

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/798/2025.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 197. § (26) bekezdésének a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírói tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 103.K.703.176/2024. szám alatt folyamatban lévő pert felfüggesztette és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel (a továbbiakban: bírói kezdeményezés vagy indítvány) fordult az Alkotmánybírósághoz a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (26) bekezdésének a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze megsemmisítése, továbbá e jogszabályi rendelkezés általános és az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának kizárása iránt.
- [2] 2. Az alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.

- [3] Az ajánlatkérő 2021. október 28-án a Kbt. 112. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Sopron vasútáll. felv-i épületének építési munkái – 1. rész: Várocsarnok építési munkái” tárgyában, és a közbeszerzési eljárás eredményes befejezéseként a felperessel mint nyertes ajánlattevővel 2022. március 2-án kivitelezési szerződést kötött.
- [4] A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH) a 2023. október 25-én kelt SZE-00180/03/2023. számú végzésével elrendelte a szerződés teljesítésének szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését. Az ellenőrzést lezáró jegyzőkönyvet az ajánlatkérő és a felperes 2024. március 4-én vette át.
- [5] A KH elnöke (a továbbiakban: alperesi érdekelt vagy a KH elnöke) – mint hivatalbóli kezdeményező – 2024. május 23-án jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Kbt. 153. § (1) bekezdés *c)* pontja alapján a felperessel szemben az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 26. §-ának (a továbbiakban: 1. kezdeményezési elem), a 32/A. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjának (a továbbiakban: 2. kezdeményezési elem), valamint a Kbt. 142. § (1) bekezdésének (a továbbiakban: 3. kezdeményezési elem) megsértése miatt.
- [6] A kezdeményezés eredményeként a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: alperes vagy KHKD) a D.321/15/2024. számú határozatában az 1. és a 2. kezdeményezési elemek megsértése okán a felperessel szemben 10 000 000 forint, a 3. kezdeményezési elem megsértése miatt 5 000 000 forint bírságot szabott ki.
- [7] A felperes az alperes határozata ellen benyújtott keresetében elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a jogorvoslati eljárást elkesettsége okán szüntesse meg. Másodlagosan az 1. kezdeményezési elem tekintetében kérte a jogsértés megállapításának mellőzését és a bírság törlését, a 2. kezdeményezési elem vonatkozásában pedig a bírság összegének mérséklését. Harmadlagosan az alperesi határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.
- [8] Indítványozta továbbá, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Kbt. 197. § (26) bekezdésének kifogásolt szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint általános és a konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizárása iránt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértése miatt. Érvelése szerint a támadott jogszabályi rendelkezés a hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések vonatkozásában hátrányosabb helyzetet teremt azáltal, hogy az alperes hivatalbóli eljárásának megindítására a korábbinál hosszabb határidőt biztosít, így olyan jogsértések tekintetében is lehetővé vált szankció kiszabása, amelyek esetében az elkövetésük idején hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése alapján hátrányos jogkövetkezmény alkalmazásának nem lett volna helye.

- [9] Az indítványozó álláspontja szerint *ad malam partem* jogalkotásról van szó, mert az alperesi érdekelt a KHKD eljárását a szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv közléséhez képest a 80. napon kezdeményezte. A közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos rendelkezések alapján viszont erre 60 napos határidő állt a rendelkezésére, így az alperesi érdekelt a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján tudta hivatalból kezdeményezni az alperes eljárását, ezáltal a támadott rendelkezés visszamenőleges hatállyal teszi lehetővé a hatálybalépését megelőző jogsértések szankcionálását a KHKD számára. Ez az indítványozó érvelése szerint – figyelemmel az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglaltakra is – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.
- [10] 3. A közigazgatási és területfejlesztési miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta szakmai álláspontjáról az Alkotmánybíróságot.
- [11] Álláspontja szerint a támadott rendelkezés nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, mivel csak azon jogorvoslati eljárásokra rendeli alkalmazni a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mód7. tv.) bevezetett új szabályozást, amelyek esetében a hivatalbóli kezdeményezésre jogosult a módosított rendelkezések hatálybalépését követően szerzett tudomást a jogsértésről, tehát a jogorvoslati határidő még nem kezdődött el.
- [12] Kifejtette, hogy a módosításokat a (korábbi) szubjektív határidőkhöz fűződő jogalkalmazási problémák indokolták. A Mód7. tv. ezt a problémát akként oldotta meg, hogy a szubjektív határidőket megszüntette, és kizárólag objektív határidők alkalmazását írta elő. A támadott átmeneti rendelkezés azonban továbbra is egy szubjektív elemhez – a tudomásszerzéshez – köti a Mód7. tv.-vel bevezetett új szabályozás alkalmazását a hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések vonatkozásában, így kapcsolva össze a korábbi és az új szabályozást. Kitért arra is, hogy a jogalkotó annak érdekében, hogy a szabályozás ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, szem előtt tartotta az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezésben felhívott rendelkezései:

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

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkre kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„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 preambulát, 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.”

- [14] 2. A Kbt. 197. § (26) bekezdésének indítvánnyal támadott, 2023. szeptember 1-jétől – az indítvány elbírálása idején is – hatályos rendelkezése:

„E törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.”

- [15] 3. A Kbt. 152. §-ának az indítvánnyal érintett – 2023. augusztus 31-én hatályos – rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés a)–f) pontja, h)–i) pontja és k)–l) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés g), j), m)–o) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven 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 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.

[...]

(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.”

[16] 4. A Kbt. 152. §-ának 2023. szeptember 1-jétől és az indítvány elbírálása idején is hatályos releváns rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

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 jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

(2a) Ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

- a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy
- b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy
- c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.”

III.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdéseiben foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [19] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll hatáskörében eljárva jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja meg, amelynek a Kbt. támadott része mint törvényi rendelkezés megfelel.
- [20] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az

Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” (Abv., Indokolás [22])

- [21] Az alperes a döntésében a Kbt. támadott rendelkezésére nem hivatkozott ugyan, de határozatának indokolásában (KHKD határozata, Indokolás [46]) rögzítette, hogy a jogorvoslati eljárás lefolytatására a jogorvoslati kérelem benyújtásának napján (2024. május 23.) hatályos Kbt. rendelkezéseit tekinti irányadónak, ezért az indítvány e feltételt is teljesíti.
- [22] 4. Az Abtv. 52. § (1) bekezdés szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *b*) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont].
- [23] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. A bírói kezdeményezés e követelménynek is eleget tesz.
- [24] Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont], és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kérte a támadott rendelkezés megsemmisítését.
- [25] 5. A fentiekre tekintettel az indítvány érdemi elbírálásra alkalmas.

IV.

- [26] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [27] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó, az ügy elbírálása szempontjából releváns joggyakorlatát.
- [28] 1.1. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [43]}. Valamely jogszabályi rendelkezés nem kizárólag akkor minősülhet a visszaható

hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem bizonyos esetekben akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály a jogalanyra nézve a korábbi szabályozásnál hátrányosabb helyzetet okozó rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Különbséget kell tenni ugyanakkor aközött, hogy már lezárt, teljesezésbe ment jogviszonyokra, vagy még folyamatban lévőkre vonatkozik a kötelezettséget megállapító, magatartást jogellenessé nyilvánító szabályozás {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]}.

- [29] A jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma ugyanakkor 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 {lásd például: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [55]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban lévő vagy már teljesezésbe ment vagy rövid-, hosszú távúak, esetleg tartósak stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme {lásd például: 3060/2017. (III. 31.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [17]; 3519/2023. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a visszaható hatállyal összefüggésben konkrét ügyekben korábban kialakított gyakorlatát áttekintve megállapította: „A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, a hatóságokhoz határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre is. (ABH 1992, 45, 48.) Szintén alkotmányellenességet állapított meg a testület a 20/2001. (VI. 11.) AB határozatában, amikor is a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó (ABH 2001, 612, 619). Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatban, melyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte (ABH 2002, 1241, 1255.). A 3189/2013. (X. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást, mely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban. A tankönyvjegyzékre való felvétel jövőre nézve szóló korlátozását és a le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások megszüntetését sem

találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat.” (Indokolás [56]–[57])

- [32] Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban nem találta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) – ellenőrzésre nyitva álló objektív időtartamot meghosszabbító – 181. § (11) bekezdését, mivel álláspontja szerint az időtartam bővülése nem érinti a szerződő felek azon kötelezettségét, hogy a szerződést a régi Kbt. szabályainak betartásával kellett megkötniük.
- [33] Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII. 31.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh4.) megsemmisítette a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatát, mivel az 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.
- [34] Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh5.) megállapította: „Az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával [...] nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együtttalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi jogi jogintézmény határideje a szabálytalansági eljárás megindításának napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudomásra jutását” (Indokolás [49]). Ugyanakkor alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított 60 napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához, valamint a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.
- [35] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben ugyanígy nem találta a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együtttalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a KHKD 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 tudomásra jutását. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is alkotmányos követelményt állapított meg, amelynek értelmében az új, a jogsértésről történő tudomásra jutást másként szabályozó rendelkezés nem eredményezheti a hatálybalépést megelőzően eredménytelenül eltelt, 60 napos szubjektív határidő újraindítását, valamint megdönthető törvényi vélelmet jelent.

- [36] Az Alkotmánybíróság a 3115/2021. (IV. 14.) AB határozatában elutasította a Kbt. 197. § (1) bekezdésének második mondata és a 197. § (2) bekezdésének „az (1) bekezdés második mondatában foglalt kivétellel” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést. Az Alkotmánybíróság rögzítette: az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával nem áll ellentétben, hogy a Kbt. támadott rendelkezései értelmében a jogalanyokra a szerződésmódosításokra irányadó új anyagi jogi szabályozást kell alkalmazni, mert nem eredményez jogkorlátozást, nem teszi a jogalanyok helyzetét, kötelezettségeit hátrányosabbá.
- [37] 1.2. Az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben – gyakorlata alapján – az alábbi tesztet alkalmazta annak megállapítása érdekében, hogy a támadott rendelkezések a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kifogásolt jogszabályi 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 {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}” (Indokolás [27]).
- [38] 2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Kbt. 197. § (26) bekezdésének támadott szövegrészeivel érintett – a Kbt. Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdése szerinti – szabályozást tekintette át.
- [39] 2.1. A KHKD jogorvoslati eljárása kérelemre vagy hivatalból indul [Kbt. 148. § (1) bekezdés]. A KHKD hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek és személyek felsorolását a Kbt. 152. § (1) bekezdése tartalmazza. Jelen ügyben a KH elnöke minősült hivatalbóli kezdeményezőnek a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [40] Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh5.-ben összefoglalta: „a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatíven 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 taxatíven 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 kapcsolatba 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])

- [41] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban (pl. Abh1., Indokolás [49]; Abh5., Indokolás [42]) egyértelműen rögzítette azt is, hogy a jogorvoslati eljárás megindítására nyitva álló 60 napos határidő anyagi jogi határidőnek minősül.
- [42] 2.2. A Mód7. tv. végső előterjesztői indokolása szerint a Kbt. módosítást megelőzően hatályos rendelkezései objektív és szubjektív határidőket is meghatároztak a hivatalból való eljárás kezdeményezésére. A gyakorlatban azonban a tudomásra jutás időpontjának meghatározása komoly nehézségekbe ütközött (például a felek részéről szakaszosan teljesített adatszolgáltatás miatt). A KH a szerződés-ellenőrzési eljárás megindításakor vagy az irányító hatóság az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalansági eljárás kezdetekor még csak valószínűsítette ugyanis az esetleges jogsértést, a jogorvoslati eljárás kezdeményezéséhez kapcsolódó elegendő információ birtokába ezen szervek azonban csak az ellenőrzési vagy szabálytalansági eljárás befejeztével kerültek (lásd Mód7. tv. végső előterjesztői indokolása a 13. §-hoz).
- [43] E helyzet megoldására vezette be a jogalkotó a Kbt. 2023. szeptember 1-jéig hatályban volt Kbt. 152. § (2a) és (9) bekezdése szerinti törvényi vélelmet, amelyekről az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh5.-ben kimondta, hogy (az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyekben alkalmazandó jogszabályi környezetben) megdönthető vélelemnek minősülnek.
- [44] A Kbt. 2021. február 1-jétől hatályos 152. § (2) bekezdése egyes hivatalbóli kezdeményezésre jogosult szervek tekintetében a szubjektív határidő meghosszabbításával tett kísérletet a kezdeményezések elkésztéséből fakadó helyzet orvoslására, azonban ez sem érte el a kívánt eredményt az eljárások sajátosságaira tekintettel. A jogalkotó ezért a Mód7. tv.-vel megszüntette a szubjektív határidőket, emellett speciális szabályokat vezetett be arra az esetre, ha a kezdeményezésre jogosult szervezet ellenőrzést vagy eljárást folytat le az adott közbeszerzési ügy kapcsán. Ebben az esetben a jogsértést feltáró ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzött vagy az eljárással érintett személlyel való közléstől, illetve európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezhető a jogorvoslati eljárás. A hivatalbóli kezdeményezésre jogosult szervezeteknek ebben az esetben is be kell tartaniuk az eljárásukhoz nem kötött objektív határidőket [Kbt. 152. § (2) bekezdés], tehát a két objektív határidő közül minden esetben a rövidebb az irányadó.
- [45] A Mód7. tv.-vel bevezetett szabályozás így elősegíti, hogy a jogsértések minél előbb a KHKD elé kerüljenek, és kiküszöböli a – korábban hatályos szabályozás szerint, a

tudomásra jutás időpontjára alapított – kezdeményezések elkészttségét (lásd Mód7. tv. végső előterjesztői indokolása a 13. §-hoz).

- [46] A Mód7. tv. hatályon kívül helyezte továbbá a két törvényi vélelmet – amelyekkel kapcsolatosan az Abh1. és az Abh5. alkotmányos követelményt fogalmazott meg –, helyette egyértelműen kijelölte a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva álló határidő kezdő időpontját, valamint egységesen kilencven napban határozta meg a kezdeményezésre nyitva álló határidőt, amennyiben a jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzés vagy más eljárás kerül lefolytatásra.
- [47] 3. A fent írtakat a jelen ügyre vetítve az Alkotmánybíróság a következő megállapításra jutott.
- [48] Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján megvizsgálta, hogy az új rendelkezés jövőbeli vagy a hatálybalépése előtti jogviszonyra vonatkozik-e. E körben a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjának és a 197. § (26) bekezdése kifogásolt részének együttes értelmezése szükséges.
- [49] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszamenőleges hatály tilalma szempontjából az elvégzett eljárási cselekmény időpontja a meghatározó {lásd például: Abh3., Indokolás [19]; 3326/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az adott esetben ez a jogorvoslati eljárásnak az arra jogosult kezdeményezésére történő megindítása, ami szorosan kapcsolódik az ellenőrzési eljárás befejezéséhez és a szabálytalanságról történő tudomásszerzéshez. Ennek azért van jelentősége, mert ez az az időpont, amikor az erre jogosult számára megnyílik az eljárás indítás kezdeményezésének a lehetősége.
- [50] Amennyiben tehát a tudomásszerzés időpontja az új rendelkezések hatálybalépését megelőző időpontra esik, az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján sértené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az megnyitná a lehetőséget arra, hogy a hatálybalépését megelőzően már lejárt 60 napos eljárás-kezdeményezési határidőt követően további 30 napon belül kezdeményezze a jogorvoslati eljárást az erre jogosult.
- [51] Ugyanígy az sem lenne összeegyeztethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írtakkal, ha a jogszabály hatálybalépését megelőző tudomásszerzést követően a meghosszabbított határidőben kezdeményezhetné az arra jogosult a jogorvoslati eljárást. A tudomásszerzés időpontja ugyanis meghatározza az eljárás indításának kezdeményezésére vonatkozó eljárási cselekmény megtételére vonatkozó határidőt.
- [52] A támadott jogszabályi rendelkezés azonban egyértelműen rögzíti, hogy az új szabály a Mód7. tv. hatálybalépését megelőzően magvalósult jogsértések esetében csak akkor alkalmazható, ha a tudomásszerzésre a Mód7. tv. hatálybalépését követően került sor, így nem nyitja újra a már lejárt határidőt, és kizárja a hatálybalépésekor már megnyílt eljárásindítási határidő meghosszabbodását is.

[53] A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kbt. kifogásolt szövegrésze nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

[54] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró