

A jogbiztonság elvének szerepe a közbeszerzési jogban, különös tekintettel a közbeszerzési jogorvoslati határidőkre

The role of the principle of legal certainty in public procurement law, with a particular focus on time limits for public procurement remedies

Dr. Várhomoki-Molnár Márta

DOI: 10.37371/KEP.2020.7.2

Címszavak: közbeszerzés, jogbiztonság, joggyakorlat, jogorvoslat, előzetes döntéshozatal

Absztrakt

Az utóbbi időszakban az Európai Unió Bíróságának C-496/18. és C-497/18. számú, Hungeod ügyben hozott ítélete és több alkotmánybírói határozat révén is előtérbe került a jogbiztonság elvének szerepe a hazai közbeszerzési joggyakorlatban. A cikk az Európai Unió Bíróságának ítéletei és a hazai alkotmánybírói gyakorlat alapján elemzi a jogbiztonság elvének uniós jogi és hazai koncepcióját a közbeszerzési jogorvoslati határidők és a közbeszerzési jogsértések következményeinek meghatározása kapcsán.

Abstract

Recently, the role of the principle of legal certainty in Hungarian public procurement law has come to the fore through the judgment of the European Court of Justice in the Hungeod case (C-496/18. and C-497/18.) and through decisions of the Hungarian Constitutional Court. Based on the judgments of the European Court of Justice and the case law of the Hungarian Constitutional Court, the article analyzes the EU law concept and the Hungarian legal concept of the principle of legal certainty in connection with the determination of time limits for public procurement remedies and the consequences of public procurement infringements.

I. A Hungeod ügyben hozott ítélet

Az Európai Unió Bírósága 2020. március 26. napján hirdetett ítéletet a C-496/18. és C-497/18. számú, Hungeod és társai kontra Közbeszerzési Döntőbizottság egyesített ügyekben (Hungeod ügy).¹ Az ítélet lényegében kimondta, hogy a jogbiztonság uniós jogi elvével ellentétes az, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (2015. évi Kbt.) szerint meghatározott, a korábbi szabályozásban foglaltaknál hosszabb hivatalbóli jogorvoslat-indítási határidőket alkalmazzák olyan esetben, ahol az adott jogsértés időpontjában fennálló szabályok szerint irányadó jogvesztő jogorvoslati határidő már lejárt.

Az előzetes döntéshozatali ügyben született ítélet alapjául két hazai jogorvoslati eljárásban tett bírói kezdeményezés szolgált, amelyek elbírálását a felmerülő

uniós jogi kérdések azonossága okán a Bíróság egyesítette.

Az egyik érintett ügyben a Budapesti Közlekedési Zrt., valamint a Hungeod és a Sixense nyertes ajánlattevők 2006. március 1-jén közbeszerzési szerződést írtak alá a Budapesti 4-es metró I. szakasz építménymozgást megfigyelő, zaj- és rezgésellenőrző monitoringrendszer beszerzésére. A beszerzés uniós támogatásban részesült. 2009. október 5-én a szerződést előre nem látható körülmények fennállására hivatkozva módosították.

2017. május 29-én a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult, amelytől egyrészt annak megállapítását kérte, hogy a szerződést a 2003. évi CXXIX. törvény (2003. évi Kbt.) 303. §-a (1) bekezdésének megsértésével módosították, másrészt pedig azt, hogy szabjon ki a szerződő felekkel szemben bírságot. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában úgy foglalt állást, hogy a 2015. évi Kbt. 197. §-ának

¹ A Bíróság C-496/18. és C-497/18. sz., HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. és társai kontra Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság egyesített ügyekben 2020. március 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:240.

(1) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy annak értelmében a 2015. évi Kbt. alkalmazandó a törvény hatálybalépését megelőzően bekövetkezett szerződésmódosítások ellenőrzésére is, és az ezekkel összefüggő jogorvoslatokra a 2015. évi Kbt. jogorvoslati szabályai, a 2015. évi Kbt. hivatalbóli jogorvoslat indítására vonatkozó határidői alkalmazandóak. Mivel az alapügyben szóban forgó szerződés keretében végrehajtott projekt uniós finanszírozásban részesült, és a 2015. évi Kbt. 152. § (2) c) pontjának megfelelően ilyenkor egészen a támogatás felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül kezdeményezhető hivatalbóli jogorvoslat, a vonatkozó iratmegőrzési határidőt² figyelembe véve a Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati eljárás hivatalból történő megindítására nyitva álló határidő 2020. december 31-én jár le. Az ügy érdemében a Közbeszerzési Döntőbizottság, miután megállapította a 2003. évi Kbt. 303. §-ának megsértését, a Budapesti Közlekedési Zrt.-t 25 000 000 forint, a Hungeodot és a Sixense-t pedig egyetemlegesen 5 000 000 forint bírság megfizetésére kötelezte.

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló másik ügyben 2009. május 14-én a Budapesti Közlekedési Zrt. szintén a 4-es metró I. szakaszához kapcsolódóan, uniós forrásból történő finanszírozás mellett, kockázatkezelési szakértői feladatok ellátására közbeszerzési szerződést írt alá a nyertes ajánlattevő Matrics Consults Ltd-vel. A szerződést 2011. december 31-i hatállyal a Budapesti Közlekedési Zrt. felmondta.

2017. május 30-án a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult arra tekintettel, hogy a szerződő felek ugyan a szerződést írásban nem módosították, azonban a számlakifizetések és teljesítésigazolások kiállítása során tanúsított magatartásukkal oly mértékben tértek el az ajánlattételi időszakban meghatározott és az e szerződésben foglalt fizetési feltételektől, hogy e változtatásokat szerződésmódosításnak kell tekinteni. Így a Közbeszerzési Hatóság elnöke szerint megsértették a 2003. évi Kbt. 303. §-ának (1) bekezdését. Jelezte, hogy 2017. március 31-én szerzett tudomást a jogsértésről, amely feltételezhetően 2010. február 8-án történt. A Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződésmódosítások ellenőrzése és az

alkalmazandó jogorvoslati határidők tekintetében ez esetben is úgy foglalt állást, hogy a 2015. évi Kbt. rendelkezései alkalmazandóak.

Az ügy érdemében a Közbeszerzési Döntőbizottság, miután megállapította a 2003. évi Kbt. 303. §-ának a megsértését, 27 000 000 forint bírságot szabott ki a Budapesti Közlekedési Zrt.-vel szemben, és 13 000 000 forint bírságot szabott ki a Matrics Consults-al szemben.

Az ügyek jogi háttéréhez tartozik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezési határideje a jogsértések megvalósulása idején hatályos 2003. évi Kbt. szerint jóval rövidebb volt, mint a 2015. évi Kbt. rendelkezései szerint. Az adott esetben annak volt leginkább jelentősége, hogy támogatásból megvalósuló beszerzések esetén a 2015. évi Kbt. a hivatalbóli jogorvoslat kezdeményezés objektív (a jogsértés időpontjától számított) határidejét határozta meg jelentősen hosszabb időtartamban. A 2015. évi Kbt. hatályba lépésekor az ügyben érintett jogsértések esetében a 2003. évi Kbt. szerint meghatározott jogorvoslati határidők már lejártak.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait mindkét ügyben keresettel támadták a Fővárosi Törvényszéknél, amely úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez a jogorvoslati határidők alkalmazásával összefüggő uniós jogi kérdések megválaszolása érdekében.

A Fővárosi Törvényszéknek a Bírósághoz intézett kérdései a következőkre vonatkoztak:

- az Európai Unió Alapjogi Chartája és a közbeszerzési jogorvoslati irányelvek egyes rendelkezéseivel, ezekkel összefüggésben a jogbiztonság általános elvével, valamint az ajánlatkérőkkel szemben igénybe vehető gyors és hatékony jogorvoslat követelményével ellentétes-e az olyan szabályozás, amely a hatályba lépése előtt elkövetett közbeszerzési jogsértés esetére, az azokra előírt jogvesztő jogorvoslati határidő lejártát követően felhatalmazást ad egy hatóság számára az adott jogsértés kivizsgálásának kezdeményezésére, és ennek eredményeként

² A 4/2011. (I.28.) Korm. rendelet 80. § (3) bekezdése 2020 december 31-ig írta elő a 2007-2013 programozási időszakban támogatott projektek dokumentumainak megőrzését.

szankció kiszabására és a szerződés semmisségének megállapítására?

- Az uniós jog hivatkozott szabályai csak a szerződés elnyerésében érdekeltek jogorvoslat-hoz való jogára irányadóak, vagy a közérdekvédelmi feladatot ellátó hatóságok jogorvoslat kezdeményezési jogára is?
- Következik-e a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelveknek a nemzeti ún. monitoringhatóságok által ellátandó feladatokra vonatkozó előírásaiból, hogy – az uniós pénzügyi érdekek védelme miatt – a szabályozásnak lehetősége van felhatalmazást adnia a hatályba lépése előtti közbeszerzési jogsértésekkel szemben eljárás kezdeményezésére, annak ellenére is, ha a korábban irányadó jogorvoslati határidők már lejártak?
- A kérdések megítélésében van-e annak jelentősége, hogy korábban milyen okból nem került sor a közbeszerzési jogsértés kivizsgálására?
- Ha az uniós jog nem is zárja ki az előbbiek szerinti hatáskör biztosítását a nemzeti hatóság számára, az uniós jog hivatkozott szabályai, alapelvei és az arányosság elve alapján a nemzeti bíróság figyelembe veheti-e az eltelt időtartam ésszerűségét és arányosságát és levonhatja-e ennek következményeit a vizsgált határozatra nézve?

Az Európai Unió Bírósága ítéletében, miután megállapította, hogy nincs akadálya a kérdések megválaszolásának, kimondta, hogy egyrészt az Alapjogi Chartának az előterjesztő bíróság által hivatkozott pontjai nem relevánsak az ügyben, másrészt úgy vélte, hogy az előterjesztett kérdések fedik egymást, ezért azokat válaszainak megadásához átfogalmazta.

Elsőként a Bíróság azt a kérdést válaszolta meg, hogy a közbeszerzési jogorvoslati irányelvek egyes rendelkezései, valamint a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelveknek a nemzeti monitoringhatóságok feladataira vonatkozó szabályai előírják-e vagy megtiltják-e azt, hogy a tagállami szabályozás egy nemzeti hatóság számára hivatalbóli jogorvoslati lehetőséget biztosítson. A hivatalbóli jogorvoslatoknak az uniós közbeszerzési és jogorvoslati irányelvek szerinti megítélését, azokhoz való viszonyát volt szükséges tehát előzetesen tisztázni.

A jogorvoslati irányelvek kapcsán az ítélet megállapította, hogy azok alapvetően a szerződés elnyerésében érdekelt vállalkozások jogvédelmét szolgálják, és nem írják elő, mivel pedig nem valósítanak meg teljes harmonizációt nem is tiltják meg azt, hogy a tagállamok nemzeti felügyelő hatóságaik számára közérdeken alapuló, hivatalbóli jogorvoslati mechanizmust biztosítsanak. Hasonlóképpen, úgy ítélte meg a Bíróság, hogy a közbeszerzési irányelvekben a közbeszerzések monitoringjára vonatkozóan a tagállami közigazgatások számára előírt feladatok nem írják elő és nem is tiltják meg a közérdekű, hivatalbóli jogorvoslati eljárásokat, egy ilyen eljárás a tagállami hatóságok előírt szerepének egy lehetséges megnyilvánulása lehet.

Ezt követően az ítélet azt, az ügy megítélése szempontjából lényeges következtetést vont le, hogy bár az említett irányelvek kifejezetten nem rendelkeznek a hivatalbóli jogorvoslati eljárásokról, *amennyiben a tagállamok bevezetnek ilyen eljárást, az mégis az uniós jog hatálya alá tartozik*, mivel az ilyen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési szerződések a közbeszerzési szerződésekéről szóló irányelvek hatálya alá tartoznak. *Ennélfogva az ilyen, hivatalból indított jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve e jog általános elveit, amelyek közé a jogbiztonság általános elve is tartozik.*

Az ítélet szerint tehát a hivatalbóli jogorvoslati eljárások is az uniós jog hatálya alá tartoznak, és azoknak az uniós jog általános elveivel összhangban kell állnia. Ennek eldöntése azért volt lényeges, mert ellenkező esetben (ha abból indulnánk ki, hogy a hivatalbóli eljárásokat az uniós jog nem szabályozza, ezért azok általában sem tartoznak az uniós jog hatálya alá) a jogbiztonság elvének való megfelelést nem lenne szükséges uniós jogi szempontból vizsgálni, és a jogbiztonságra történő hivatkozás csak a magyar alkotmányjogi vizsgálat, illetve az Alkotmánybíróság előtti eljárási lehetőségek (leginkább az ügyet tárgyaló bíróság által kezdeményezett egyedi normakontroll eljárás) keretében jöhetne szóba.

Ezt követően a Bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy a jogbiztonság általános uniós jogi elvével ellentétes-e az, hogy a hatóság által indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – abból a célból, hogy ellenőrizték a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az új szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott a szerződésmódosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt

jogvesztő határidő már lejárt. Szükségesnek látta tehát megvizsgálni, hogy a szerződést jogellenesen módosító felekkel szembeni szankció kiszabása céljából, illetve e szerződés érvénytelenségének a megállapítása céljából hivatalból indított jogorvoslat tiszteletben tartja-e a jogbiztonság elvét, „amennyiben az azt bevezető új nemzeti szabályozás a bekövetkezett módosítások tekintetében lehetővé teszi a jogvesztő határidők újbóli megindítását, holott e módosításokra egy korábbi törvény hatálya alatt került sor, és az ez utóbbi által előírt jogvesztő határidő már lejárt az eljárás hivatalból való megindításának időpontjában.”

A Bíróság felidézte a jogbiztonság elvével kapcsolatos gyakorlatának egyes elvi megállapításait:

- a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásukat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek;
- a jogbiztonság elvével ellentétes valamely szabályozás visszaható hatállyal, vagyis a szabályozás hatálybalépése előtti helyzetre történő alkalmazása, azon kedvező vagy kedvezőtlen hatásoktól függetlenül, amelyet az ilyen alkalmazás eredményezhet az érdekelt tekintetében. Ugyanezen elv megköveteli, hogy egy *ténybeli helyzetet* szokásosan és kifejezett ellentétes rendelkezés hiányában, a *megvalósulásakor hatályos jogszabályok fényében vizsgáljanak meg*. Mindazonáltal, *ha az új szabályozás csak a jövőre nézve érvényes, eltérő rendelkezés hiányában azt a régi szabályozás hatálya alatt kialakult helyzeteknek a jövőben bekövetkező hatásaira is alkalmazni kell* (meg kell jegyezni, hogy az ítélet magyar fordítása a 94. pontban érdemben hibás, a megfelelő értelmezéshez a hivatkozott ítélkezési gyakorlat nyújt segítséget.)
- a jogvesztő határidőket a jogbiztonság garantálásához kapcsolódó rendeltetésüknek a megvalósítása érdekében előre meg kell határozni, és azoknak kellően előreláthatónak kell lenniük.

Az ítélet úgy foglal állást, hogy a 2015. évi Kbt. 197. §-ának (1) bekezdése azáltal, hogy lehetővé teszi az eljárások hivatalból történő megindítását a közbeszerzési szerződések azon módosításaival szemben,

amelyek esetében a jogvesztő határidők a 2003. évi Kbt. e módosítások idején hatályos rendelkezései alapján lejártak, nem a folyamatban lévő jogi helyzetek szabályozására irányul, hanem valódi visszaható hatályú rendelkezésnek minősül. Bár a Hatóság a 2015. évi Kbt-vel kapott új hatáskört a szerződések módosításának ellenőrzésére, a hivatalbóli jogorvoslat lehetőségét már a korábbi szabályozás is ismerte, és a Bíróság úgy tekintette, hogy az új szabályozás a korábbi jogvesztő határidők újbóli megnyitását teszi lehetővé.

A Bíróság megállapította, hogy az uniós jog kivételesen a visszaható hatályú jogalkotás lehetőségét is elismeri, ha az elérendő cél ezt megköveteli, és ha megfelelően tiszteletben tartják az érintettek jogos bizalmát. Jelen esetben azonban *a bizalomvédelem elvével ellentétes az*, hogy a szabályozás módosításai lehetővé teszik a nemzeti felügyelő hatóság számára, hogy jogorvoslati eljárást indítson, holott a módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt. Az ítélet szerint az előbbi következtetéseket nem írják felül olyan közérdekű megfontolások sem, mint az Unió pénzügyi érdekei védelme, vagy a korábbi szabályozás alkalmazásából eredő jogi, technikai vagy szervezeti hiányosságok kiküszöbölése.

Az ítélet végkövetkeztetése szerint ezért *„a jogbiztonság általános elvével ellentétes az, hogy a felügyelő hatóság által az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében az új nemzeti szabályozás – a célból, hogy ellenőrizzék a közbeszerzési szerződések módosításainak jogszerűségét – előírja, hogy az ilyen eljárást az e szabályozásban rögzített jogvesztő határidőn belül indítsák meg, holott az e módosítások időpontjában alkalmazandó korábbi szabályozásban előírt jogvesztő határidő már lejárt.”*

A jogbiztonság elvének a Bíróság által adott értelmezéséből kiemelnénk, hogy az az olyan, valódi visszaható hatályú intézkedéseknek állít korlátot, amelyek valamely szabályt a hatályba lépése előtti helyzetre rendelnek alkalmazni. Az a megoldás, amikor az új szabály a korábban létrejött helyzetekre is vonatkozik, de csak a jövőre nézve, azaz a jövőben bekövetkező joghatások tekintetében, nem ellentétes a jogbiztonság uniós jogi elvével. A valódi visszaható hatályú intézkedések kapcsán az uniós jog nem azt mondja ki, hogy az érintettre hátrányos intézkedés tilos, hanem általában a pozitív és negatív következményekkel járó, visszaható szabályozást is problémásnak látja, azzal

azonban, hogy kivételesen mégis jogszerű lehet az ilyen szabályozás, ha az elérendő cél ezt megköveteli és nem sérül a bizalomvédelem elve. Ezzel a koncepció meglátásunk szerint meglehetősen relatívvá válik, mert felmerül a különböző érdekek mérlegelésének szükségessége. A bizalomvédelem a jogbiztonság elvének egyik összetevőjeként jelenik meg, a fogalom ugyanakkor szintén többféle értelmezési lehetőséget kínál. Az uniós esetjog szerint a bizalomvédelem elve akkor merülhet fel, ha a fennálló jogi helyzetre az érintett ésszerűen alapított várakozásokat, és az ehhez kapcsolódóan védelemben részesítendő magánérdek súlyosabb a szemben álló közérdeknél.³ A Hungeod ítélet az alapul fekvő ügyben előállt jogi helyzetet a bizalomvédelem elvével ellentétesenek mondta ki, a Bíróság ugyanakkor nem fejtette ki a bizalomvédelem elvének az adott esetre történő értelmezését.

II. A jogbiztonság általános elve és a közbeszerzési jogorvoslati határidők hossza az uniós jogban

A Hungeod ügyben a jogbiztonság, mint az uniós jog általános elvének értelmezése volt döntő fontosságú.

Az uniós jog általános elveinek jogforrási kategóriáját az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakította ki annak érdekében, hogy az uniós jog szupremáciája ne kerüljön konfliktusba olyan alapvető alkotmányos értékekkel, amelyek megtartását a tagállamok elengedhetetlennek tartották. A Bíróság az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben kimondta,⁴ hogy a közösségi jog elsőbbsége a tagállami alkotmányok alapján sem vonható kétségbe, de az alapvető jogok védelme az olyan általános elvek közé tartozik, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból erednek és amelyek védelmét a közösségi jog biztosítja. Az uniós

jog általános elveinek kialakításához hozzájárultak különösen a német Alkotmánybíróság azon döntései, amely szerint a német Alkotmánybíróság a közösségi jogi aktusok érvényességét felülvizsgálhatja abban az esetben, ha a közösségi jog maga nem biztosítja az alapjogoknak a német Alaptörvény szerint megkövetelt védelmét.⁵ Az uniós jogi alapjogvédelem megerősítéséhez tartozott, hogy a tagállamok elfogadták az Európai Unió Alapjogi Chartáját. Az uniós jog általános elvei körébe az alapjogok mellett a jogállamiság körébe tartozó más alkotmányos elvek is tartoznak, mint a jelen ügyben is alkalmazott jogbiztonság elve. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (3) bekezdése megerősíti, hogy az uniós jog általános elvei az uniós jog részét képezik, és az uniós alapszerződésekkel azonos szinten helyezkednek el az uniós jogrendben.⁶ A jogbiztonság elve a jogállamiság egyik elemét is jelenti, amely az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében az Unió alapértékei között került rögzítésre.

Bár az nyilvánvaló, hogy a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása az uniós jog keretében is követelmény, annak pontos tartalma, az abból eredő elvárások az egyes jogterületek vonatkozásában már kevésbé egyértelműek.⁷

A közbeszerzési jogorvoslati határidők uniós jogi megfelelőségével a Bíróság a Hungeod ügyben született ítéletig csak a sérelmet szenvedett gazdasági szereplők jogvédelmét szolgáló jogorvoslatok kapcsán foglalkozott, alapvetően a jogvédelemre rendelkezésre álló határidők megfelelősége szempontjából. A Bíróság gyakorlata szerint az érdekelt gazdasági szereplők számára nyitva álló jogorvoslati határidők szabályozásában az uniós jog hatékony érvényesülése és a jogbiztonság elve közötti egyensúlyt kell megteremteni.⁸

³ Preetz 2017.

⁴ A Bíróság C-11/70. számú, *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben 1970 december 17-én hozott ítélete; ECLI:EU:C:1970:114.

⁵ BVerfGE 37, 271 – Solange I.; BVerfGE 73, 339 – Solange II.

⁶ Preetz, Friedrich: Does the notion of legal certainty prohibit an effects-based approach to rebates? In: *European Competition Law Review*. 2017, 38(3), pp. 99-114.

⁷ Van Meerbeeck szerint a jogbiztonság elve egyike a legbizonytalanabb, kétértelműbb és kiszámíthatatlanabb európai normáknak. Van Meerbeeck, Jérémie: The principle of legal certainty in the case-law of the European Court of Justice: from certainty to trust In: *European Law Review* 2016, 41(2) pp. 275-288.

⁸ Otto, Sven-Joachim: The Starting Point of Limitation Periods for Remedies in Public Procurement Procedures.

Kokott főtanácsnoknak a C-406/08. számú, *Uniplex* ügyben előterjesztett indítványa szerint ezen egyensúly máshol valósul meg az – általa használt kifejezéssel – elsődleges és másodlagos jogvédelemre irányuló jogorvoslati eljárásoknál. A főtanácsnok szerint „A 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése megköveteli, hogy az ajánlatkérők által hozott határozatok „hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban” felülvizsgálhatóak legyenek a tekintetben, hogy sérültek-e a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok. Ebben mind a tényleges érvényesülés elve („hatékonyan”), mind a gyorsasági követelmény („a lehető leggyorsabban”) kifejezésre jut. Egyik célt sem szabad a másik rovására megvalósítani. A kettő között sokkal inkább megfelelő összhangot kell kialakítani, amelyet a mindenkori jogorvoslat módjára és jogi következményeire, valamint az érintettek kérdéses jogaira és érdekeire tekintettel kell megítélni.(...) Amennyiben a jogorvoslat célja az, hogy egy már megkötött szerződést semmisnek nyilvánítsanak (elsődleges jogvédelem), akkor viszonylag rövidebb abszolút jogvesztő határidő meghatározása indokolt. A már megkötött szerződés semmisségének rendkívül súlyos jogkövetkezményei igazolják olyan rövid határidő előírását, amely attól függetlenül telik, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosult személynek tudomása volt-e a szerződés odaitélésének közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat sértő voltáról, vagy hogy arról legalábbis tudomást kellett volna-e szereznie. Mind az ajánlatkérő, mind szerződéses partnere részéről világos és védendő, jogbiztonságra vonatkozó igény áll fenn a megkötött szerződés érvényessége tekintetében. (...) Más a helyzet, ha a jogorvoslat csupán a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok megsértésének megállapítására és adott esetben kártérítés megítélésére irányul (másodlagos jogvédelem). Az ilyen jogorvoslat ugyanis nem érinti a sikeres ajánlattevővel már megkötött szerződés

fennállását. A szerződéses partnernek a biztonságos tervezéshez, valamint a közbeszerzési szerződés gyors teljesítéséhez fűződő érdekét ez nem sérti. Ennek megfelelően nem indokolt a másodlagos jogvédelemre vonatkozó kérelmek tekintetében ugyanolyan szigorú jogvesztő határidőket előírni, mint az elsődleges jogvédelemre vonatkozó kérelmek tekintetében. Éppen ellenkezőleg a hatékony jogorvoslat célja az – ahogy azt a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a tagállamok részére előírja –, hogy a vesztes ajánlattevő vagy részvételre jelentkező jogvédelemhez fűződő érdeke érvényesítését elősegítse, és ezzel a határidők nagyvonalúbban kerüljenek meghatározásra, oly módon, hogy e határidők csak akkor nyíljanak meg, amikor az érintett személy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályok állítólagos megsértéséről tudomást szerzett, vagy arról neki tudomást kellett volna szereznie.”

Ezt a logikát, amely szerint a jogbiztonság elve a jogorvoslati határidők szempontjából nagyobb súllyal esik latba akkor, ha a szerződés érvényességének kérdéséről van szó az eljárásban, a jogorvoslati irányelvek hatályos rendelkezései is visszatükrözik. A 2007/66/EK irányelv preambuluma szerint „mivel biztosítani kell az ajánlatkérők által hozott döntésekkel kapcsolatos jogbiztonságot, ésszerű minimum jogvesztési határidőt kell előírni az olyan jogorvoslati kérelmek vonatkozásában, amelyek a szerződés érvénytelenné nyilvánítására irányulnak.” Ennek megfelelően a jogorvoslati irányelvek⁹ 2f(1)(b) bekezdései lehetővé teszik abszolút (a tudomásszerzéstől független) jogvesztő határidők meghatározását is a tagállami jogban, ha a jogorvoslat a szerződés érvénytelenségének kimondására irányul. Más jogkövetkezményekre irányuló, az érdekelt gazdasági szereplők által indítható jogorvoslatok kapcsán azonban a jogorvoslati határidő kezdetét az irányelvek csak a megfelelő információ rendelkezésre állásához kötik,¹⁰ és a bírósági joggyakorlat is azt mondja ki, hogy

Annotation on the Judgments of the European Court of Justice of 28 January 2014 in Case C-161/13, *Idrodinamica Spurgo Velox and Others v Acquedotto Pugliese SpA*. In: *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 9, No. 3 (2014), pp. 209-214

⁹ A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaitélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról; A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

¹⁰ A 89/665/EGK irányelv és a 92/13/EGK irányelv 2c cikkei.

hatékony jogorvoslatok csak akkor biztosíthatók, ha az e jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csupán attól az időponttól kezdődik, amikor a felperes tudomást szerzett, vagy tudomást kellett volna szereznie a jogsértésről.¹¹

Abban az esetben, ha a jogorvoslat nem az érdekelt gazdasági szereplők jogvédelmét szolgálja, hanem a tagállam egy hatósága közérdekből (pl. akár a hazai, akár az uniós költségvetési érdekek védelme érdekében) kezdeményez jogorvoslatot, más érdekek azok, amelyek egyensúlyát meg kell teremteni. Mivel az uniós irányelvek e jogorvoslatokat nem szabályozzák kifejezetten (ahogyan a Hungeod ítélet ezt megerősítette), feltehetően nagyobb az uniós jog által biztosított mozgáster az ilyen határidők hosszának, illetve szubjektív és objektív természetű határidők meghatározásában, amellett, hogy az uniós jog általános elveit tiszteletben kell tartani. Elvileg ugyanakkor itt is alkalmazható lehet olyan gondolatmenet, hogy a jogbiztonság elvét szigorúbban lehet indokolt érvényesíteni a határidők meghatározásakor akkor, ha a szerződés érvényességének kérdéséről van szó, és az érvényesített közérdek nagyobb súllyal vehető akkor figyelembe, amikor „csak” másodlagos jogkövetkezményekre irányul a jogorvoslat (ilyennek nevezhető álláspontunk szerint a támogatásból megvalósuló beszerzéseknél a pénzügyi korrekció).

Az uniós költségvetés rovására jogosulatlanul felvett egyes pénzügyi előnyök visszatérítése kapcsán – olyan esetekben, ahol az uniós jogszabályok lehetővé tették a nemzeti jogban hosszabb elévülési idők meghatározását, mint amelyet az uniós jogszabály előírt – a

Bíróság a következő elvek szerint döntött a nemzeti hatóságoknak az előny visszatérítése iránti igény érvényesítésére irányadó elévülési idejének elfogadhatóságáról:

- – bár a tagállamok széles mérlegelési jogkört tartanak fenn a maguk számára hosszabb elévülési idő megállapítását illetően, amelyet az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanság esetén kívánnak alkalmazni, tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, különösen az arányosság elvét. Így a hosszabb nemzeti elévülési idő nyilvánvalóan nem haladhatja meg azt a mértéket, amely az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló cél eléréséhez szükséges;
- – a hosszabb elévülési idők tagállamonként nagyon különbözőek lehetnek, és nagymértékben függenek ezen államok jogi hagyományaitól, valamint attól, hogy jogrendjükben mi az uralkodó felfogás azon időszakokkal kapcsolatban, amely a gondos közigazgatás számára szükséges a szabálytalanságok üldözéséhez. A közigazgatásra általános gondossági kötelezettség hárul az általa teljesített, de az uniós költségvetést terhelő kifizetések szabályszerűségének ellenőrzésében. A túl hosszú eljárási határidővel, mint például egy harmincéves elévülési szabály, tértelenségre ösztönöznénk a nemzeti hatóságokat a szabálytalanságok üldözése terén, miközben a gazdasági szereplőket egyrésztől hosszan tartó jogi bizonytalanságnak, másrésztől pedig annak a kockázatnak tennék ki, hogy ezen időszak

¹¹ A Bíróság C-406/08. számú, Uniplex ügyben 2010. január 28-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:45; a Bíróság C-161/13. számú, Idrodinamica Spurgo Velox srl és társai kontra Acquedotto Pugliese SpA ügyben, 2014. május 8-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:307

végén esetleg már nem tudnák bizonyítani a szóban forgó ügyletek szabályosságát.¹²

A hivatalbóli közbeszerzési jogorvoslati határidők meghatározása kapcsán a fentieket figyelembe véve a következő uniós jogi keretek körvonalazódnak:

- a jogbiztonság mellett az érvényesített közérdeket indokolt mérlegre tenni: a határidők a jogbiztonságot szolgálják, és az arányosság elvéből következhet, hogy azok hossza ne haladja meg a közérdek érvényesítése szempontjából szükséges időtartamot;
- utóbbi időtartam meghatározásában nagy mozgástere van a tagállamoknak, hiszen az irányelvek nem szabályozzák e jogorvoslatokat, az uniós jog általános elveiből feltehetőleg csak az egyértelműen aránytalanul hosszú határidők jogellenessége következhet;
- ami a határidők változását illeti, az nem történhet visszaható hatállyal olyan módon, hogy a már lejárt határidőket újranyissák. A még folyamatban lévő határidők meghosszabbítása ugyanakkor feltehetőleg nem ütközik a jogbiztonság elvébe.

III. A jogbiztonság elve és az uniós jogból eredő kötelezettség teljesítése

A Bizottság kontra Németország ügyben¹³ a Bíróság azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy köteles-e Németország egy hulladék hőkezeléssel történő ártalmatlanítására vonatkozó, harminc éves időtartamra szóló olyan szerződés megszüntetésére, amelyre vonatkozóan a Bíróság korábbi ítélete megállapította, hogy az érintett szerződés nyilvános meghirdetés nélkül történt közvetlen odaítélése jogsértést valósított meg. Németország hivatkozott arra, hogy a szerződés felmondására vonatkozó kötelezettség ellentétes lenne a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével, valamint a *pacta sunt servanda* elvével és a tulajdonhoz való alapvető joggal. A Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy még ha a szerződés felmondása esetén a szerződő fél hivatkozhat is az ajánlatkérővel szemben ezen elvekre és jogra, a tagállam semmilyen esetben sem hivatkozhat ezekre annak igazolására, hogy nem tett eleget az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegést megállapító ítéletnek. Az ítélet szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az alkalmazandó irányelv figyelmen kívül hagyásával

¹² „noha a tagállamok (...) széles mérlegelési jogkört tartanak fenn a maguk számára hosszabb elévülési idő megállapítását illetően, amelyet az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanság esetén kívánnak alkalmazni, ezeknek az államoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, különösen az arányosság elvét. Így különösen a 2988/95 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése szerinti „hosszabb” nemzeti elévülési idő nyilvánvalóan nem haladhatja meg azt a mértéket, amely az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló cél eléréséhez szükséges (...). E tekintetben meg kell állapítani, hogy azok a hosszabb elévülési idők, amelyeket így a tagállamok a 2988/95 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése alapján alkalmazhatnak, tagállamonként nagyon különböznek, és nagymértékben függenek ezen államok jogi hagyományaitól, valamint attól, hogy jogrendjükben mi az uralkodó felfogás azon időszakokkal kapcsolatban, amely a gondos közigazgatás számára szükséges és elegendő az állami hatóságok és a nemzeti költségvetések rovására elkövetett szabálytalanságok üldözéséhez. Továbbá az a tény, hogy valamely tagállam az e rendelkezésben szereplő jogosultság keretében rövidebb elévülési időket ír elő, mint amelyeket más tagállam megszabott, nem jelentheti azt, hogy ez utóbbi elévülési idők aránytalanok (...). Ugyanis meg kell állapítani, hogy erre a közigazgatásra általános gondossági kötelezettség hárul az általa teljesített, de az uniós költségvetést terhelő kifizetések szabályszerűségének ellenőrzésében, tekintettel arra, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell az EU 4. cikk (3) bekezdése szerinti általános gondossági kötelezettséget, amely azt jelenti, hogy intézkedéseket kell hozniuk a szabálytalanságok gyors orvoslása érdekében (lásd analógia útján a C-277/98. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2001. november 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8453. o.] 40. pontját). Ilyen körülmények között azon lehetőség elismerésével, hogy a tagállamok e közigazgatás számára olyan hosszú eljárási határidőt engedhetnek, mint amellyel a harmincéves elévülési szabály jár, némiképp tétlenségre ösztönöznék a nemzeti hatóságokat a 2988/95 rendelet 1. cikke szerinti „szabálytalanságok” üldözése terén, miközben a gazdasági szereplőket egyrésztől hosszan tartó jogi bizonytalanságnak, másrésztől pedig annak a kockázatnak tennék ki, hogy ezen időszak végén esetleg már nem tudnák bizonyítani a szóban forgó ügyletek szabályosságát.” A Bíróság C-201/10 és C-202/10. számú, Ze Fu Fleischhandel és Vion Trading egyesített ügyekben 2011. május 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2011:282; lásd még ugyanezen elveket a Bíróság C-341/13. számú, Cruz & Companhia Lda kontra Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) ügyben 2014. szeptember 17-én hozott ítéletében, ECLI:EU:C:2014:2230.

¹³ A Bíróság C-503/04. számú, Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2007:432

megvalósult sérelme az érintett szerződés hatályának teljes időtartama alatt fennáll, ezért a jogsértés megszüntetése csak a jogviszony felszámolásával lehetséges. A Bíróság hivatkozott arra, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire.

A Bizottság kontra Németország ügyben felmerült konfliktust a tagállami szerződési jog és az uniós jog között a 2014-ben elfogadott új irányelvek úgy próbálták orvosolni, hogy előírták a szerződés felmondására vonatkozó jog rögzítését a tagállami jogokban arra az esetre, amikor az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásban kötelezettségszegést állapít meg a szerződés odaítélése vonatkozásában. Témánk szempontjából ugyanakkor az ítéletnek azt a tanulságát emelnénk ki, amely szerint a tagállami jog rendelkezései, még ha azok a jogbiztonságot szolgálják is – mint pl. a jogorvoslati határidők meghatározása – nem akadályozhatják az uniós jog alapján fennálló kötelezettségek teljesítését.

IV. A pénzügyi korrekciók és a jogbiztonság elve

A C-260/14. és C-261/14. számú, Județul Neamț és Județul Bacău egyesített ügyekben két romániai megye az ERFA finanszírozásában részesült olyan beszerzésekhez, amelyek nem érték el az uniós közbeszerzési értékhatárt. Az ellenőrzést végző illetékes minisztérium miután közbeszerzési jogsértést állapított meg, mindkét esetben a szóban forgó szerződések összegének 5%-át kitevő pénzügyi korrekciót alkalmazott. A kérdéses ügyben a román ellenőrző szerv egy olyan korrekciós mértéket alkalmazott, amelyre vonatkozó szabályozás a közbeszerzési jogsértések időpontjában még nem született meg, ezért azok alkalmazhatóságát a kedvezményezettek vitatták. Figyelemmel arra, hogy a vonatkozó uniós rendeletek szankciók esetében kizárták a szigorúbb előírások visszaható hatályú alkalmazását, a Bíróság foglalkozott a pénzügyi korrekció jogi jellegének megítélésével. Ítéletében úgy foglalt állást, hogy a szabálytalanság révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének kötelezettsége nem szankció, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból

származó előny megszerzéséhez szükséges feltételeket nem teljesítették, ami jogalap nélkülivé teszi a szerzett előnyt. A pénzügyi korrekció tehát nem minősült szankciónak a vonatkozó rendeletek alkalmazásában. Tovább vizsgálta ugyanakkor a Bíróság, hogy az említett gyakorlat megfelel-e a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének, melyeket az uniós jog általános elveiként alkalmazni kell. A Bíróság ezzel összefüggésben a későbbi Hungeod ügyben is felhívott ítélkezési gyakorlatára hivatkozott, amely a jogbiztonság elvéből eredő követelmények kapcsán megkülönbözteti a valódi visszaható hatályú intézkedéseket attól, amikor az új szabály a korábban létrejött helyzeteknek csak a jövőben bekövetkező hatásaira vonatkozik. Utóbbi megoldás nem ellentétes az uniós jog szerinti jogbiztonság elvével. Ami a bizalomvédelem elvét illeti, a Bíróság szintén úgy vélte, hogy ezen elv alkalmazási köre nem tágítható ki annyira, hogy általános jelleggel megakadályozza az új szabályozásnak a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira történő alkalmazását. A jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét az ítélet szerint úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba, feltéve hogy az új szabályozást a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira alkalmazzák.¹⁴

A jogbiztonság elvének ez a megközelítése adja az alapját annak is, hogy az Európai Bizottságnak az uniós források szabálytalan felhasználása kapcsán kiszabandó pénzügyi korrekciók mértékéről szóló iránymutatásai az elmúlt években úgy léptek hatályba, hogy az új (a korábbiaknál jellemzően szigorúbb, illetve a tagállamoknak kisebb mozgásteret hagyó) korrekciós mértékek az iránymutatást tartalmazó határozat elfogadását követően indított korrekciós (szabálytalansági)

¹⁴ A Bíróság C-260/14. és C-261/14. sz., Județul Neamț és Județul Bacău egyesített ügyekben 2016. május 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:360.

eljárásokban alkalmazandóak.¹⁵ A jogbiztonság uniós jogi elve tehát nem jelenti akadályát annak, hogy szigorúbb korrekciós mértékek kerüljenek alkalmazásra, mint amelyek az adott jogsértés időpontjában következményként előreláthatóak voltak. Kérdésesnek látjuk, hogy amennyiben nem uniós jogi kontextusban születne ilyen szabályozás, az kiállná-e a magyar Alkotmánybíróság által az Alaptörvény értelmezésével alkalmazott jogbiztonsági teszt próbáját.

V. A magyar jogi helyzet

A Kbt. hatályos szabályai mind a kérelemre, mind a hivatalból, meghatározott szervezetek, illetve személyek általi kezdeményezésre induló jogorvoslati eljárásoknál rögzítenek különböző szubjektív (a jogsértés tudomásra jutásától kezdődő), és objektív (a jogsértés vagy esetleg más releváns esemény időpontjától kezdődő) jogorvoslat-kezdeményezési határidőket. E határidők nem különböznek attól függően, hogy a jogorvoslat milyen típusú jogkövetkezmény elérésére irányul. Ez utóbbi, a Bíróságnak a kérelemre induló eljárásoknál követett logikáját nem lenne könnyű a magyar szabályozásba átültetni a közigazgatási jellegű és a polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazására vonatkozó hatásköri megosztottság és a jogszabályba ütköző szerződés semmisségének szabályai miatt. Ha ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértést állapít meg, az az ennek alapján induló polgári pertől függően egyaránt érintheti a szerződés érvényes fennállását – feltéve, hogy a polgári per befejezésekor még egyébként fennállna a szerződés – vagy adhat alapot csupán kártérítés követelésére.

A hivatalból jogorvoslat-kezdeményezés határidői az utóbbi időben többször is változtak, amely változás mindig hosszabbítást jelentett. A 2015. évi Kbt. 152. § (2) c) pontja szerinti határidőt, amely a leghosszabb objektív határidőt jelenti, és amely a Hungeod ügyben is szerephez jutott, már a 2011. évi CVIII. törvény (2011. évi Kbt.) 140. § (2) bekezdése bevezette 2015. január 1-jétől – elsősorban annak érdekében, hogy a

fejlesztéspolitikai intézményrendszer a közbeszerzési szabálytalanságok esetén elvárt pénzügyi korrekciókat érvényesíteni tudja akkor is, ha egy uniós audit a jogsértést évekkel a jogsértés megtörténtét követően állapítja meg. A 2011. évi Kbt. 2015. január 1-jétől hatályos módosítása a hivatalból jogorvoslat-kezdeményezési határidőket általában is meghosszabbította. A 2011. évi Kbt. 181. § (11) bekezdése szerint az új jogorvoslati határidőket azon jogorvoslati eljárások kezdeményezésére kellett alkalmazni, amelyek esetében a jogsértés 2015. január 1-jét követően jutott a kezdeményező tudomására.

Az Alkotmánybíróság a 3060/2017. (III.31.) AB határozatban vizsgálta, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése esetén irányadó jogorvoslati határidő 3 évről 5 évre emelése az előbb említett átmeneti szabállyal jogszerű volt-e. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a Kbt. ezen rendelkezése nem állapít meg kötelezettséget a felek számára visszamenőlegesen, nem is teszi a meglévő kötelezettséget (a beszerzés jogszerűségének betartását) terheesebbé, és a felek korábban biztosított jogát sem vonja el. A feleknek ugyanis a közbeszerzést a Kbt. előírásainak betartásával kellett korábban is lefolytatniuk. Így önmagában a Kbt. azon változása, miszerint egy Kbt. hatálya alá tartozó szerződést a Közbeszerzési Döntőbizottság egy 5 éves objektív időintervallumban vizsgálhat meg, nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét sem. Az idézett alkotmánybírósági határozat egy olyan ügyben kezdeményezett egyedi normakontroll eljárásban született, ahol a jogsértő szerződéskötés időpontjában a közbeszerzés mellőzésekor irányadó hivatalból jogorvoslati határidő 3 év volt, az azt 5 évre emelő jogszabály hatályba lépése időpontjában ugyanakkor az érintett szerződésnél még nem járt le a 3 év. A Kúria egy későbbi, másik ügyben hozott ítéletében az idézett AB határozatot a Hungeod ügygel összefüggésben is értelmezte, és kiemelte, hogy markáns különbséget jelent, hogy egy határidő (több év eltelte utáni) újraindításáról

¹⁵ Lásd a jelenleg hatályos határozat 2. cikkét. Commission Decision of 14.5.2019 laying down the guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure financed by the Union for non-compliance with the applicable rules on public procurement. Brüsszel, 14.5.2019 C(2019) 3452 final. Az iránymutatásról lásd részletesen: Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019/9. szám, elérhető: <https://bit.ly/38VtY15> (2020.05.20.).

van-e szó, vagy a még le nem járt, folyó határidő „menet közben” történő meghosszabbításáról.¹⁶

A 35/2019. (XII.31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött azon rendelkezés, amely szerint a hatályos 2015. évi Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontjában bevezetett, a szerződés teljesítésekor elkövetett súlyos jogsértések esetére irányadó kizáró okot alkalmazni kellett akkor is, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság a 2011. évi Kbt. alapján állapítja meg a szerződés teljesítésére irányadó szabályok megsértését. Ez a döntés tehát nem a jogorvoslati határidők kérdését érintette, hanem egy közbeszerzési kizáró ok hatályba lépésével összefüggésben értelmezte a jogbiztonság elvéből következő visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az Alkotmánybíróság felidézte korábbi gyakorlatát, amely szerint „[A] jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következő alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]}(...) Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malam partem) jogalkotási irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.” Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII.31.) AB határozatban megállapította, hogy a 2015. évi Kbt. 62. § (1) bekezdés q) pontjába iktatott kizáró ok anyagi jogi szabály, egy olyan szankció, amely az indítvánnyal érintett átmeneti rendelkezés értelmében a 2017. január 1-jei hatályba lépése előtti jogviszonyokra is vonatkozik, és a jogalanyok számára olyan új joghátrányt jelent, amely a

közbeszerzési jogsértések elkövetése esetén terükre róható kötelezettségeiket súlyosbítja. A határozat szerint a 2015. évi Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondata szerinti átmeneti rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban a Hungeod ügyszámhoz hasonló jogi problémát vizsgált. Az alapul fekvő ügyben az merült fel kérdésként, hogy ellentétes-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése az irányító hatóságok számára nyitva álló szubjektív jogorvoslatkezdemenyezési határidő kezdetét jelentő tudomszerzés időpontját a szabálytalansági eljárás megindításának napjához kötötte és az új szabályt a hatályba lépését követően kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra kellett alkalmazni. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezése alapján eljáró Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése, valamint a jelen ügyben is vizsgált Kbt. 197. § (10) bekezdése együttalkalmazásának létezik olyan értelmezése, amely nem eredményezi a jogbiztonság elvének megsértését. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkalmazói értelmezés érdekében. Eszerint az új rendelkezés nem eredményezheti a hatályba lépésének időpontjában már lejárt jogorvoslati határidő újraindítását. Az előbbiekkkel összefüggésben az AB határozat azt is alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető. A cikk megírásának időpontjában III/640/2020. ügyszámon az Alkotmánybíróság az előbbi ügyszámhoz hasonlóan vizsgálja a jogbiztonság elvének való megfelelést a Kbt. 152. § (9) bekezdésével és 197. § (10) bekezdésével összefüggésben.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a magyar jog szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának tesztje láthatóan eltér a Bíróság uniós jogi tesztjétől. Egyrészt a hazai jog alapvető eleme, hogy csak az érintetteknek nézve kedvezőtlen hatással járó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilos (ezt rögzíti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése is), és ezt a

¹⁶ Kúria Kfv.III.38.151/2018/11.

tilalmat az általunk ismert határozatokban nem relativizálta további érdekek mérlegelése. Másrészt az Alkotmánybíróság elvileg a valódi visszaható hatályú jogalkotáshoz hasonlóan ítéli meg azt a helyzetet, amikor az új szabályt a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell, azok jövőbeni hatásait illetően – a határozatok rendre megismétlik az erre vonatkozó fordulatot. Ez utóbbi kérdésben azonban nem látjuk teljesen egyértelműnek a joggyakorlatot. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati határidők változása tekintetében sem érvényesített olyan szigorú elvárást, hogy a jogsértés időpontjában irányadó jogorvoslati határidők a későbbiekben ne hosszabbodhatnának meg, feltéve, hogy a korábbi szabályozás szerinti határidők az új határidőt megállapító jogszabály hatályba lépésekor még folyamatban vannak (igaz, az Alkotmánybíróság önmagában a jogorvoslati határidő hosszabbítását nem tekintette az érintettek helyzetét elnehezítő változásnak). Az egyes határozatokhoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények is tükröznek eltérő megközelítéseket. A 3060/2017. (III.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Pokol Béla az uniós bírósági megközelítéshez hasonló véleményt fejtett ki, amely szerint nem alaptörvény-ellenes az, ha a múltban létrejött tartós – és még folytatódó, le nem zárt – jogviszonyt a kihirdetést követően a jövőt illetően módosít a jogszabály. A 35/2019. (XII.31.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Varga Zs. András azt a megközelítést képviseli, amely szerint egy korábbi jogsértéshez fűzött közbeszerzési kizáró ok valójában nem a korábbi jogsértés újra-értékelését jelenti, mivel a kizáró ok nem a korábbi jogviszony tekintetében érvényesül, hanem egy korábbi eseményhez, mint jogi tényhez egy új jogviszonyban, a jövőbeni közbeszerzési eljárásokban fűzött következmény, ezért nem a visszaható hatály tilalma, hanem az általános alkotmányosság szempontok alapján lenne vizsgálendő.¹⁷

Az alkotmánybírósági döntésekben többször megjelenik az anyagi és eljárási jellegű szabályok közötti különbségtétel is. Az eljárási szabályok tekintetében – figyelemmel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. §-ára – főszabálynak tekinthető, hogy az új

szabályokat a hatályba lépést követően megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Kbt. módosításai is általában úgy lépnek hatályba, hogy a jogorvoslatokra irányadó pusztán eljárási szabályokat a folyamatban lévő jogorvoslati eljárásokban is alkalmazni kell (vagy esetleg a hatályba lépést követően megkezdett jogorvoslati eljárásokban kell alkalmazni), míg a közbeszerzési anyagi jogi szabályokat főszabályként csak a hatályba lépést követően megkezdett közbeszerzésekre lehet alkalmazni. A pusztán eljárási szabályok változása nem vet fel alkotmányossági problémát és kezelhetőbb a jogalkalmazók számára, ha a közbeszerzési jogi kérdések megítélésére vonatkozó, eltérő időállapot szerinti anyagi jogi szabályok mellett legalább a jogorvoslati eljárás eljárási szabályai egységesek egy adott időpontban.¹⁸ Oda kell azonban figyelni arra, hogy attól még, hogy valamely szabály a Kbt. jogorvoslati részében nyert elhelyezést, illetve a jogorvoslat keretében alkalmazandó, nem feltétlenül tekinthető eljárási jellegűnek (így például a bírság, a szerződés érvénytelenségének szankciója, de a jogorvoslati határidő is az alapul fekvő jogviszony következményeit, a jog érvényesítésének lehetőségét érinti és visszaható hatályú szabályozásuk alaptörvény-ellenes lehet).

VI. Záró gondolatok

A közbeszerzési jogorvoslati határidők meghatározásakor számos érdeket kell figyelembe venni. A jogsértések feltárásához fűződő közérdek, a támogatásból megvalósuló beszerzések esetében sokszor a költségvetési érdek mellett mind a határidők hossza, mind azok esetleges változása meghatározásának tekintetében jelentős szerep jut a jogbiztonság elvének. A jogbiztonság elvéből eredő követelmények az Európai Unió Bírósága és a hazai Alkotmánybíróság megközelítésében nem teljesen esnek egybe és mindkét joggyakorlat hordoz bizonytalan elemeket. Az elmúlt időszakban született döntések azt azonban egyértelművé tették, hogy a jogbiztonság elvének mind uniós jogi, mind magyar alkotmányjogi megközelítése szerint a már lejárt jogorvoslati határidők nem nyithatóak újra.

¹⁷ A különvéleményhez Schanda Balázs és Szívós Mária is csatlakozott.

¹⁸ Még ha ez a gyakorlat szempontjából nehezen is kezelhető, a 3191/2019. (VII.16.) AB határozat kimondta, hogy nem alaptörvény-ellenes az sem, ha a jogalkotó nem differenciál az anyagi és eljárási szabályok között, és egységesen az anyagi jogi szabályoknál irányadó felmenő rendszerű hatályba lépést írja elő.