

A jogorvoslati kezdeményezésre vonatkozó szubjektív határidő megszüntetésének alkotmányossági vonatkozásai

Constitutional considerations regarding the abolition of the subjective time limit for the exercise of legal remedies

Dr. Katona Margit LL.M., vezető jogtanácsos, Közbiztosítási Hatóság; Dr. Cseh Tamás Attila LL.M., titkárságvezető, kamarai jogtanácsos, Közbiztosítási Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2026.2.4

Címszavak: jogorvoslat, jogorvoslati határidő, jogorvoslati kezdeményezés, szubjektív határidő, objektív határidő, alkotmányossági vizsgálat

Absztrakt

Objektív-szubjektív jogorvoslati határidők. Meddig lehet jogorvoslati kérelmet/kezdeményezést benyújtani? Mikor történt a tényleges tudomásszerzés? Fontos eljárásjogi kérdések ezek a közbiztosítási jogban, mert hiába van egy alaposan feltárt tényállás, egy nyilvánvaló jogsértés, ha a jogorvoslati kezdeményezés nem a jogszabály által meghatározott határidőben kerül benyújtásra, azaz elkésettnek minősül, akkor a jogérvényesítésre nincs jogi lehetőség.

A jelen cikk írói a közbiztosításokról 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 hivatalbéli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozott 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat ismertetésén túl áttekintést adnak a Kbt. jogorvoslati kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidőre vonatkozó jogszabályi előírásairól, azok változásáról, a kapcsolódó bírósági jogértelmezésről. A cikk – terjedelmi megfontolásból – elsődlegesen a Közbiztosítási Hatóság elnöke által a Közbiztosítási Hatóság által lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásokban feltárt jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárások határidejét érintő jogalkotásra és joggyakorlatra fókuszál.

Abstract

Objective and subjective time limits for legal remedies. How long may a request/initiation for legal remedy be submitted? At what point does actual knowledge arise? These are fundamental procedural law questions in public procurement, because even where the facts are thoroughly established and the infringement is manifest, if the initiation is not submitted within the statutory time limit, i.e. it is deemed late, no legal enforcement is possible.

In addition to presenting Constitutional Court Decision No. 3205/2025. (VI. 23.), delivered in proceedings initiated by a judicial referral seeking a declaration of unconstitutionality and the exclusion of the application of Section 197 (26) of Act CXLI of 2015 on Public Procurement (hereinafter: the ‘PPA’), insofar as it provides that ‘these provisions shall also apply to review procedures initiated in respect of infringements committed prior to the entry into force of these provisions, where the ex officio applicant became aware of such infringements only after their entry into force,’ the authors also provide an overview of the regulatory framework laid down in the PPA concerning the statutory deadlines for submitting an application for review, their amendments over time, and the related judicial interpretations. The article focuses primarily on legislation and case law concerning the time limit applicable to review procedures initiated by the President of the Public Procurement Authority in connection with infringements identified in contract control procedures conducted by the Authority.

Az uniós közbiztosítási jogi háttér

A közbiztosítási jogorvoslati irányelvek (89/665/EGK és 92/13/EGK, módosítva a 2007/66/EK irányelvvel)

szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell a közbiztosítási eljárásokban a hatékony és gyors jogorvoslatot, ugyanakkor a jogorvoslati kérelem benyújtási határide-

jének részletes szabályainak megalkotását tagállami hatáskörbe utalják,¹ amelyekre vonatkozóan fontos iránymutatásokat tartalmaznak az Európai Unió Bíróságának ítéletei.² Így például a határidők tekintetében a jogbiztonság és a hatékony jogvédelem elvének kell érvényesülni, azaz ne lehessen időkorlát nélkül kifogásolni a közbeszerzési eljárást és az érintettnek tényleges lehetősége legyen fellépni a jogsértés ellen.

Történeti kitekintés a hazai közbeszerzési jogorvoslati határidőkre

A jogorvoslati kérelem/kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő számítása tekintetében a közbeszerzési jog megkülönböztet *objektív* és *szubjektív* határidőt, amely határidők elmulasztása egyaránt jogvesztéssel jár(t). Ez a szabályozási logika már az 1995. évi, első Kbt.-ben³ megjelent,⁴ amely a kérelemre és a hivatalbóli kezdeményezésre még egységes időtartamú objektív és szubjektív határidőket határozott meg.

A szubjektív jogorvoslati határidő attól az időponttól indul, amikor kérelmező/kezdeményező tudomást szerez, vagy tudomást szerezhetett volna a jogsértésről. Ehhez képest az objektív jogorvoslati határidőt a jogsértő esemény bekövetkezésétől kell számítani.

A kétféle jogorvoslati határidő egymáshoz való viszonya kapcsán az Alkotmánybíróság a 3060/2017. (III. 31.) AB határozat [21]- [22] bekezdésében arra mutatott rá, hogy „[...] A szubjektív határidők (pl. elévülés) általános jellemzője, hogy azok kezdő időpontja egy előre meg nem határozható változótól függ (pl. a kézbesítés megtörténtétől, egy akadály elhárultától, egy eseményről vagy jogsértésről való tudomásszerzéstől stb.). Ezen változó bekövetkezésétől számítva indul az adott jogszabály által meghatározott szubjektív időtartam [...]. Ezzel szemben az objektív határidő (pl. jogvesztő határidő) kezdő időpontja fix, az mindig egy meghatározott cselekményhez kötődik [...]. Így az objektív határidő sajátossága, hogy annak kezdő és (nagy biztossággal) befejező időpontja is pontosan meghatározható.

A szubjektív és objektív határidők általánosságban együtt, egymást kiegészítve kerülnek szabályozásra, még hozzá az esetek többségében úgy, hogy az objektív határidőn belül bekövetkezett szubjektív határidőt elindító változótól számítva, a szubjektív határidőn belül lehet – jelen ügy esetében – pl. az eljárást megindítani. [...]

Elmondható tehát, hogy a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés objektív jogorvoslati határidő leteltét követő előterjesztése abban az esetben is elkésztésre vezet, ha egyébként a jogorvoslati kezdeményezés előterjesztésére még a szubjektív határidő letelte előtt került sor, míg a szubjektív jogorvoslati határidő leteltét követően előterjesztett jogorvoslati kezdeményezés akkor is elkésztettnek minősült, ha egyébként arra még az objektív jogorvoslati határidőn belül került sor.

A jogorvoslati kérelmek/kezdeményezések tekintetében a korábban hatályos közbeszerzési törvények, valamint hosszú időn keresztül a jelenleg hatályos Kbt. is az objektív, valamint a szubjektív jogorvoslati határidők rendszerén alapult, emellett valamennyi Kbt. esetében a jogalkotó a szubjektív jogorvoslati határidőt a jogsértésről történő tudomásszerzéssel nyitotta meg.

A jogsértésről történő tudomásszerzés időpontja számos esetben jogvita tárgyát képezte, amely révén a tudomásszerzés jogintézményét a bírói gyakorlat tovább alakította.

E körben említhető például a Fővárosi Ítéltábla BH2004. 345. számon közzétett határozata, amelyben az Ítéltábla arra mutatott rá, hogy azzal, hogy az ajánlattevő birtokába kerültek a szükséges dokumentumok, kezdetét vette a szubjektív határidő, „[...] A szubjektív határidő számítása szempontjából nincs és nem is lehet relevanciája annak, hogy a kérelmező az ajánlati felhívást, illetőleg a dokumentációt mikor tanulmányozta át, és az sem releváns, hogy mikor vélte elérkezettnek az időt a feltételezett jogsértés ismeretében arra, hogy ellene jogorvoslati eljárást indítson. Ez a gyakorlat ugyanis azt eredményezné, hogy a Kbt. azon kitétele, amely a szubjektív határidő kezdetét a Kbt.

¹ A Bíróság C-470/99. számú, Universale-Bau és társai ítélet ügyben 2002. december 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2002:746.

² A Bíróság C-406/08. számú, Uniplex ügyben 2010. január 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:45; a Bíróság C-81/98. számú, Alcatel Austria és társai ügyben 1999. október 28-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1999:534.

³ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről.

⁴ 1995. évi Kbt. 79. § (5) bekezdés: Az eljárás megindítása az e törvény szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számított tizenöt napon belül, de legkésőbb az esemény bekövetkezésétől számított hatvan napon belül kérhető, illetve kezdeményezhető. E határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.

szabályait sértő esemény tudomásra jutásától számítja, alkalmazhatatlanná válna, hiszen az a kérelmezők szervezeti működéséhez igazodna, illetőleg a természetes személy tudatában rejlő októl függne. (Fővárosi Ítéltábla 3. Kf. 27.245/2003/5. sz.).”

A Kfv.II.39.215/2010/4. számú ítéletében a Kúria a jogsértésről való tudomásszerzés vonatkozásában rögzítette, hogy az ténykérdés, és ellenkező bizonyításig azt az időpontot kell a tudomásra jutás időpontjának tekinteni, melyet a kezdeményező megjelölt.

A Kfv.VI.35.802/2012/5. számú ítéletben pedig a Kúria elvi élel kimondta, hogy a tudomásszerzés nem az a nap, amikor a jogellenesség teljes bizonyosságban a kezdeményező tudomására jut, hanem az a nap, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről értesül.

A 2003. évi Kbt.⁵ megtartotta az objektív és szubjektív határidők rendszerét azzal, hogy a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozó határidőhöz képest a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére némileg eltérő időtartamot írt elő. A 2003. évi Kbt. 327. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó indokolás szerint „A jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló objektív határidőt viszont differenciáltan szabályozza a törvény. Az ellenőrzésre jogosult szervezetek esetében ugyanis hosszabb határidőt ír elő annak érdekében, hogy e szervezetek a vizsgálatuk során feltárt jogsértések miatt eljárást kezdeményezhessenek a Döntőbizottság előtt. A 327. § (2) bekezdése azonban a jogvesztő határidő ésszerű meghosszabbítását írja elő, szem előtt tartva a közbeszerzési eljárások jogerős befejeződéséhez fűződő érdeket. Így 90 nap helyett egy évben, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetében pedig három évben állapítja meg a törvény az eljárás kezdeményezésére nyitva álló objektív határidőt.”

A 2011. évi Kbt.⁶ szintén megtartotta az objektív és szubjektív határidőket a jogorvoslati kérelmek/kezdeményezések benyújtására. A 140. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolás kiemeli, hogy „A törvény a hivatalbóli kezdeményezés esetében is szigorú határidőhöz köti az eljárás kezdeményezését; a kérelemre induló eljárásra vonatkozó rendelkezésekben foglaltaknál azonban sokkal hosszabb határidőt hagy az eljárás megindításának kezdeményezésére. [...]”

A 2015. november 1. napján hatályba lépő, jelenleg is hatályos 2015. évi Kbt.⁷ (a továbbiakban: Kbt.) hosszú ideig ugyancsak nem változtatott az objektív és szubjektív jogorvoslati határidők rendszerén, ahogy azon sem, hogy a hivatalbóli kezdeményezés szubjektív határidejének megnyíltát változatlanul a jogsértés tudomásra jutásához kötötte.

Összegezve elmondható, hogy valamennyi Kbt. a jogsértésről történő tudomásszerzéssel nyitotta meg a Közbeszerzési Hatóság elnöke számára a szubjektív jogorvoslati határidőt, amely óhatatlanul szükségessé tette annak vizsgálatát (egyben megnyitotta annak vitathatósága lehetőségét), hogy mi volt a jogsértésről történő tudomásszerzés tényleges időpontja, és ehhez képest a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésére a Kbt.-ben előírt szubjektív határidőn belül került-e sor.

A tudomásszerzés vonatkozásában a korábbi Kbt.-k alapján kialakult bírói jogértelmezés a 2015. évi Kbt. szabályozása mellett is irányadó maradt, így változatlanul annak volt relevanciája, hogy mikor kerültek közlésre a Közbeszerzési Hatósággal azok a tények, információk, dokumentumok, amelyek alapján a jogsértést a Közbeszerzési Hatóság felismerhette, vagy legalábbis felismerhette volna.

Miként a Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság a 9.K.700.303/2018/9. sz. ítéletben rögzítette, „a tudomásszerzés időpontja nem jelentheti azt, hogy alperesi beavatkozónak kötelessége volna bármilyen számára megküldött dokumentáció alapján a releváns tények valószínűsítése nélkül mindig eljárást kezdeményezni, de azt sem, hogy az eljárás kezdeményezésére kizárólag a jogellenességről való teljes bizonyosság birtokában kerülhet sor, hiszen a határozati alaposágú tényállás megállapítása és a jogkérdésben való döntés az alperes feladata.

[...]

Alperesi beavatkozónak tehát konkrét indítóánnyal kell élnie, amely a valószínűsített jogsértés bizonyos tényeinek feltárását is igényli. A tudomásszerzés nem általános, alperesi beavatkozó sem általános vagy hipotetikus tényállást és jogsértést vihet az alperes elé, hanem legalább a jogsértés releváns tényeinek rendelkezésre kell állnia. Szemben felperesi érveléssel,

⁵ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről.

⁶ 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről.

⁷ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről.

nem annak volt jelentősége, hogy alperesi beavatkozó valósan vagy valótlannak tartotta-e a felperesi részvételi jelentkezésben foglalt nyilatkozatot, hanem annak, hogy ez a nyilatkozat önmagában semmit nem mondott a konkrét közbeszerzési szerződés tényleges teljesítéséről, és annak releváns tényeiről (személyek és feladatok). Pusztán az iratanyag átvételével tehát nem valósulhatott meg releváns és nemcsak sejtésekre épülő tudomásszerzés, ezzel ellentétes bizonyítékot felperes sem jelölt meg az iratanyagra vonatkozó általános hivatkozáson kívül. Mindezek alapján az alperesi beavatkozó hivatalbóli kezdeményezésének elkésetttségére vonatkozó felperesi hivatkozás alaptalan volt.”

A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság a 9.K.700.263/2018/18 sz. ítéletében pedig rögzítette, hogy:

„Kulcsfontosságú, hogy az alperesi beavatkozó hivatalbóli kezdeményezéssel olyan esetben éljen, amikor megalapozottan feltehető a feltárt releváns adatok alapján, hogy közbeszerzési jogsértés történt, indokolatlan vizsgálatokkal azonban ne terhelje a közbeszerzési jogalanyokat. Ez azonban azt is jelenti, hogy az egyszerű gyanúnál több, a határozati bizonyosságnál kevesebb kell a tudomásszerzéshez, amit mindig az egyedi ügy sajátosságai és körülményei alapján lehet megállapítani.

[...]

A törvényszék rámutat arra, hogy a 2015. évi Kbt. szerint meg kell jelölni a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontját, és a megsértett jogszabályi rendelkezést. Alperesi beavatkozónak tehát konkrét indítvánnyal kell élnie, amely a valószínűsített jogsértés bizonyos tényeinek feltárását is igényli. A tudomásszerzés nem általános, alperesi beavatkozó sem általános vagy hipotetikus tényállást és jogsértést vihet az alperes elé, hanem legalább a jogsértés releváns tényeinek rendelkezésre kell állnia.”

Annak ellenére, hogy a tudomásszerzés kapcsán a fentiek szerint széleskörű bírói joggyakorlat állt rendelkezésre, a Közbeszerzési Hatóság számára a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontjában megállapított új – a Kbt. hatálya alá tartozó szerződések módosításának és teljesítésének ellenőrzésére (összefoglalólag: szerződésellenőrzés) vonatkozó – hatáskör gyakorlása a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet szerinti szerződés-ellenőrzési eljárások sajátosságai folytán a jogsértésről történő tudomásszerzés kérdését és joggyakorlatát a korábbiakhoz képest tovább árnyalta, alakította.

A közbeszerzési szerződések módosításával, teljesítésével kapcsolatos jogsértések megtörténte jellemzően a szerződés-ellenőrzési eljárásban teljesített adatszolgáltatások alapján feltárt tényekből lehet következtetéseket levonni. A szerződés-ellenőrzési eljárásban ugyanakkor az ellenőrzött szervezetek adatszolgáltatásainak feldolgozása, az egyes ellenőrzött felek nyilatkozataiban foglaltak összevetése, a jogsértések megtörténtének valószínűsítése egy hosszú, komplex folyamat eredménye. Az ellenőrzés során teljesített, jellemzően többkörös adatszolgáltatások révén fokozatosan rajzolódna ki a tényállás egyes elemei a Közbeszerzési Hatóság előtt.

A gyakorlatban az ellenőrzött szervezeteknek a tényállás alapos feltárására irányuló együttműködési hajlandósága eltérő, a nyilatkozataik nem ritkán ellentmondásosak, hiányosak vagy nehezen értelmezhetőek, időben szakaszosan kerülnek benyújtásra a Közbeszerzési Hatósághoz. Emellett az iratok rendezettsége/rendszerezettsége is eltérő, előfordult az iratok „ömlesztett” megküldése, amelynek során sok esetben a csatolt fájlok, állományok nevei sem beszédesek, az adott elektronikus dokumentumról sok esetben csak a megnyitást követően állapítható meg, hogy az ténylegesen mit tartalmaz. Ráadásul egy szerződés-ellenőrzési eljárásban sok száz, akár sok ezer dokumentum átvizsgálása is szükségessé válhat. Egy közbeszerzési szerződés teljesítése során keletkezett dokumentumok tehát eleve nagy terjedelműek, azok vizsgálata, áttekintése egy szükségszerűen összetett, időigényes folyamat, amely során sok esetben további kérdések feltétele, nyilatkozatok, dokumentumok bekérése válik szükségessé.

Mindezek a körülmények alapjaiban nehezíthetik meg az ellenőrzés egységes, gyors lefolytatását, tekintve különösen, hogy egyes körülményekről, tényállási elemekről sok esetben eleve csak egy későbbi nyilatkozat megtevétele, dokumentum csatolása alapján ítéltető meg, hogy az a szerződés-ellenőrzés vonatkozásában relevanciával bírhat, közbeszerzési jogsértést valószínűsíthet. Az ellenőrzést végző számára a közbeszerzési jogsértés valószínűsítéséhez a teljes beérkezett ellenőrzési iratanyag együttes áttekintése szükséges.

Márpedig a fentiekben már hivatkozott bírói joggyakorlat szerint a jogorvoslati kezdeményezésben a jogsértés feltételezéséhez, gyanújához nem elegendő önmagában valamely megalapozatlan körülmény bizonyítás nélküli állítása, tudomásszerzést kizárólag megalapozott tény-

ismeret alapozhat meg. A megalapozott tényismeret ugyanakkor a releváns adatszolgáltatások teljesítését és azok áttekintését egyaránt feltételezi, amely mellett az irányadó szabályozás révén megnehezült a jogsértésről való tudomásszerzéshez kötötten a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő előterjesztése.

A jogorvoslati eljárások hivatalbóli kezdeményezésére vonatkozó szabályok 2019. január 1-től, valamint 2020. február 1-jétől hatályba lépő módosításai

Az előző pontban ismertetett nehézségekre figyelemmel a szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzésére vonatkozó hatáskörhöz kapcsolódóan 2019. január 1-jei hatállyal sor került a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, valamint 153. § (4) bekezdésének⁸ beiktatására, amely rendelkezések többek közt a Közbeszerzési Hatóság tudomásszerzése kapcsán hoztak új szabályokat. (A jogalkotó 2019. január 1-jei hatállyal nemcsak a Közbeszerzési Hatóság, hanem a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti, azaz a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet vonatkozásában is további pontosító szabályokat iktatott be a tudomásszerzés tekintetében a Kbt. 152. § (2a) bekezdésével.)

A Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság elnökének a lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljáráshoz kapcsolódó hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezése benyújtásának szubjektív határideje kapcsán akként rendelkezett, hogy *a tudomásra jutás időpontja megegyezik a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.* (Egyéb hivatalbóli kezdeményezők esetében pedig a Kbt. 152. § (9) bekezdése akként rendelkezett, hogy a jogsértés tudomásra jutása időpontjának a Közbeszerzési Hatóság által lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárásban kiállított ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítése minősül.)

A Kbt. 152. § (2a) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött indokolás szerint:

„Támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában

lásában jogszabály alapján közreműködő szervezet tudomásra jutás időpontjának meghatározása növeli az ellenőrzés hatékonyságát, egyfajta kiemelt ellenőrzési lehetőséget biztosít, valamint egy hosszabb ellenőrzés esetén is lehetőséget biztosít az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására, illetve ezáltal leszűkíthető annak lehetősége is, hogy a szerződés teljesítésével, módosításával kapcsolatban feltáratlan jogsértés maradjon.”

A Kbt. 153. § (4) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött indokolás 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.”⁹

Ezt követően a jogalkotó 2020. február 1-jei hatállyal beiktatta a Kbt. 189/A. §-át, amely rendelkezés a közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések módosításának és teljesítésének hatósági ellenőrzésére nyitva álló határidő további konkretizálását szolgálta. A rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás¹⁰ szerint:

„A közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések teljesítésének hatósági ellenőrzésére nyitva álló határidő pontosítása indokolt annak érdekében, hogy a Közbeszerzési Hatóság érintett szervezeti egysége megalapozott vizsgálatot folytathasson le. A javaslat útján a Közbeszerzési Hatóság hatékonyabban képes kezelni a közbeszerzési szerződések nem szerződésszerű teljesítésének felderítését és erre alapotlan jogorvoslati eljárás keretében azok szankcionálását.”

A tényleges tudomásszerzés kapcsán kialakult gyakorlati nehézségekre figyelemmel tehát a jogalkotó a Kbt. 153. § (4) bekezdésével a szubjektív jogorvoslati határidőt megnyitó tudomásszerzés időpontja tekintetében egy vélelmet állított fel.

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a jogalkotó a Kbt. 153. § (4) bekezdéséhez fűzött előterjesztői indokolásban nyitva hagyta a kérdést a vélelem jogi természetét illetően, vagyis nem egyértelműsítette, hogy a vélelem megdönthető, vagy megdönthetetlen vélelemnek minősül-e.

⁸ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény 50. § (3) bekezdését és 51. §-át.

⁹ Ld. a Kbt. 153. § (4) bekezdését beiktató módosításhoz fűzött előterjesztői indokolás.

¹⁰ Ld. a közbeszerzésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CXX. törvény 12. §-ához fűzött előterjesztői indokolást.

A Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelmet a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság megdönthetetlen vélelemként értelmezte a szabályozás előterjesztői indokolásában deklarált céljára is figyelemmel, mely szerint a jogszabályi vélelem Kbt.-be való beiktatásának célja, hogy a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben *minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást.*

Ennek megfelelően a Közbeszerzési Hatóság a szerződés-ellenőrzési gyakorlatát ahhoz igazította, hogy az ellenőrzési eljárás befejezésétől kell számítani a Kbt. 152. § (2) bekezdésben meghatározott szubjektív határidőt. A Közbeszerzési Hatóság jogértelmezése szerint a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) miniszteri indokolásában rögzített jogpolitikai cél szem előtt tartásával – egy *fix, objektív, egységes* viszonyítási pontként kívánt szolgálni az adott szerződés-ellenőrzés során feltárt/valószínűsített *valamennyi jogsértések* miatt benyújtásra kerülő jogorvoslati kezdeményezés tekintetében, szemben a korábbi - szakaszos (eltérő időpontokat eredményező) tényleges tudomás-szerzéssel.

A Közbeszerzési Hatóság jogértelmezésével szemben a közbeszerzési eljárások szereplői a vélelem megdönthetősége mellett érveltek, és erre alapítottnan több esetben is pert indítottak a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak megtámadása iránt.

Ezen perek keretében a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem jellege (megdönthető vagy megdönthetetlen) az egyik lényeges jogkérdéssé vált, amely jogkérdést végül az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata döntötte el. (Megjegyzendő, hogy a vélelem megdönthetőségének a kérdése nem csupán a Kbt. 153. § (4) bekezdése, hanem a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti vélelem tekintetében is felmerült, amely jogkérdés tekintetében pedig az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban foglalt állást.)

Jelen cikkben terjedelmi okokból eltekintünk a 9/2020. (V. 28.) AB határozat, valamint a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat részletes ismertetésétől, a cikk szempontjából azonban annyit mindenképp rögzíteni szükséges, hogy az Alkotmánybíróság mind a Kbt. 152. § (2a) bekezdése,

mind a 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem tekintetében azok megdönthető jellege mellett foglalt állást.

Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozata a Kbt. 153. § (4) bekezdése szerinti vélelem kapcsán annak megdönthető volta mellett foglalt állást, a Kbt. 153. § (4) bekezdése lényegében kiüresedett, amely egyértelműen ezen rendelkezés jogpolitikai céljai (a hatékony ellenőrzés feltételeinek biztosítása, valamint arra alapítottnan a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő benyújthatósága) ellen hatott.

A Kbt. 153. § (4) bekezdésében foglalt vélelem az Alkotmánybíróság jogértelmezése mellett valós funkciót már nem töltött be, hiszen a törvényi vélelem ellenére a jogsértésről történő tudomás-szerzés minden esetben külön vizsgálat tárgyát képezte. Következésképp a Közbeszerzési Hatóság által a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésétől számított 60 napon belül előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés tekintetében az ellenérdekű felek annak elkésztésére hivatkozhattak azon az alapon, hogy a Közbeszerzési Hatóság ténylegesen a Kbt. 153. § (4) foglalt vélelemnél korábban szerzett, illetve szerezhetett volna tudomást a jogsértésről.

A Kbt. 153. § (4) bekezdésében foglalt vélelem megdönthetősége végső soron a Kbt. jogorvoslati határidőkkel kapcsolatos rendelkezéseinek 2023. szeptember 1-től hatályos újraszabályozásához vezetett, amelyet az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozatában vizsgált.

Figyelemmel arra, hogy a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat alapjául egy, a Közbeszerzési Hatóság elnöke által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás szolgált, jelen cikk a fenti alkotmánybírósági határozatnak a Közbeszerzési Hatóság elnöke általi hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezéseket érintő vonatkozásaira fókuszál.

A Kbt. 2023. szeptember 1-től hatályos módosítása és az újraszabályozás indoka

A 9/2020. (V. 28.) AB határozat és a 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat végső soron tehát azt eredményezte, hogy a jogalkotó a jogorvoslati határidők alapvető átalakítása mellett döntött, amelyre a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mód7. tv.) került sor.

Az új szabályozás kettős célt szolgált, egyrészt, hogy a szubjektív jogvesztő határidő jogintézménye, a tudomásszerzés időpontja a jövőben ne lehetetlenítse el a jogorvoslati kezdeményezések határidőben történő benyújthatóságát, másrészt, hogy az új szabályozás – a visszaható jogalkotás tilalmának sérelme nélkül – mellett is fennmaradjon annak a jogi lehetősége, hogy az új szabályozás előtt megvalósult jogsértések esetében

is eredményesen lehessen jogorvoslati kezdeményezéssel élni az új szabályozás hatályba lépését követő időszakban. Mindezt úgy, hogy a szabályozás ne ütközzön a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába és a jogbiztonság alkotmányos követelményébe.

2023. szeptember 1-jei hatállyal a jelen cikk tekintetében releváns körben a Kbt. az alábbiak szerint módosult:

A Kbt. 2023. augusztus 31-ig hatályos szabályozása	A Kbt. 2023. szeptember 1-től hatályos (Mód7. tv. szerinti) szabályozása
<p>Kbt. 152. § (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</p> <p>a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>(2a) Az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.</p>	<p>Kbt. 152. § (2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy</p> <p>a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>(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</p> <p>a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy</p> <p>b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy</p> <p>c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)-b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.”</p>

<p>152. § (4) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. §(1) bekezdés a)–d) és g) pontjában szereplő adatokat és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel vagy közbeszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A benyújtott kezdeményező irat informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, amit – elektronikus levél útján történő benyújtás esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazol.</p>	<p>152. § (4) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. § (1) bekezdés a)–d) és g) pontjában szereplő adatokat – a tudomásszerzés időpontját akkor, ha a 197. § (26) bekezdése szerint releváns – és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra. A kezdeményező irathoz csatolni kell a jogsértéssel érintett beszerzéssel vagy közbeszerzéssel kapcsolatban rendelkezésre álló iratok másolatát. A benyújtott kezdeményező irat informatikai eszköz alkalmazásával megszerkesztett, szerkeszthető formátumú változatát a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezésére kell bocsátani, amit – elektronikus levél útján történő benyújtás esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság egy munkanapon belül visszaigazol.</p>
<p>153. § (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.</p>	<p>Hatályon kívül helyezve.</p>
<p>-</p>	<p>197. § (26) 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 hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.</p>

Összefoglalólag elmondható, hogy a 2023. szeptember 1-jétől hatályos szabályozással a jogalkotó a jogorvoslati határidők kettős (objektív és szubjektív határidők) rendszerével szakítva a szubjektív jogvesztő határidőkkel kapcsolatos szabályozást a hivatalból kezdeményezések tekintetében „kivezette” a Kbt.-ből és egyedül az objektív jogvesztő határidőket tartotta meg. Emellett pedig az objektív határidőn belül egy szűkebb (90 napos), ugyancsak objektív határidőt is meghatározott azon – a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti – személyek, szervezetek vonatkozásában, amelyek a közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytatnak le. A 2023. szeptember 1. napjától hatályos Kbt. 152. § (2a) bekezdésének a)-c) pontjaiban tételesen meghatározásra

került, hogy a szűkebb (90 napos) objektív határidő konkrétan mikortól számítható.

Az új szabályozás szempontjából alapvető jelentőséggel bírt a Kbt. 197. §-a szerinti átmeneti rendelkezések körébe újként beiktatott (26) bekezdés. A (26) bekezdést megállapító Mód7.tv. 16. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint:

„[...]. Figyelemmel arra, hogy a hivatalból jogorvoslati határidők változásakor már lejárt jogorvoslati határidők nem indulhatnak újra (lásd az Európai Unió Bírósága C-496/18. sz., Hungeod ügyben hozott ítéletét), a hivatalból jogorvoslati határidőkre vonatkozó szabályok változását a módosítás hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra csak akkor kell alkalmazni, ha a hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről a módosítás hatálybalépése után szerzett tudomást.”

A Kbt. 197. § (26) bekezdése révén biztosíthatóvá vált, hogy az új szabályozás hatályba lépése ne legyen akadály annak, hogy a hatályba lépése – azaz 2023. szeptember 1. – előtt megvalósult jogsértések is feltárhatóak, egyúttal a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt hivatalból jogorvoslati kezdeményezéssel támadhatóak legyenek. A jogalkotó a 197. § (26) bekezdésének „*ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást*” rendelkezésével zárta ki annak lehetőségét, hogy az esetlegesen korábban már beállt tudomásszerzés ellenére a jogorvoslati határidő az új szabályozásra tekintettel ismételen megnyílhasson. Következésképpen azon jogsértések esetében, ahol a tudomásszerzés még a szubjektív jogorvoslati határidőre vonatkozó szabályozás hatálya alatt beállt, a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésére még a 2023. augusztus 31-ig hatályos szabályozásra alapítottan kerülhetett csak sor.

Az új jogorvoslati szabályozás 2023. szeptember 1-jei hatályba lépését követően az új szabályozáshoz igazodó joggyakorlat mellett úgy tűnt, hogy a korábbi szabályozás okozta jogbizonytalanság megszűnt, a közbeszerzési eljárások szereplői és a közbeszerzési eljárásokat vizsgálni jogosult személyek, szervek számára az új jogi szabályozás egyaránt egyértelmű helyzetet teremtett. A Közbeszerzési Döntőbizottság által 2024. augusztus 1-jén meghozott D.321/15/2024. sz. határozat megtámadása iránt indított közigazgatási perben a jogorvoslati szabályozás vonatkozásában azonban ismét alkotmányossági aggály merült fel, amelyet az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozattal bírált el.

A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat és az annak alapjául szolgáló közbeszerzési ügy

A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat alapjául a Közbeszerzési Döntőbizottság D.321/15/2024. sz. határozata, és az annak felülvizsgálata iránt a Fővárosi Törvényszék előtt indult 103.K.703.176/2024. sz. közigazgatási per szolgált.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.321/2024. sz. jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezése alapján folytatta le, amelyet a Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési eljárása előzött meg.

A szerződés-ellenőrzési eljárás megindítására már a Mód7.tv. hatálybalépést követően, 2023. október 25-én,

míg az arra alapított hivatalbóli kezdeményezés (összesen három kérelmi elemre vonatkozóan) benyújtására 2024. május 23-án került sor.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke a jogorvoslati kezdeményezésben a jogsértés megtörténtének időpontjaként mindhárom kérelmi elem tekintetében a Mód7. tv. hatálybalépésénél, azaz 2023. szeptember 1. napjánál korábbi időpontot jelölt meg, míg a jogsértés tudomásra jutására nézve a jogorvoslati kezdeményezés – annak relevanciája hiányában – már eleve nem tartalmazott információt.

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásában eljárásjogi kifogás nem merült fel, a hivatalbóli kezdeményezés érdemben elbírálásra került, és mindhárom kérelmi elem tekintetében jogsértés megállapítására került sor.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának megtámadása iránti 103.K.703.176/2024. sz. alatt folyt perben a nyertes ajánlattevő ugyanakkor már a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés elkésettségére hivatkozott, amelyre tekintettel indítványozta, hogy a Fővárosi Törvényszék 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.

Az indítványozó álláspontja szerint *ad malam partem* jogalkotásról van szó, mert az alperesi érdekelt a Közbeszerzési Döntőbizottság 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 Közbeszerzési Döntőbizottság számára. Ez az indítványozó érvelése szerint – figyelemmel az Alkotmánybíróság 19/2020. (VIII. 4.) AB határozatában foglaltakra is – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

A Fővárosi Törvényszék előtti perben a Közbeszerzési Hatóság elnöke alperesi érdekeltként vett részt, amelyben egyebek közt azt az álláspontot képviselte, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése a hatálybalépését megelőző időre nem állapított meg kötelezettséget, nem tett terhebbé kötelezettséget, nem vont el/korlátozott jogot, és nem nyilvánított utóbb valamely magatartást jogellenessé. Emellett a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatkozott arra, hogy az alapul szolgáló – egyben a felperes által támadott – jogalkotói megoldás nagyban hasonlít ahhoz a jogi megoldáshoz, amelyet az Alkotmánybíróság a 3060/2017. (III. 31.) határozatában vizsgált, és amely jogi megoldást nem talált Alaptörvénybe ütközőnek. [A 3060/2017. (III. 31.) határozat alapjául szolgáló esetben az eredetileg 3 éves objektív jogvesztő határidő 5 évre hosszabbodott]. Ezzel kapcsolatban pedig kiemelte, hogy a Kúria a Kf.IV.37.178/2019/7. sz. precedensképes határozata [28] bekezdésében arra mutatott rá, hogy az Alkotmánybíróság 3060/2017. (III. 31.) AB határozata alapjául szolgáló ügy egy folyamatban lévő jogi helyzet szabályozására irányult. A 3060/2017. (III. 31.) AB határozatban foglaltak szerint a felek 2013. március 14-én úgy kötöttek egymással szerződést, hogy az akkor hatályos jogszabály a hivatalbóli eljárás objektív (kezdeménnyezési) határidejét 3 évben határozta meg, majd a 2015. január 1-jétől hatályos szabályozás ezen időtartamot 5 éves időtartamra bővítette. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ezen szabályozás önmagában nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét sem. A hivatkozott döntésben nem egy már lejárt (elenyészett) határidő új szabályozással történő újrainyításáról, hanem egy meglévő jogviszonyra irányadó objektív kezdeménnyezési határidő meghosszabbításáról volt szó.

A Fővárosi Törvényszék végzésével¹¹ az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeménnyezéséről döntött, egyidejűleg a pert az Alkotmánybíróság döntésének meghozataláig felfüggesztette.

A Fővárosi Törvényszék végzésében kifejtette, hogy „a közbeszerzési eljárás megindításakor, a 2021. október 28-án hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a kezdeménnyezők számára 60, illetve 90 napos szubjektív határidő állt nyitva kezdeménnyezésük benyújtására. A kezdeménnyezők körén belül a Közbeszerzési Hatóság Elnökét illetően ez 60 napot jelentett. Ezzel szemben a Mód7 tv.-el módosított, 2023. szeptember 1-én hatályba léptetett Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti, az ellenőrzéshez vagy vizsgálathoz kapcsolódó szubjektív észlelési határidő egységesen 90 napra változott meg minden kezdeménnyezőnél. A Kbt. 197. § (26) bekezdése ráadásul a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében nevesített szubjektív határidő értelmezését akként bővítette ki, hogy e szélesebb határidő a hatályba lépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeménnyezett jogorvoslati eljárásokban is alkalmazandó akkor is, ha a hivatalbóli kezdeménnyező az ilyen jogsértésekről ezen rendelkezések hatályba lépése után szerzett tudomást. Ez tehát azzal a következménnyel járt, hogy a Közbeszerzési Hatóság Elnökének hivatalbóli kezdeménnyezésére a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti esetekben a szubjektív határidő módosítását megelőző jogsértések esetére is 90 napos határidő volt szavatolt a korábbi 60 napos határidővel szemben. A bíróság álláspontja szerint ez viszont felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe körébe tartozó, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába való ütközést.”

Hivatkozott végzésében a Fővárosi Törvényszék utalt a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, kiemelve, hogy a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotásra irányadó. (1/2016. (I.29.) AB határozat indokolás [55] pontja).

A Fővárosi Törvényszék ugyanakkor arra az álláspont-ra helyezkedett, hogy a per alapjául szolgáló ügyben a felperes relációjában az ad malam partem jogalkotás esete fennállt. A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint „az alperesi érdekelt a hivatalbóli kezdeménnyezését a szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv közléséhez képest a közbeszerzési eljárás megindításakor még hatályos 60 napos határidőn túl, a 80. napon kezdeménnyezte. Az alperes a felperes

11

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/\\$FILE/III_798_0_2025_inditvany_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/$FILE/III_798_0_2025_inditvany_anonim.pdf)

resre vonatkozó negatív tartalmú megállapításait, így a jogsértések tényeinek megállapítását, illetve a kiszabott bírságokat az alperesi érdekelt Kbt. 197. § (26) bekezdése segítségével benyújtott hivatalbóli kezdeményezésére tekintettel tudta érdemben meghozni. A közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése alapján – amely még mindössze 60 napos szubjektív határidőt tartalmazott a hivatalbóli kezdeményezésre – az alperes viszont a hivatalbóli kezdeményezés elkésztése okán már nem állapíthatott volna meg a felperes terhére jogsértést és nem alkalmazhatott volna szankciókat sem. Erre tekintettel az alperesi érdekelt kizárólag a Kbt. átmeneti rendelkezései között elhelyezett, a Kbt. 197. § (26) bekezdése folytán alkalmazandó, a Mód7to.-vel hatályba léptetett szubjektív határidő kibővítéssel tudta eredményesen hivatalból kezdeményezni az alperes eljárását. Ebből következően kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése visszamenőleges hatállyal biztosított a hatályba lépését megelőző jogsértést érintően szankcionálási lehetőséget az alperes számára. Erre ugyanis a közbeszerzési eljárás megindításakor hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdése a szubjektív határidő elmulasztása miatt már nem szavatolt volna lehetőséget. Ez pedig a bíróság álláspontja szerint – különös tekintettel a 19/2020. (VIII.4.) AB határozatra, amely analóg jogi helyzetet érintett – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött. Rögzítendő, hogy a 3060/2017. (III. 31.) AB határozat a jelen ügyben felmerült alkotmányossági aggálllyal nem volt azonosan kezelhető. Abban ugyanis az Alkotmánybíróság az objektív határidő megváltozásának alap törvény-ellenességét vizsgálta, és nem a szubjektív határidőt. Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette, hogy az objektív határidővel szemben a szubjektív határidő az, amelyhez – a jogérvényesítés ténylegessége okán – érdemi hatósági cselekmény kapcsolódhat, így az ügyfél jogi helyzetének (hátrányos) érintése is. (3060/2017. (III. 31.) AB határozat [21] – [22] bekezdései)

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 103.K. 703.176/2024/18. sz. végzésében foglalt indítványát érdemi elbírálásra alkalmasnak találta.

Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM) Amicus curiae beadványt¹² terjesztett elő. A KTM a beadványban többek közt kiemelte, hogy „A Kbt. hi-

vatkozott módosítását a gyakorlati tapasztalatok indokolták. A korábbi szabályozás a hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére vonatkozóan mind szubjektív, mind objektív határidőket meghatározott. A gyakorlati alkalmazás során azonban a hivatalbóli kezdeményezők jelentős nehézségekkel szembesültek a szubjektív határidő betartása tekintetében, amelynek következtében indítványaik jelentős része elkésztnek minősült. Ennek egyik oka az volt - ahogyan a módosítást bevezető törvény indokolása kiemeli -, hogy egyes ellenőrző szervezetek vonatkozásában a tudomásra jutás időpontjának meghatározása is komoly nehézségekbe ütközött. A szubjektív határidőkhöz fűződő jogalkalmazási problémák eredményeként a hivatalbóli jogorvoslati rendelkezések nem tudták betölteni rendeltetésüket, amely a jogszabály-módosítás szükségességét indokolta. A módosítás a problémát oly módon kezelte, hogy a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások esetében a szubjektív határidőket megszüntette, és kizárólag objektív határidők alkalmazását írta elő.

A módosítás új speciális szabályokat is bevezetett kifejezetten az olyan esetekre, amikor egy szervezet (pl. a Közbeszerzési Hatóság, az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szerv) külön jogszabályban meghatározott eljárás szerinti ellenőrzést vagy eljárást folytat le. Ez esetekben az eljáró szervezet a jogsértést feltáró ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzött, illetve eljárással érintett személlyel való közlésétől (ennek hiányában az eljárására vonatkozó ügyintézési határidő, illetve az eljárás lezárására irányadó határidő lejártától), illetve európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti a jogorvoslati eljárást.”

A Kbt. 197. § (26) bekezdése vonatkozásában pedig a KTM kifejtette, hogy „Az átmeneti rendelkezés vitatott második fordulata értelmében a hatálybalépést követően¹³ elkövetett jogsértések tekintetében a módosított rendelkezések kizárólag abban az esetben alkalmazandók, ha a hivatalbóli kezdeményező ezen jogsértésekről a módosított rendelkezések hatálybalépését követően szerzett tudomást, vagyis azok alkalmazását feltételhez köti. Ugyan a módosított rendelkezések már nem tartalmaznak szubjektív határidőt, az átmeneti rendelkezések továbbra is szubjektív elemhez – nevezetesen a tudomásszerzéshez – kapcsolják a rendelkezés alkalmazását a

12

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/\\$FILE/III_798_3_2025_amicusKTM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7ab59fee5801a267c1258c5300613c96/$FILE/III_798_3_2025_amicusKTM_anonim.pdf).

¹³ Megjegyzés, helyesen: hatálybalépést megelőzően.

hatálybalépést megelőző jogsértések esetében, ezáltal összekapcsolva a korábbi és az új szabályozást.”

Az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI. 23.) AB határozattal a Fővárosi Törvényszék indítványát elutasította.

Határozatában az Alkotmánybíróság áttekintette a Mód7 tv. 2023. szeptember 1-jén hatályba lépő, valamint a Kbt. 2023. augusztus 31-ig hatályos releváns rendelkezéseit, majd ismertette az Alkotmánybíróság visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vonatkozó, a bírói indítvány szempontjából releváns gyakorlatát. Ennek keretében külön is kitért arra, hogy a 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 [pld. 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]].

Az Alkotmánybíróság a határozatában részletesen ismertette a 2023. szeptember 1. napján hatályba lépő Mód7. tv. 13. §-ához fűzött végső előterjesztői indokolást.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjának valamint 197. § (26) bekezdésének együttes értelmezése alapján az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy

amennyiben a tudomásszerzés időpontja az új rendelkezések hatálybalépését megelőző időpontra esik, sértené a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az megnyitná a lehetőséget arra, hogy a hatálybalépését megelőzően már lejárt 60 napos eljáráskezdeményszerzési határidőt követően további 30 napon belül kezdeményezze a jogorvoslati eljárást az erre jogosult.

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.

A támadott jogszabályi rendelkezés azonban egyértelműen rögzíti, hogy az új szabály a Mód7. tv. hatálybalépését megelőzően megvalósult 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.

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