

**A NORMAVILÁGOSSÁG KÖVETELMÉNYÉNEK VIZSGÁLATA
A KÖZBESZERZÉSI JOGSZABÁLYOK ESETÉN**

Kivonat

A normavilágosság a jogbiztonság elvén keresztül a jogállamiságból levezetett alkotmányos követelmény, amely mindenkor és minden jogszabály esetében kötelezi a jogalkotót az értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalom megalkotására. A jelen dolgozat a közbeszerzési jogszabályokhoz kapcsolódóan vizsgálja a normavilágosság követelményének teljesülését két eltérő esetkörben.

Kulcsszavak: normavilágosság, jogértelmezés, közbeszerzés, tartalékkeret, pótmunka

Problémafelvetés

Savigny eredeti elképzelései szerint az értelmezési folyamat (nyelvtani, logikai, rendszertani stb.) a „jó állapotban lévő jogszövegek” esetében működik megfelelően. Ugyanakkor a megfogalmazás nyelvteni, stílári helyességének megítélése – a 682/B/1993. AB-határozat szerint – nem alkotmányossági kérdés, ahogyan a nem kielégítő jogszabály-szerkesztési megoldások sem feltétlenül okoznak alaptörvény-ellenes helyzetet (lásd: 24/2014. [VII. 22.] AB-határozat). Azokban az esetekben, amikor a jogszöveg nyelvteni okokból, esetleg a jogalkotás szakmai követelményeinek nem mindenben felel meg, ezért nincs „jó állapotban”, a normavilágosság nem feltétlenül biztosított. Igaz lehet-e ez az állítás? A jogalkalmazót melyik módszer vezeti ilyenkor eredményre? A Szászy-Scwarz-féle pragmatikai hozzáállás, ami valójában a nyelvteni-logikai stb. értelmezést egy folyamatként fogja fel, vagy (Blutman László után) a McCormick–Summers–Pokol-rendszer, ami nem a módszerek, hanem az értelmezési alapok szerint különböztet. Esetleg a kétféle megközelítés valójában ugyanaz, és mindkettő célt érhet. Pontosabban fogalmazva mindkét megközelítés alapján el lehet jutni addig, hogy az értelmezés eredményt hozzon, de a kérdés valójában az, hogy ugyanazt az eredményt hozza-e.

Minden jogszabály esetén előfordul, hogy a benne foglalt egyes rendelkezések nem mindenben elégítik ki azt a követelményt, amelyet a normavilágosság követelménye előír számukra. Ez a megállapítás igaz a közbeszerzési jogszabályok egyes tételeire is.

A jelen tanulmány arra kísérel meg választ adni, hogy az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárásokban a tartalékkeret felhasználására vonatkozó szabályozás, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének megállapítására vonatkozó, 2018. évi jogszabály-módosítás mennyiben teljesíti a normavilágosság követelményét. Másrészt arra keresi a választ, hogy a fentiekben említett két értelmezési paradigma alkalmazásával a jogalkalmazók milyen következtetésre juthatnak.

1. Bevezetés. Röviden a normavilágosság fogalmáról

A jogalkotás legalapvetőbb tartalmi követelményeit a jogtudomány már korábban rögzítette, amelyet később az Alkotmánybíróság értelmezése alapján – az Alaptörvényből eredő követelményként – a jogalkotási törvény is megismételt. Szladits kifejezetten felhívta a figyelmet, hogy „a jogbiztonság szempontja mindenekelőtt a törvényhozóval szemben támaszt különböző kívánalmakat. Elsősorban olyan jogrendszer kiépítését kívánja tőle, amely a jogintézményeket lehető részletességgel és szabatosséggel írja körül” (Szladits 1941: 40–4). Mindez a jelenleg hatályos jogalkotásról szóló törvény szerint abban a rendelkezésében testesül meg, amely szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése szerint. Az egyértelműen értelmezhető tétel a normavilágosság alapvető követelménye, amely egyben a jogbiztonság és átláthatóság velejárója is, ahogyan erre Arató Balázs is utal: „The requirement of norm clarity is often combined with the principles of legal certainty and transparency” (Arató 2022: 87; illetve hasonlóan: Balázs 2007).

A normavilágosság fogalmát és követelményét sem az Alaptörvény, sem a jogszabályok nem tartalmazzák, és nem volt megtalálható a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, 1949. évi XX. törvényben sem. A fogalom a jogállamiság elvéből, a jogbiztonságon mint származtatott alapelven keresztül vezethető le, ahogy ezt az Alkotmánybíróság (továbbiakban: AB) egy korai döntésében rögzítette: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon” (26/1992. [IV. 30.] AB-határozat Indokolás IV. 1). Két fontos megállapításra kell itt felhívni a figyelmet. Az egyik a normavilágosság fogalmi elemeinek rögzítése, amely

alapján a tételes jogi rendelkezéseknek világosnak, érthetőnek és megfelelően értelmezhetőnek kell lenniük. A másik megállapítás a reláció, ami azt jelenti, hogy az ilyen módon tételezett normatartalomnak elsősorban a jogalkalmazók számára kell felismerhetőnek lennie (Szatmári 2016: 18–50).

Ezt követően az AB több alkalommal foglalkozott a normavilágosság követelményével, amelyek alapján az alapelv lényegi elemei megragadhatók. A norma abban az esetben felel meg ezen követelménynek, ha nem homályos, nem többértelmű és nem ellentmondásos (tehát világos), és így alkalmas arra, hogy a jogalkalmazók a jogszabály tartalmát meg tudják állapítani. Az ilyen rendelkezések általánosságban fogalmaznak és keretjellegű szabályokat tartalmaznak, nem elvárás a minden élethelyzetre kiterjedő, részletes szabályalkotás.

Ezen értelmezés alapján a címzettek a jogalkalmazókra vannak utalva, tekintettel arra, hogy nem alkotmányos követelmény a címzettek általi értelmezhetőség. Elegendő annyi, hogy a világosan megfogalmazott jogszabályok következetes alkalmazása által a címzettek (azok, akikre a norma rendelkezéseket tartalmaz) számára az adott norma hatása kiszámítható és előre látható lesz (42/1997. [VII.1.] AB-határozat).

Ami a normavilágosság nyelvi, nyelvtani vonatkozását illeti, a 1160/B/1992 AB-határozat szerint a „jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e”. Előfordulhat azonban, hogy a norma nyelvi, nyelvtani szempontból helytelen, ami megnehezíti az értelmezést. Ezzel kapcsolatban az AB kifejezetten úgy fogalmazott, hogy „a fogalommeghatározás tartalmi megalapozottságának és a megfogalmazás nyelvtani és stílári helyességének megítélése pedig nem tartozik az alkotmányossági vizsgálat körébe” (682/B/1993. AB-határozat).

A hatályos közbeszerzési törvény (továbbiakban: Kbt.) tekintetében a normavilágosság követelményét a tartalékkeret felhasználásának szabályozása, illetve – ellenpéldaként – a 2018. január 1-től hatályba lépett törvény módosítás alapján kialakult helyzet vonatkozásában is vizsgálható.

2. A jogértelmezés és a normavilágosság összefüggései

A kodifikált jog a Savigny által felállított rendszer alapján tételezi a módszerek felosztását, az ismert nyelvtani-logikai-történeti-rendszertani négyes mentén azzal, hogy a gyakorlatban valójában ezek együttes alkalmazása történik. Ugyanakkor az értelmezési módszerek kategorizálása itt nem ér

véget. Ismert a jogirodalomban ennél szűkebb felosztás is, amely kizárólag a nyelvtani-logikai értelmezési tengely mentén azonosítja az értelmezés folyamatát (Blutman 2008: 3). Illetve létezik a Blutman László által MacCormick–Summers–Pokol-rendszerként vagy felosztásként hivatkozott módszer, amely az értelmezés tizenkettő alapját különbözteti meg (Blutman, id. mű, Pokol 2005: 217–40). Már ebből látható, hogy nem könnyű tiszta fogalmakat, éles kategóriákat rögzíteni a jogszabályok értelmezéséhez szükséges módszerek vonatkozásában.

A jogértelmezés olyan tevékenység, amelynek során a jogalkalmazó különféle eszközöket és módszereket használ annak érdekében, hogy a tételes normák jelentéstartalmát feltárja a normáknak megfelelő cselekvés érdekében. Savigny definíciói szerint a jogértelmezéshez használt egyik eszköz és egyben módszer is, a nyelv, vagyis a nyelvtani értelmezés (*interpretatio grammatica*) módszere, amely nem más, mint a jogi norma nyelvi megfogalmazása és a konkrét tényállás közötti kapcsolat vizsgálata (Savigny 1840: 222). Mindez a tételes szabályokban szereplő szavak, kifejezések, fogalmak, illetve mondatrészek elemzését jelenti nyelvtani szabályok alapján, és összevetésüket az elbírálni kívánt tényállással. Visszautalva a fentiekre ez nem magától értetődő folyamat.

Szászy-Scwarz Gusztáv utal arra, hogy a grammatikai értelmezés – annak szó szerinti értelmében – nem alkalmas feltétlenül a szövegréteg értelmének feltárására. Ennek okát abban kell keresni, hogy az adott szó, szókapcsolat önmagában nem, kizárólag összefüggéseiben vezethet el az értelmezésnek arra a fokára, amely feltárhatja a normák jelentését (Szászy-Scwarz 1912: 84–5). Mindez nem jelent mást, mint a kapcsolatot, mi több szerves összefüggést a nyelvtani és a tágabb értelemben vett logikai értelmezés között, ugyanis a két módszer valójában az értelmezés folyamatában összekapcsolódó egész. Tágabb értelemben vett logikai értelmezés alatt lehet érteni a rendszertani, törvényi és célvezérelt értelmezés elemeinek megjelenését az értelmezés során, ugyanis – formális értelemben – sok esetben ezek összessége vezet el a megfelelő tartalmi következtetéshez, attól függően, hogy az adott törvényszöveg milyen kapcsolatait szükséges feltárni. Ez – a korábban említett szerzők alapján – egy kibővített logikai értelmezés, amelynek első állomása a nyelvi értelmezés.

Szászy-Scwarz pragmatikai értelmezései nyomán Blutman László az idézett művében kifejti, hogy a nyelvtani értelmezés mint kifejezés miért nem kielégítő annak leírására, hogy a jogalkalmazók milyen módon jutnak el a szövegréteg jelentéstartalmának feltárásához (Blutman id. mű). Érdemes az erre vonatkozó részek szó szerinti idézése.

„A »nyelvtani értelmezés« (interpretatio grammatica) fogalma legjobb esetben is XIX. századi felfogást tükröz, de már akkor is meglehetősen elavultnak volt tekinthető. [...] E felosztásban, a nyelvre alkalmazva és némileg leegyszerűsítve, a szemantika a nyelv és a nyelv által jelölt jelenség közötti viszonyra (jelentéstan), a pragmatika a nyelv és a nyelvhasználó közötti viszonyra (a nyelvhasználat körülményei), míg a szintaktika (az általános nyelvészetben: szintaxis) a nyelv egységeinek egymás közötti formális szerveződési szabályaira és viszonyára (nyelvtan) utal. Egy jogszöveg nyelvi jelentését e három vonatkozás keresztpontjában találhatjuk meg.”

Mindez azt jelenti, hogy már önmagában a nyelvi értelmezés is összetettebb gondolati tevékenységet feltételez, mint a szavak egyszerű jelentése alapján megítélni az adott tényállást.

Ehhez képest a MacCormick–Summers–Pokol-rendszer a logikai értelmezést kizárólag a maximák szintjén rendeli alkalmazni, és a szövegréteg, a dogmatika, a bírói kazuisztika, illetve az alkotmányos réteg vizsgálatával jut el az értelmezésig.

Az értelmezés módszerének megválasztása mindig az adott tényállástól és alkalmazni kívánt jogszabályi tételtől függ. Ezen a ponton érdemes elkülöníteni az Alkotmánybíróság által is hivatkozott bírói jogalkalmazást attól a tevékenységtől, amelyet a jogalanyok egyébként végeznek, amikor a jogszabályok rendelkezéseit alkalmazzák. Ez utóbbi jogalkalmazásban felmerülő ellentmondások egészen addig rejtve maradnak, ameddig valamely okból a bírósági jogalkalmazás szükségessége fel nem merül.

3. A tartalékkeret szabályozásának ellentmondásai

Az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások alapján megkötött, kivitelezési szerződések tekintetében a tartalékkeret szabályait a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet (továbbiakban: kormányrendelet) 20. §-a szabályozza. A tartalékkeret jogintézményének a lényege, hogy az ellenértéken felül a megrendelő meghatározott összegben pénzügyi tartalékot biztosít, amely – bizonyos keretek között – felhasználható a teljesítésre anélkül, hogy a felek a Kbt. 141. §-ában foglalt szigorú szabályokat figyelembe véve a szerződésüket módosítanák. Röviden elegendő itt utalni arra, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződést a felek csak megfelelő feltételek fennállása esetén módosíthatják, azaz a szerződéses szabadságukkal csak korlátozottan élhetnek, amikor a szerződés tartalmát megváltoztatják (Smaraglay 2022: 1118). A szigorú szerződés módosítási eljárásrend alól a Kbt. több kivételt enged, ilyen például a teljesítés során a tartalékkeret felhasználása.

3.1. A tartalékkeret mint többletmunkák fedezete

A kormányrendelet szerint a tartalékkeret két esetben használható fel. Egyrészt az építési beruházás teljesítéséhez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges munkák ellenértékének elszámolására, másrészt a szerződés teljesítése során szükségessé váló, a Ptk. 6:244. § (2) bekezdése szerinti pótmunka elvégzésére is felhasználható, feltéve hogy a (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően.

A rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges munkák ellenértékét nem lehet másként azonosítani, mint a Ptk. 6:244. § (1) bekezdésének második fordulója szerinti többletmunka ellenértékét (Fenyőházi–Rajkai 2019: 11–3; Fuglinszky 2018: 10). A részletesebb bemutatást mellőzve elegendő itt azt rögzíteni, hogy a tartalékkeret a műszaki szükségességből felmerülő többletmunkák ellenértékének finanszírozására használható fel, amennyiben azok a tételek a szerződés megkötésekor nem voltak előre láthatók.

A probléma és az ellentmondás szembevetendő, amelyet a jogalkotó az utalásos szerkesztési technikával idézett elő olyan fogalmak esetében (pótmunka-többletmunka), amelyek lényegükben különböznek egymástól.

Kérdés, hogy a jogalkalmazás során a kormányrendelet 20. § (3) bekezdésében foglaltak megfeleltethetők-e a Ptk. műszaki szükségességből felmerülő többletmunka fogalmának, mivel a kormányrendelet nem utal vissza a Ptk. többletmunkaszabályára, ameddig ezt a pótmunka vonatkozásában megteszi. A „mű rendeltetésszerű használatra alkalmas megvalósítása” és az „építési beruházás teljesítéséhez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges” meghatározások látszólag azonosnak tűnnek, ugyanakkor a nyelvtani értelmezés önmagában nem feltétlenül hoz eredményt. Ennek oka nem kizárólag a szavak jelentésében keresendő, bár az mindenképpen feltűnik, hogy a Ptk. fogalmához képest a kormányrendelet egy további kitétel is rögzít, amely a „biztonságos használathoz szükséges” fogalmi elem (abban az esetben, ha a „mű” és az „építési beruházás teljesítése” fogalmak egymással azonosíthatók). Mivel maga a jogszöveg nem ad magyarázatot arra, hogy miért kell a biztonságos használathoz szükségességet előírni a tartalékkeret felhasználásához, ezért további jogértelmezési módszereket szükséges igénybe venni.

A logikai értelmezés során szövegértelmezési maximák és logikai elvek segítségével lehet feltárni a nem egyértelmű norma jelentését (Tóth J. 2015: 7). Nyugvópontra viheti az értelmezést az argumentum a simili, amely a hasonlóból történő következtetés alapján segít az értelmezésben. Nem vitás, hogy a Ptk. és a kormányrendelet fogalmai hasonló jelentéssel bírnak, ahogyan erre már az *interpertatio grammatica* vonatkozásában utalt az előző

fejezet. Ennek ellenére továbbra is kérdés lehet a „biztonságos használat” kitétel, amely leginkább a rendeltetésszerű jelző megerősítése lehet, valódi többlettartalom nélkül. Ugyanis, a rendeltetésszerű használat fogalmilag magában foglalja azt, hogy az – a használóra nézve – biztonságos is egyben, azzal, hogy ezt a jogszabály nem mondja ki. Mindez azt jelenti, hogy a várt nyugvópontot a logikai értelmezés sem hozta el.

Talán a dogmatikai értelmezés – összhangban a rendszertani és a teleologikus értelmezéssel – lehet, ami végül választ adhat a kérdésre? (Részletesebben a *de lege lata* vizsgálatról lásd Tóth J. idézett művét.) Ennek rövid levezetése szerint a kormányrendeletben a tartalékkeret felhasználásának indokát adó tételek és a Ptk. szerinti műszaki szükségességből felmerülő többletmunka azért azonos fogalmak, mivel ez van összhangban a Ptk.-nak a vállalkozói díjra vonatkozó, valamint a Kbt. közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének szabályaival. A megrendelő ugyanis köteles megtéríteni a többletmunkák elvégzése során felmerült költségeket, amelyek nem voltak előre láthatók a szerződés megkötésekor. Ezek a munkák a rendeltetésszerű használathoz szükséges munkák, azaz az érvelés elérkezett a kormányrendelet fogalmi rendszeréhez, amikor is az ilyen munkák ellenértékének kifizetését engedélyezi a jogszabály szerződésmódosítás nélkül.

A lezárás előtt érdemes kitérni az az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Épkiv.) 2010. május 15-i módosítására, amelynek értelmében a „kivitelező erre vonatkozó külön megállapodásban foglaltak szerint – a műszaki szükségesség vagy a rendeltetésszerű és biztonságos használat miatt szükséges pótmunkát köteles elvégezni”. Amint ez látható, itt jelenik meg egymás mellett a rendeltetésszerű és biztonságos használat mint fogalmi elem. A jogalkotó ezzel a módosítással a régi Ptk.-ban a műszakilag szükséges munkaként említett munkatételek elszámolását igyekezte rendezni. Ez nem feltétlenül sikerült maradéktalanul, ahogyan erre a következő alfejezet is utal.

Ezen a ponton vissza kell térni ahhoz a normaszöveggel szemben támasztott alkotmányos követelményhez, amely a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom megalkotását teszi a jogalkotó feladatává. Ennek alapján, hogy végül a jogdogmatikai értelmezés a jogalkalmazó segítségére lehet a tartalékkeret alapeseti felhasználása tartalmának feltárásában, azt lehet rögzíteni, hogy a normavilágosság követelményének a hivatkozott jogszabályi szakasz megfelelhét. Nagyobb problémát okoz ugyanakkor a tartalékkeret szabályainak alkalmazása a Ptk. szerinti pótmunka ellenértékének megtérítése tekintetében.

3.2. A tartalékkeret és a pótmunkák viszonya

A fentiekben foglalt értelmezés szerint tehát a tartalékkeret felhasználásának alapesete a műszaki szükségességből felmerülő többletmunkák ellenértékének elszámolása, és mindezekben túl lehetővé teszi a felhasználást a pótmunkák vonatkozásában a korábbiakban kifejtettek szerint.

A pótmunka és a többletmunka közötti megkülönböztetés alapja részben a megtérítés, részben a felelősség. A többletmunkák olyan tételek, amelyek a szerződéses tartalom részei, de azokat a vállalkozói díj megállapításánál nem vették figyelembe, ezért átalánydíjas szerződés esetén a vállalkozó megtérítést nem követelhet, azaz a vállalkozó kockázata lesz az ajánlattétel során nem megfelelő módon történő kalkulációból eredő munkatöbblet (Kemenes 2008: 24). Amennyiben olyan okból nem lehetett figyelembe venni a munkatöbblet alapját képező tételeket, amely körülményekért egyik fél sem felelős (pl. eltakart részek), a kockázat a felek között megoszlik. A vállalkozó a költségei megtérítése mellett köteles elvégezni a munkákat.

A pótmunkák ettől eltérően olyan tételek, amelyek nem részei az eredeti tartalomnak, a megrendelő ezt új igényként rendeli meg a vállalkozótól, és ezért külön díjazás jár. Amint az a Ptk. 6:244. § (2) bekezdése és a Ptk. 6:245. § (1) bekezdése is rögzíti. Ennek okán a pótmunkára nem lesz igaz az állítás, hogy a rendeltetésszerű használathoz kapcsolódjon, ugyanis ezek nélkül a tételek nélkül az eredeti szerződéses tartalommal is alkalmas lenne a mű arra, amire rendelték. Irányadó e körben a Szegedi Ítéltábla kollégiumi ajánlása II. pontjának indokolása. „A pótmunka a megrendelő által a szerződés megkötése után pótlólag elrendelt (megrendelt) munkákat, az újfajta megrendelői igényeket jelenti...”

Amint a rövid bemutatásból is látható, a két fogalmi halmaznak nincs közös metszete. A megértést tovább nehezíti, hogy a kormányrendelet olyan pótmunkák ellenértékének kifizetésére engedi felhasználni a tartalékkeretet, amelyek a szerződés teljesítése során szükségessé válnak, holott ez – a „szükségesség” – a pótmunka tekintetében nem értelmezhető fogalmi elem a korábbiakban kifejtettek szerint. Ezen túl a jogszabály nem ad eligazítást abban a tekintetben, hogy milyen indokból kell, vagy lehet megállapítani a szükségességet. Arra tekintettel, hogy a jogirodalom szerint is nehézkes az értelmezés, mivel a kormányrendelet 20. § (3) bekezdése szerinti feltételek szerinti többletmunka és nem a pótmunka fogalmával azonosíthatók, ezért két lehetséges körülményt kell figyelembe venni (Smaraglay 2022: 1132).

Az egyik, hogy a jogalkotó feleslegesen többletelemekekkel bővíti a fogalmakat, és így kerül a „biztonságos” jelző a rendeltetésszerű használathoz

szükséges kapcsolat mellé, illetve a pótmunkák esetében a „szerződés teljesítése során szükségessé váló” kitétel. Önmagukban ezek a tényállási elemek nem adnak okot distinkcióra. A „biztonságos” jelzőre a korábbi fejezet utalt. A „szerződés teljesítése során szükségessé váló” kitétel azért is értelmezhető nehezen, mivel a kötelelemnek csak a teljesítési szakaszában merülhet fel új igénye a megrendelőnek. Amennyiben az előkészítés során, azaz a szerződéskötés előtt keletkezik az új igény, az része lesz annak a dokumentációnak, amely alapján a vállalkozó később ajánlatot tesz, így az „új igény” valójában a szerződéses tartalom része. A teljesítést követően az új igény csak új szerződés keretében lesz értelmezhető.

A másik körülmény, hogy felmerül itt az ún. műszaki szükségességből felmerülő pótmunkák jogintézményének egyfajta utóélete. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó a kormányrendelet megalkotásakor (2015) az abban az időben hatályos Épkiv. 3. § (9) bekezdésének megfogalmazását alkalmazta. Az átvétel nem az utalásos technikával történt, hanem szó szerinti ismétléssel.

Amennyiben ez az állítás igaz, akkor vissza kell térni a fenti megállapításokhoz, amely szerint a tartalékkeret kizárólag olyan munkatételek elszámolására használható fel, amelyek ugyan a szerződés részei (mert a rendeltetésszerű használathoz szükségesek), de azok felmerülését a feleken kívüli okból nem lehetett előre látni, vagyis a műszaki szükségességből bekövetkező többletmunkák költségeinek megtérítésére. Ennek értelmében a kormányrendelet két bekezdése (a 20 § [3] és [5] bekezdései) egymással azonos fogalmakra utal, amely állítás viszont így nem mondható ki, mivel az (5) bekezdés kifejezetten nevesíti a Ptk.-ban rögzített pótmunkák jogintézményét.

A kollízió feloldására tett kísérletek bármely értelmezési módszer segítségével is ugyanerre az eredményre vezethetnek. Megállapítható, hogy a kormányrendelet olyan fogalmakat igyekszik egymásnak megfeleltetni, amelyek lényegükben teljesen eltérőek. Ennek okán akár azt is ki lehet jelenteni, hogy a normavilágosság követelménye ezen okból nem teljesülhet maradéktalanul a tartalékkeret felhasználása vonatkozásában, ugyanis – a gyakorlati tapasztalatok alapján is leszűrhető – a jogalkalmazás során a felek a tartalékkeretet leginkább a pótmunkák elszámolására használják fel, amely viszont így nem következik egyértelműen a jogszabályból.

4. A normavilágosság követelményének megjelenése a közbeszerzési tárgyú ítéletekben

A tanulmány szempontjából szerencsésebb esetkör a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörének vizsgálatára irányuló jogesetekkel kapcsolatos elem-

zés, ugyanis a probléma vonatkozásában az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozott a normavilágosság sérelmével.

A kiindulópont a 2018. január 1-jétől hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2.tv.) által módosított Kbt. Az Ákr. 9. §-a szerint a hatóság hatáskörét törvény vagy kormányrendelet állapítja meg, amely el nem vonható. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni (Ákr. 15. §). A Mód2.tv. 68. § (4) bekezdése alapján egészült ki a Kbt. a 145. § (3a) bekezdéssel, amely a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalta a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés esetén a szerződés semmisségének vagy annak megállapítását, hogy a szerződés nem semmis. A Mód2.tv. 73. § (4) bekezdése a Kbt. átmeneti rendelkezéseket megállapító 197. §-át a (8)–(9) bekezdéssel egészítette ki. A Kbt. 197. § (8) bekezdése szerint a Kbt.-nek a Mód2.tv.-vel megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.

A Fővárosi Törvényszék előtt, a 103.K.701.099/2020 számon folyt eljárás tárgya a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés semmisségét kimondó döntése mint közigazgatási határozat megtámadása volt. Ugyanígy a Fővárosi Törvényszék előtt, a 103.K.703.497/2021 számon folyt eljárás tárgya a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésmódosítás semmisségét kimondó döntése mint közigazgatási határozat megtámadása volt.

Mindkét ügyben – erre irányuló kérelem nélkül – hivatalból vizsgálta a bíróság, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörében járt-e el, amikor a jogvitát elbírálta. A Fővárosi Törvényszék azt állapította meg, hogy az alperes a semmisség megállapítását és annak jogkövetkezmenyei alkalmazását hatásköre hiányában tette meg.

A Kbt.-nek azon rendelkezéseit – amelyekre alapítottn Közbeszerzési Döntőbizottság a fentiekben hivatkozott perekben támadott határozatával a szerződésmódosítások semmisségéről rendelkezett – a Mód2 tv. iktatta be. A bíróság figyelemmel volt a 3191/2019. (VII.16.) AB-határozatban (a továbbiakban: AB-határozat) rögzítettek. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést ugyan elutasította, de határozatának indokolásában a következőket fejtette ki. Alább az AB-határozat indokolása egyes részeinek szó szerinti idézése:

„[36] A Mód2. tv. 76. §-a 2018. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte [...] az ún. egyesített pereket előíró rendelkezést arra tekintettel, hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és a 165. § (7b) bekezdése beiktatásával az érvénytelenség jogkövetkezményeinek (érvénytelenség megállapítása, az eredeti állapot helyreállítása tárgyában történő döntéshozatal, illetve ennek hiányában további bírság kiszabása) alkalmazását a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe utalta a fenti időponttól. [37] A Mód2. tv.-vel beiktatott új jogorvoslati rendet (a 2015. évi) Kbt. 197. § (8) bekezdése léptette hatályba, melynek szövege szerint a „Mód2. tv. megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók. [40] Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek – beleértve a bírságkiszabást – alkalmazása is anyagi jogi szabályok, így a Mód2. tv. rendelkezései, így az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményeinek alkalmazásával kapcsolatos új jogorvoslati rendet tartalmazó szabályozás anyagi jogi, ezért a (2015. évi) Kbt. 197. § (8) bekezdése erre figyelemmel rendelte el úgy e szabályok hatályba léptetését, hogy a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.”

Fontos megállapítás következik az Alkotmánybíróság részéről a normavilágosság sérelme vonatkozásában. Az AB-határozat [51] pontja – a kérelem elutasítása indokaként – azt rögzítette, hogy a Kbt. 197. § (8) bekezdésének azon jogalkotói megoldása, miszerint nem differenciál az anyagi jogi és az eljárásjogi rendelkezések között, hanem egységesen az anyagi jog alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a Mód2.tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseinek hatályba lépését, kellően egzak, a jogalanyok számára kiszámítható és előrelátható. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a közbeszerzési eljárásra irányadó jogorvoslati rend szabályozásának eddigi változásait is a beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazította, ekként minden esetben a hatályba lépés napját követően kötött szerződések esetén rendelte alkalmazni az új anyagi jogi szabályozást, még az sem merül fel, hogy a Mód2.tv. új hatályba léptető rendelkezése a közbeszerzési jogban az anyagi jogi szabályok tekintetében eddig nem szokásos átmeneti rendelkezéssel él.

Mindezek alapján a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy egyértelműen csak a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkoztatja a Mód2 tv.-vel beiktatott új rendelkezéseket a Kbt.

Fontos itt kiemelni, hogy a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.497/2021/5 számú ítéletének [47] pontja kifejezetten hivatkozta a nyelvtani, valamint a *de lege lata* értelmezést, amikor az álláspontját kialakította.

5. Összefoglalás

Az előző fejezetekben bemutatott két esetkör között éles határvonal képezhető a normavilágosság tekintetében. A jogorvoslati szabályozás tekintetében tulajdonképpen az alapvető nyelv(tan)i értelmezés is eredményt hozhat, ugyanis a hivatkozott szakasz, amely szerint „E törvénynek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2. tv.) megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók”, a címzettek számára is egyértelműen kijelöli az alkalmazás időbeli hatályát. Kérdés lehet ebben a tekintetben, hogy az egyébként címzetti minőségében is érintett jogalkalmazó, azaz a Közbeszerzési Döntőbizottság, mely rendelkezésekre alapította meg az ügyben a hatáskörét.

Ugyanakkor az értelmezés a nyelvtani és a jogdogmatikai módszerek segítségével megtörtént, különös tekintettel az Alkotmánybíróság azon megállapítására, amely elhelyezte a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítását, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazására vonatkozó szabályokat az anyagi jogi szabályok között. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a szerződés és/vagy annak módosítása érvénytelenségének megállapítására vonatkozó normák a közigazgatási szervek (itt: Döntőbizottság) beavatkozási lehetőségeit és feltételeit, valamint a döntési opciókat rögzítik azokba a társadalmi viszonyokba, amelyeket a közbeszerzési szerződés megtestesít.

Más jellegű ugyanakkor a tartalékkeret szabályozásának esetköre. Az értelmezést nehezítette, hogy nem állnak rendelkezésre a joggyakorlat adta megoldások, mivel ebben a tárgyban nem találhatók bírósági ítéletek. Ennek oka kettős. Az egyik ok, hogy a közbeszerzési szerződések módosítása szigorú szabályokhoz kötött, és a felek minden olyan lehetőséggel élnek, amelyek kivételek a szigorú szabályok alól. Vagyis az ellenérték kiegészítése a felmerülő többletköltségek elszámolása érdekében kézenfekvő megoldás. A másik ok magából a kormányrendelet megfogalmazásából adódik, amely látszólag egyaránt engedi a pót- és többletmunkák ellenértékének elszámolására felhasználni a tartalékkeretet. Mindez egyébként praktikus – ámde önellentmon-

dó – értelmezés a gyakorlat számára, figyelemmel a harmadik fejezetben írottakra, amely a pótmunkák tekintetében a jelentős ellentmondásra és az értelmezési nehézségekre rávilágított.

Így látható, hogy jelenleg sem lehet egyértelműen eldönteni, hogy a jogalkotó a kormányrendelet 20. § (3) bekezdésében új fogalmat alkotott, vagy egy már nem létező jogintézmény alapján alakított ki szabályozást. De lege ferenda lehet itt rögzíteni, hogy vélhetően egyszerűbb megoldás lehetett volna, ha a jogszabály a műszaki szükségességből felmerülő többletmunkákat a Ptk. 6:245. § (1) bekezdés második mondatára való utalással határozza meg, ahogyan megtette ezt a pótmunkák tekintetében. A norma egyértelműségét (normavilágosság, clarity) a pontos fogalomalkotás biztosítja, ahogyan Tóth J. fogalmaz, ha szükséges, akár más követelmények rovására is. „It can be achieved through precise, exact wording (even at the cost of simplicity) with the aim of avoiding vagueness and ambiguity” (Tóth J. 2022: 5).

A fentiek alapján – a tartalékkeret témakörében – nem sikerült következetes álláspontot rögzíteni sem az értelmezés, sem az értelmezési technika tekintetében. Felmerül a kérdés, hogy milyen lehetőségek maradnak abban az esetben, ha a jogszöveg – visszautalva a problémafelvetésre – „nincs jó állapotban”. A válasz filozófiai megközelítése nem újdonság, a „szavaktól vissza kell fordulni a »dolgozokhoz«, azaz a nyelv által jelölt komplex jelenségekhez” (Blutman 2008: 5).

Szakirodalom

- Arató, Balázs 2022. Norm clarity in the light of Hungarian case law. Magyar Nyelvőr – Journal of the International Society of Hungarian Language and Culture. Special Issue. *Magyar Nyelvőr* 81–90. <https://doi.org/10.38143/Nyr.2022.5.81>
- Balázs Géza 2007. A jogszabályok közérthetősége. Nyelvi követelmények a jogi szaknyelvben. In: Dr. Gyergyák Ferenc – Dr. Kiss László (szerk.): *Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ. Budapest. 100–14.
- Blutman László 2008. Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. *Jogtudományi Közlöny* 2008/1.
- Fenyőházi András – Rajkai Bence 2018. A pótmunka és néhány kapcsolódó jogintézmény dogmatikai és joggyakorlati elemzése. *Polgári Jog* 2019/9–10. Budapest.
- Fogarasi János 1839. *Magyarhoni magános törvénytudomány elemei. (Kövy Sándor után lejegyezve és átdolgozva.)* Pest.
- Frank Ignác 1845. *A közigazság törvénye Magyarhonban*. Buda. (reprint Budapest 1987.)
- Fuglinszky Ádám 2018. In: Grad-Gyenge Anikó (szerk.): *Liber Amicorum – Studia G. Faludi Dedicata* „Meg nem fejtett rejtély. Hogyan történt, nem tudom.” Kér-

- dőjelek a többletmunka és a pótmunka szabályozása kapcsán.* ELTE ÁJK. Budapest.
- Grosschmid Béni 1905. *Magánjogi előadások: Jogszabálytan.* Budapest.
- Kemenes István 2008. *Az építési vállalkozási szerződések.* Complex Kiadó. Budapest.
- Pokol Béla 1999. *A jogértelmezés alapjai.* Magyar Jog. Budapest.
- Pokol Béla 2001. *A jog elmélete.* Rejtjel Kiadó Kft. Budapest. (Amely támaszkodik az alábbi műben megjelenő kutatásokra: MacCormick, D. N. – Summers, R.S. 1991. *Interpreting statutes.* Aldershot).
- Pokol Béla 2005. *Jogelmélet.* Századvég Kiadó. Budapest.
- Smaraglay Gábor 2022. In: Patay Géza (szerk.): *A közbeszerzés joga – Kommentár a gyakorlat számára.* ORAC Kiadó. Budapest.
- Szászy-Swarz Gusztáv 1912. *Parerga: vegyes jogi dolgozatok.* Magyar Jogászegylet Könyvkiadó Vállalata. Budapest.
- Szatmári Andrea 2016. *A jogszabályok közérthető megfogalmazásának követelménye.* THEMIS: Az ELTE AZ ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Elektronikus Folyóirata. Budapest.
- Szladits Károly (szerk.) 1941. *A magyar magánjog* I. kötet. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest.
- Tóth J. Zoltán 2015. *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbirósági gyakorlatban.* MTA Law Working Papers.
- Tóth J., Zoltán 2022. Clarity of norms in the light of the content requirements of legislation, legislative errors and their consequences – in general and with particular regard to the legislative requirements in Hungary. Magyar Nyelvőr – Journal of the International Society of Hungarian Language and Culture. Special Issue. *Magyar Nyelvőr* 3–15. <https://doi.org/10.38143/Nyr.2022.5.3>
- Tóth Lajos 1923. *Magyar magánjog.* Debrecen.
- von Savigny, Friedrich Carl: 1840. *System des heutigen Römischen Rechts.* Berlin. <https://doi.org/10.1515/9783111692302>

Internetes hivatkozások

- <https://nyelvor.mnyknt.hu/wp-content/uploads/Magyar-Nyelvor-2022-kulonszam-online.pdf>
- T/1381. sz. törvényjavaslat a jogalkotásról p. 26 <https://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>

Szöllősi-Baráth Szabolcs

PhD-hallgató, KRE ÁJDI

E-mail: iroda@szollosibarath.hu

<https://orcid.org/0000-0003-1253-5216>

Abstract

SZÖLLŐSI-BARÁTH, SZABOLCS

EXAMINING THE REQUIREMENT OF NORM CLARITY IN PUBLIC PROCUREMENT LEGISLATION

The clarity of norms is a constitutional requirement derived from the rule of law through the principle of legal certainty, which obliges the legislator to create a meaningful and clear normative content that can be always recognised in the course of law application and for all legislation. This essay examines the fulfilment of the requirement of clarity of norms in two different cases related to public procurement legislation.

Keywords: norm clarity, interpretation of the law, public procurement, reserve margin, additional work