tekintetében is irányadónak tartom. Ennek alapján a jogalkotónak a jövőre nézve biztosítania kell jogorvoslati lehetőséget a szerződéskötés engedélyezése tárgyában hozott döntőbizottsági végzéssel szemben.

Az erre vonatkozó törvénymódosítás előkészítését a Miniszterelnökség megkezdte. A jogorvoslati lehetőség megteremtésével kapcsolatban szükséges az ABH-ban megfogalmazott iránymutatások és a Kbt. 156. § (4) bekezdésében említett helyzetekben a szerződéskötés sürgőssége, illetve a szerződéskötéshez kapcsolódó nyomós érdek összeegyeztetése. A jogalkotás előkészítése során ezért az említett összefüggéseket is figyelembe vevő, sajátos jogorvoslati szabályokat kell kidolgozni.

Tekintettel arra, hogy a jogorvoslat kizártságának az ABH által megállapított Alaptörvénybe ütközését nem vitatom, az ezzel összefüggő, az Alkotmánybíróság által alkalmazható jogkövetkezmények tekintetében szeretném felhívni a figyelmet a következőkre. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. (1) bekezdése szerint megsemmisíti a Kbt. 156. § (4) bekezdése utolsó mondatának „*a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye*” szövegrészét, - ahogyan arra az Indítványozó is utal - az ideiglenes intézkedéssel szemben akkor sem állna rendelkezésre önálló jogorvoslat. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 112. §-a értelmében, az ideiglenes intézkedés keretében meghozott döntés csak a jogorvoslati határozat keretében lenne támadható. Az ABH-ban megfogalmazott követelményeknek történő megfeleléshez szükséges ezért a vonatkozó jogorvoslati szabályok törvényalkotás útján történő rendezése.

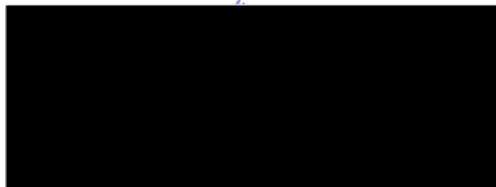
Az előbbiekre tekintettel kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerint a 45. § (1), (2) és (3) bekezdésben meghatározottaktól eltérően határozza meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését. Kérem, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság a jogalkotás megtörténtéhez szükséges időtartamra figyelemmel, egy jövőbeni időponttól döntsön a Kbt. támadott rendelkezésének hatályon kívül helyezéséről, ezzel lehetőséget biztosítva a jogalkotás számára a testület érdemi döntésének megfelelő szabályozás kialakítására.

A tárgyalt rendelkezésnek konkrét ügyekben való alkalmazhatósága kapcsán lényeges szempontnak tartom, hogy valamely ügyben a Döntőbizottság érdemi határozata állapít-e meg jogsértést vagy jogszerűnek találja az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését. Utóbbi esetben nem merül fel olyan tényleges érdeksérelem, ami a szerződéskötés korábbi engedélyezéséhez kapcsolódna, figyelembe véve, hogy a Döntőbizottság érdemi határozatára tekintettel a szerződés egyébként is megköthetővé válik. A közbeszerzési jogorvoslat indításához kapcsolódó szerződéskötési moratórium ugyanis egy olyan állapot, amelyet a Kbt. – a felmerülő érdekeket arányosan figyelembe véve, egyúttal az uniós irányelvi előírásoknak is megfelelően – az érdemi határozat tekintetében is csak a Döntőbizottság döntésének meghozataláig biztosít. Kérem, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság mérlegelje azt, hogy a szerződéskötés engedélyezése jelent-e érdemi változást a felek jogainak alakulása szempontjából. A jogbiztonság elvét

álláspontom szerint az szolgálja, ha a Tisztelt Alkotmánybíróság olyan esetben, ahol közbeszerzési jogsértést a Döntőbizottság érdemi határozata nem állapít meg, mellőzi a szabály egyedi ügyben való alkalmazhatatlanságának kimondását.

Budapest, 2021. november „17”

Tisztelettel:



Gulyás Gergely
miniszter

A circular purple official stamp of the Ministry of Justice (MINISZTERI HATÁROZAT) is partially visible behind the signature area.