



A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e

Az ügy száma:	Kfv.V.37.505/2022/11.
A tanács tagjai:	dr. Márton Gizella a tanács elnöke dr. Stefáncsik Márta előadó bíró dr. Darák Péter bíró dr. Demjén Péter bíró Ságiné dr. Márkus Anett bíró
A felperes:	Miniszterelnökség (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2-4.)
A felperes képviselője:	dr. Vecsey Tamás Zoltán kamarai jogtanácsos
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó u. 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Jánosi Bálint kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési végzés ellen indított közigazgatási per
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:	az alperes
A felülvizsgálattal támadott határozat:	Fővárosi Törvényszék 2022. április 5. napján kelt 103.K.700.474/2022/7. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.700.474/2022/7. számú ítéletét hatályában fenntartja.

A le nem rótt 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Onga Város Önkormányzata (a továbbiakban: ajánlatkérő) 2019. május 2-án a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 115. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított fogorvosi rendelő és védőnői tanácsadó felújítása tárgyában. Az ajánlattételi felhívás II.2.11.) pontja szerint a közbeszerzés a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program TOP-4.1.1-16-B01-2017-00020. számú projektből

kerül finanszírozásra. A közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő a 2019. június 13-án vállalkozási szerződést kötött a nyertes ajánlattevővel, amelyet a felek 2019. szeptember 1-én a teljesítési határidő vonatkozásában módosítottak.

- [2] Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás iratait 2020. június 11-én az Egységes Monitoring és Információs Rendszerbe (a továbbiakban: EMIR), a vállalkozási szerződés módosítását pedig 2021. február 19-én az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszerbe (a továbbiakban: EPTK) töltötte fel.
- [3] A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 3. számú melléklete szerint közreműködő szervezet a kincstár (a továbbiakban: Közreműködő Szervezet), az irányító hatóság a felperes jogelődje, a Pénzügyminiszter (a továbbiakban: Irányító Hatóság) volt.
- [4] A Közreműködő Szervezet a részére 2020. június 11-én és 2021. február 19-én megküldött iratok Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése szerinti utóellenőrzése alapján 2021. november 24-én szabálytalansági gyanúbejelentéssel élt az Irányító Hatóságnál. Az Irányító Hatóság 2021. december 2-án megindította a szabálytalansági eljárást, majd a szerződésmódosítás kapcsán 2022. január 12-én kezdeményezte az alperes hivatalbóli eljárását. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként 2021. december 2-át, a szabálytalansági eljárás megindításának időpontját jelölte meg.
- [5] Az alperes a 2022. január 27-én kelt D.13/4/2022. számú végzésével a hivatalbóli kezdeményezést a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [6] Indokolásában rögzítette, hogy az eljárására a közbeszerzési eljárás 2019. május 2-i megindításra tekintettel a Kbt. ebben az időpontban hatályos anyagi jogi rendelkezései, míg a hivatalbóli kezdeményezés 2022. január 12-i benyújtásának időpontjára tekintettel az ekkor hatályos eljárásjogi rendelkezései irányadók.
- [7] Kifejtette, hogy az Irányító Hatóság a hivatalból való eljárását a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napos szubjektív határidőn belül kezdeményezheti a Kbt. 152. § (2) bekezdés első fordulata értelmében. E határidő számításakor a Kbt. 2019. január 1. napjától hatályos 152. § (2a) bekezdése alapján a jogsértés tudomásra jutása időpontjának a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját kell tekinteni, azonban e törvényi vélelem az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) AB számú határozata (a továbbiakban: Abh.) szerint megdönthető. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.
- [8] Álláspontja szerint az ajánlatkérő a vállalkozási szerződés módosítását utóellenőrzés céljából az Irányító Hatóság rendelkezésre bocsátotta azáltal, hogy azt 2021. február 19-én feltöltötte az EPTK-ba. Az Irányító Hatóságnak a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdése értelmében el kellett végeznie a szerződésmódosítás közbeszerzési-jogi és elszámolhatósági szempontú ellenőrzését. A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében foglalt feladatátadási lehetőségéből nem következik az, hogy bizonyos feladatok átadása esetén a hivatalbóli kezdeményező nem rendelkezne azon adatokkal, amelyekre a későbbiekben egy ajánlatkérői eljárás jogsértőnek nyilvánítását alapítja. Mivel ezen adatok elektronikus rendszerekben rögzítettek, ezért a hordozóik a feladatátadással nem kerülnek ki a hivatalbóli kezdeményező birtokából. Megállapította ezért, hogy a hivatalbóli kezdeményezésben állított jogsértés ténybeli alapja 2021. február 19-én, a vállalkozási szerződés módosításának a feltöltésekor a hivatalbóli kezdeményező tudomására jutott, így a hivatalbóli kezdeményezés a 60 napos szubjektív jogvesztő határidőn túl került előterjesztésre. Álláspontja alátámasztására hivatkozott a Kúria Kfv.II.37.044/2015/4. és a Fővárosi Törvényszék 104.K.703.419/2021/5. és 104.K.704.026/2021/14. számú ítéleteire.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

- [9] A felperesi jogelőd keresetlevelében a végzés hatályon kívül helyezését és az alperesnek a hivatalbóli kezdeményezés érdemi vizsgálatának lefolytatására kötelezését kérte.
- [10] Álláspontja szerint az alperes végzése sérti az Ákr. 2. § (2) bekezdés a) pontját, 6. §-át, a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdését, 23. § (2) bekezdését, a Kbt. 152. § (2a) bekezdését. Hivatkozott a Kúria Kf.VI.40.227/2020/5., a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.346/2012/4. számú ítéleteire.
- [11] Előadta, hogy az alperes tévesen állapította meg azt, hogy a jogsértésről való tudomásszerzése a 2021. február 19-i iratfeltöltéssel bekövetkezett, mert a Kbt. 152. (2a) bekezdése azt a szabálytalansági eljárás megindításához köti. Vitatta, hogy az alperes hivatalból bizonyítást folytathat e törvényi vélelem megdöntése érdekében. A vélelem célja az, hogy a nem bizonyított tény – a tudomásszerzés időpontját – ellenkező bizonyításig mindenki valónak fogadja el. Az alperes ezért szükségtelenül élt hiánypótlási felhívással.
- [12] A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése alapján az Irányító Hatóság és a Közreműködő Szervezet megállapodást kötött, a megállapodásban szereplő feladatmegosztás alapján a Közreműködő Szervezet végezte a közbeszerzési-jogi ellenőrzést, amely keretében jelentette be a szabálytalansági gyanút. Az ajánlatkérő – a csatolt iratok szerint – az EMIR és az EPTK rendszeren keresztül közvetlenül az ellenőrzést lefolytató Közreműködő Szervezetnek küldte meg a dokumentumokat, a szabálytalansági gyanú pedig az ő általa végzett utóellenőrzés során merült fel. A csatolt iratok tehát a Közreműködő Szervezet tudomásszerzését valószínűsíthetik, azonban az alperes álláspontja a Közreműködő Szervezet tudomásszerzése kapcsán sem feltétlenül megalapozott.
- [13] Az alperes a keresettel támadott végzés 26. pontjában a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdésére hivatkozva tévesen állította, hogy a feladatátadással nem kerültek ki az adatok a birtokából, továbbá nem történt meg az ellenőrzési feladat kiadása: az adatok valójában nem is kerültek birtokába, az EPTK felületen benyújtott iratokhoz nem fért hozzá. Az alperes feltételezéseken alapuló okfejtése a vélelem megdöntésére nem alkalmas, mert a szerződésmódosítással kapcsolatos iratokhoz a szabálytalansági gyanú közlését megelőzően nem fért hozzá (ezt képernyőképekkel is igazolta). A dokumentumok feltöltése önmagában nem eredményezi a más kezdeményező általi tudomásszerzést még hozzáféréssel rendelkezők esetében sem [Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.346/2012/4., Fővárosi Törvényszék 103.K.702.930/2021/7., 103.K.706.083/2021/10.]. Az ellenőrzését a Közreműködő Szervezet folytatta le, az Irányító Hatóság a vélt jogsértésről a szabálytalansági eljárást megelőzően nem tudhatott. A Korm. rendelet 156. § (2) bekezdése és 160. § (4) bekezdése szerint a szabálytalansági eljárás lefolytatására a felperes jogosult. A jogalkotó szándékosan kötötte a tudomásszerzést a szabálytalansági eljárás megindításához, a tudomásszerzés iratfeltöltéshez kötése kiüresítené a Kbt. 152. § (2a) bekezdését. A jogalkotói cél az ellenőrzés hatékonyságának növelése, kiemelt ellenőrzési lehetőség biztosítása, illetve a jogsértések feltáratlanságának csökkentése. Az uniós jogszabályok miatt a tagállamok a közbeszerzési jogszabályoknak meg nem felelő beszerzések elszámolását nem kezdeményezhetik, továbbá a polgári jogi igény érvényesítésének is feltétele a közbeszerzési jogsértés alperes általi megállapítása.
- [14] Álláspontja szerint a Fővárosi Törvényszék alperes által megjelölt 104.K.703.419/2021/15., 104.K.704.026/2021/14. számú ítéletei a tényállás eltérése miatt nem vehetők figyelembe.
- [15] Hangsúlyozta, hogy jogszerűen határozta meg mindezek folytán a Kbt. 152.§ (2a) bekezdése alapján a jogsértésről való tudomásszerzés napját a szabálytalansági eljárás megindításának időpontjában, melyre tekintettel a hivatalbóli kezdeményezés a Kbt. 152.§ (2) bekezdésében írt jogszabályi határidőn belül került benyújtásra. Állította, hogy az alperes végzésében foglaltak a törvényi vélelem megdöntésére nem alkalmasak.

- [16] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte a végzésében foglalt indokok alapján. Hivatkozott a Kúria Kf.IV.40.887/2021/4. számú ítéletének [38] pontjára, mely szerint „a tudomásszerzés időpontja nem az a nap, amikor a jogellenesség a maga teljes bizonyosságában a hivatalbóli kezdeményező tudomására jut, másképpen megfogalmazva nem azon szubjektív döntéstől függ, hogy a hivatalos kapcsolattartás útján közölt adatok, tények értékeléséhez a hivatalbóli kezdeményező mikor kezd hozzá. A tudomásszerzés napja az a nap, amikor a hivatalbóli kezdeményezéshez szükséges tényekről a kezdeményezésre jogosult értesül”.

A jogerős ítélet

- [17] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes végzését megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte.
- [18] Indokolása szerint a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.930/2021/7. számú, a Kúria által a Kfv.III.38.078/2021/5. számú ítéletével hatályában fenntartott ítéletében kifejtett álláspontot - a tényállás hasonlóságára tekintettel - a perbeli esetben is irányadónak tekintette.
- [19] Kifejtette, hogy a perbeli esetben a dokumentumok közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzését a Közreműködő Szervezet végezte, a jogorvoslati kérelem benyújtására pedig a tőle szervezetileg is elkülönülő Irányító Hatóság volt jogosult [Korm. rendelet 156. § (2) bekezdés]. A Korm. rendelet 159. § (1) bekezdése szerint az e rendelet hatálya alá tartozó szervezet azon tagja, akinek a támogatási folyamat bármely - a támogatási szerződés megkötését követő - szakaszában szabálytalanság gyanúja jutott tudomására, a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül írásban rögzíti a szabálytalanság gyanúját, és azt haladéktalanul megküldi az irányító hatóság szabálytalanság-felelősének. A (2) bekezdés előírja, hogy a szabálytalanság-felelős a kézhezvételtől számított öt napon belül a szabálytalanság gyanúját rögzíti a monitoring és információs rendszerben, és megküldi az irányító hatóság vezetőjének a szabálytalansági gyanúról kapott tájékoztatást, a kapcsolódó dokumentumokat és véleményét, javaslatot téve az ügy kivizsgálására vagy annak mellőzésére. A (3) bekezdés szerint az irányító hatóság vezetője a kézhezvételtől számított három napon belül dönt - a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel - a szabálytalansági eljárás megindításáról vagy az arra irányuló javaslat elutasításáról, amelyről tájékoztatja a szabálytalansági gyanú bejelentőjét, kivéve azon szervezetet, amelyeknek van hozzáférése a szabálytalansági ügyeket nyilvántartó információs rendszerhez. A fentiekhez kapcsolódóan a Korm. rendelet 1. számú mellékletének 211. pontja rögzíti mindazon intézkedések sorát, melyeket az irányító hatóság szabálytalanság felelőse a szabálytalansági gyanúbejelentés beérkezését követően megtenni köteles (pl. eljárási jogosultság vizsgálata, tájékozódás az ügyről, helyszíni ellenőrzés, szakértő véleménye, 159. § (5) bekezdés alkalmazhatóságának vizsgálata, stb.). Megküldi a szabálytalansági gyanú bejelentés kezelésével kapcsolatos döntési javaslatát az irányító hatóság vezetőjének, mellékelve a kapcsolódó dokumentumokat, mindemellett hiánypótlásra is felhívhatja a gyanúbejelentőt.
- [20] A perbeli esetben a felperes szabálytalanság felelőse a 2021. november 30-i átiratában tett javaslatot a szabálytalansági eljárás megindításra, valamint az alperes jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére is. A Kbt. 152. § (2a) bekezdése a tudomásszerzést egyértelműen a szabálytalansági eljárás megindításához köti, e törvényi vélelem megdöntését nem eredményezi pusztán az alperes azon – valótlan – tényállítása, hogy a közbeszerzési eljárás iratai a felpereshez esetleg korábban megérkeztek. A hivatalból történő kezdeményezést csak a rendelkezésre álló dokumentumok kifejezett közbeszerzési-jogi szempontú tartalmi feldolgozása teremtette meg.

- [21] A Korm. rendeletet 1. számú mellékletének 211-212. pontjai egyértelműen rögzítik a szabálytalansági gyanú kezelésének folyamatát, és mindazon, a gyanúbejelentés formai és tartalmi feldolgozását eredményező intézkedések körét, melyek értelmében a szabálytalanság-felelős a Korm. rendelet 159. § (1) bekezdése szerinti javaslata nyomán a 159. § (2) bekezdése alapján az irányító hatóság vezetője dönt a szabálytalansági eljárás megindításáról. A döntéselőkészítési folyamat (vagyis a szabálytalansági gyanú feldolgozása, értékelése, javaslattevével), illetve a döntési jog gyakorlása (vagyis a szabálytalansági eljárás megindítása) az Irányító Hatóság szervezetén belül is elkülönült egymástól. A Kbt.152. § (2a) bekezdése a tudomásszerzést a döntéshozatalhoz, a szabálytalansági eljárás megindításához köti. A vélelemmel szemben csak konkrét, tényszerű, a kezdeményezésben megjelölt jogsértésekhez kapcsolódó bizonyíték alapján állapítható meg, hogy a kezdeményező a vélelem szerinti időponthoz képest eltérő időpontban jutott a kezdeményezést megalapozó adatok, információk birtokába.
- [22] Az alperes valójában nem a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti törvényi vélelmet döntötte meg, hanem új, a törvényi előírástól eltérő vélelmet állított fel annak állításával, hogy az iratok EPTK rendszerbe történt feltöltésének napján a felperes tudomásszerzése bekövetkezett. A vélelem ellenében a jogorvoslati kezdeményezési elemhez rendelt egyedi bizonyítás útján kerülhet sor az attól eltérő időbeli tudomásszerzés megállapítására. Ilyen, bizonyítékokon alapuló megállapítás az alperes által nem történt.
- [23] Mindezekre tekintettel semmisítette meg az alperes végzését és kötelezte új eljárásra az alperest.
- [24] Az új eljárásra történő utasítása szerint az alperesnek a jogorvoslati határidő megtartottságát vizsgálnia kell, a törvényi vélelem megdöntése csak konkrét tények és bizonyítékok alapján történhet. A vélelem megdöntésének hiányában a kezdeményezést az alperesnek érdemben kell elbírálnia.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [25] Az alperes a jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmében hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte.
- [26] Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a Korm. rendelet 23. § (2) bekezdését, 100. § (1) bekezdését, jogkérdésben eltér a Kúria Kf.IV.40.887/2021/4. számú ítéletének [38] pontjában közzétett gyakorlatától.
- [27] Előadta, hogy az ajánlatkérő 2021. február 19-én töltötte fel a vállalkozási szerződés módosítását az EPTK rendszerbe. E tényből vezette le, hogy a hivatalbóli kezdeményezésben állított jogsértés ténybeli alapja 2021. február 19-én, a vállalkozási szerződés módosításának a feltöltésekor jutott a felperes, mint Irányító Hatóság tudomására, mivel a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő a szerződésmódosítást az Irányító Hatóság részére küldi meg utóellenőrzés céljából, és az Irányító Hatóságnak kell elvégeznie a szerződésmódosítás közbeszerzési-jogi és elszámolhatósági szempontú ellenőrzését. A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében foglalt feladatátadási lehetőségéből nem következik az, hogy bizonyos feladatok átadása esetén a felperes nem rendelkezett azon adatokkal, amelyekre a későbbiekben egy ajánlatkérői eljárás jogsértőnek nyilvánítását alapítja. Mivel ezen adatok elektronikus rendszerekben rögzítettek, ezért a hordozóik a feladatátadással nem kerülnek ki a felperes birtokából. A feladatvégzési és szervezeti elkülönülést nem vitatja, de - álláspontja szerint - e körülmény nem befolyásolja a felperes tudomásszerzését.
- [28] Az elsőfokú bíróság mindezeket a körülményeket figyelmen kívül hagyta, továbbá nem foglalkozott az alperesi indokolással sem, így nem a keresettel kifogásolt végzés tartalmáról

döntött. A Korm. rendelet 100. § (1) bekezdésében a jogalkotó világosan kinyilvánította, hogy az ajánlatkérőnek a szerződésmódosítást az irányító hatóság részére kell megküldenie, amelynek el kell végeznie rajta a közbeszerzési-jogi és elszámolhatósági szempontú ellenőrzést. Ezáltal egyértelmű megoldást írt elő a jogorvoslati ügyben felmerült eljárásjogi kérdés eldöntésére. Az elsőfokú bíróság nemhogy nem cáfolta az alperes e jogszabályi rendelkezésre alapozott indoklását, de meg sem említette ítéletében.

- [29] Az elsőfokú bíróság helytelen gondolatmenetre fűzte fel érvelését, mert a feladatvégzési és szervezeti elkülönülés nem befolyásolja a felperes tudomásszerzését a vélt jogsértésről: azzal, hogy az ajánlatkérő a vállalkozási szerződés módosítását feltöltötte az EPTK-ba, a felperes megismerhette a tartalmát a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdése értelmében. A jogerős ítélet tartalmából az állapítható meg, hogy az elsőfokú bíróság megragadt abban a régi rendszerben, amikor az adatokat papír alapon tárolták, és e papírokat adták át egymásnak a szervek. E körülmények között valóban a papír alapú irat kézhezvételétől lehetett számítani a tudomásszerzést. Azonban jelenleg már elektronikus iratokat kell feltölteni elektronikus rendszerekbe, és a feltöltés napja számít a tudomásszerzés időpontjának, mert akkortól már meg lehet ismerni az adatok tartalmát.
- [30] Döntéshozatala során figyelemmel volt a Fővárosi Törvényszék 104.K.703.419/2021/15. számú ítéletének [28], [31] és [33] pontjában, valamint a 104.K.704.026/2021/14. számú ítéletének [34] pontjában, továbbá a Kúria Kf.IV.40.887/2021/4. számú ítéletének [38] pontjában foglaltakra, azonban az elsőfokú bíróság nem volt tekintettel e megállapításokra – annak dacára, hogy egy részüket ő maga hozta meg – pedig az alperes a beadványaiban kifejezetten felhívta rájuk a figyelmét.
- [31] Az Irányító Hatóság személyében 2022. május 25-i hatállyal jogszabályon alapuló jogutódlás történt, az Irányító Hatóság a Miniszterelnökség lett, aki felperesi jogutódként perbe lépett.
- [32] A felperes felülvizsgálati ellenkérelme a jogerős ítélet hatályban tartására irányult.
- [33] Álláspontja szerint az alperes által hivatkozott ítéletek alapján nem állapítható meg a joggyakorlat egységének hiánya, sem az, hogy az elsőfokú bíróság a jogkérdés tekintetében a Kúria közzétett határozataitól eltért. A hivatkozott törvényszéki ítéletek tényállása jelentős mértékben eltér a tárgyi ügy tényállásától, azok kapcsán ügyszabványosság nem áll fenn. A tárgyi ügyben dokumentumokkal alátámasztottan igazolásra került, hogy a közbeszerzési eljárással és a közbeszerzési szerződés módosításával kapcsolatos valamennyi dokumentum az ajánlatkérő részéről a Korm. rendelet 23.§ (2) bekezdése és 3. számú melléklet 9. pontja alapján a Közreműködő Szervezetnek került megküldésre, az ellenőrzéseket a Közreműködő Szervezet önállóan folytatta le. Az alperes nem tudta igazolni, hogy a felperesi jogelőd, mint Irányító Hatóság a dokumentumokhoz a szabálytalansági eljárást megelőzően hozzáfért, illetve hogy a szabálytalansági eljárás megindítását megelőzően olyan helyzetbe került volna, hogy a jogsértést felismerhesse, mely lényeges különbséget jelent az elsőfokú bíróság megjelölt másik két ítéletéhez képest.
- [34] A Kúria Kfv.III.38.078/2021/5. számú ítéletének [44]-[49] pontjai, és a Kf.VI.40.227/2020/5. számú ítéletének [34]-[35] pontjai értelmében a tudomásra jutás egyébként sem feltétlenül következik be az iratok átvételével, illetőleg feltöltésével, a kezdőidőpont meghatározásakor a dokumentumok vizsgálatának és értékelésének is szerepe van. Az elsőfokú bíróság valamennyi, az alperes által megjelölt ügy esetében azonosan járt el, azt vizsgálta, hogy a rendelkezésre álló adatok, dokumentumok, a feltárt tényállás alapján a felperes mikor kerülhetett olyan helyzetbe, hogy a jogsértést felismerhesse, ezzel összefüggésben az alperes helytállóan állapította-e meg a törvényi vélelemtől eltérő időpontban a tudomásszerzés időpontját. Az ügyek egymástól eltérő tényállása következtében alperesnek az elsőfokú bíróság nem egységes joggyakorlatára történő hivatkozása megalapozatlan.

- [35] Az elsőfokú bíróság ítélete meghozatalakor nem tért el a Kúria Kf.VI.40.887/2021/4. számú ítéletének [38] pontjában foglaltaktól sem, tekintve, hogy a bíróság arra hivatkozással hozta meg ítéletét, hogy alperes nem tudta alátámasztani, hogy a közbeszerzési dokumentumokhoz, azok EPTK rendszerbe történő feltöltésekor a felperesi irányító hatóság hozzáfért volna, ekként a hivatalbóli kezdeményezéshez szükséges tényekről ezen, az alperes által a törvényi vélelem megdöntéséhez – tévesen – alapul vett időpontban már értesült. Az elsőfokú bíróság jogértelmezése megfelel a Kúria Kfv.III.38.078/2021/5. számú ítélete [42] pontjában foglaltaknak.
- [36] Az alperes az eljárása során az elé tárt dokumentumok tartalmától függetlenül, kizárólag a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdésének nem megfelelő értelmezése alapján vont le azon téves következtetését, hogy az ajánlatkérő a szerződésmódosítást a felperes részére küldte meg utóellenőrzés céljából, valamint, hogy a közreműködő szervezettől függetlenül, az EPTK-ba feltöltött adatokhoz hozzáfért.
- [37] A Korm. rendelet 3. mellékletében szereplő 11 Operatív Program közül csak 3 esetében került kijelölésre a jogszabályban közreműködő szervezet, a rendelet a „közreműködő szervezet” megjelölést az egyes fejezetekben, így a közbeszerzési eljárások ellenőrzésére vonatkozó XVI. fejezetben sem használja, abban az irányító hatóság megjelölés szerepel. A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése viszont rögzíti, hogy a közreműködő szervezet az e rendelet által az irányító hatóság feladatkörébe utalt egyes feladatokat látja el az érintett operatív programok esetében, beleértve a közbeszerzési ellenőrzések lefolytatását is.
- [38] Az alperes tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a feladatátadással nem kerülnek ki az adatok a felperesi irányító hatóság birtokából, a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján ugyanis egyrészt nem az adott közbeszerzési eljárás ellenőrzésének a feladatkiadása történik meg egy informatikai rendszeren keresztül, másrészt a felperes ténylegesen nem került a dokumentumok birtokába. Az alperes nem a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti törvényi vélelmet döntötte meg, hanem új, a hivatkozott törvényi előírástól eltérő vélelmet állított fel annak állításával, hogy az iratok EPTK rendszerbe történt feltöltésének napján a felperesi jogelőd tudomásszerzése bekövetkezett.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [39] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [40] A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre, vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással van helye felülvizsgálatnak [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (1) bekezdés], annak kötelező tartalmi eleme a kérelmet megalapozó pontos jogszabályhely, illetve a közzétett kúriai határozat és azon részének megjelölése, amelytől az ítélet jogkérdésben eltér [Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 100. § (2) bekezdés b) pont]. A Kúria a jogerős ítéletet - a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül - csak a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem, és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálhatja felül [Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése], az eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt [Kp. 120. § (5) bekezdése].
- [41] A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az azonos jogkérdést elbíráló közzétett kúriai határozatban [Kfv.III.38.078/2021/5.] foglalt jogértelmezést követve, jogszabálysértés nélkül állapította meg, hogy az alperes által felhozott jogi érvek és bizonyítékok nem alkalmasak a felperesre, mint a közbeszerzési eljárás hivatalból való lefolytatását

kezdeményezni jogosultra vonatkozó, a kezdeményezési határidő kezdő időpontját meghatározó Kbt. 152. § (2a) bekezdésében szabályozott törvényi vélelem megdöntésére.

- [42] A Kúria az elsőfokú bíróság döntése helytálló indokainak alátámasztásaként rámutat, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”
- [43] A Kúria a perben alkalmazandó Kbt. 152. § (2a) bekezdésének értelmezéséhez kiemeli, hogy a Kbt. 2019. előtt nem szabályozta a jogi személyek, hivatali szervezettel rendelkező kezdeményezésre jogosultak tudomására jutásának időpontját, ezért azt az ügy egyedi körülményei alapján kellett megítélni, így vizsgálendő volt, hogy melyik az az időpont, amelyben a kezdeményezésre jogosult ténylegesen már tudomással rendelkezett az általa a kezdeményezésben megjelölt közbeszerzési jogsértést megalapozó tényekről.
- [44] 2019. január 1-től a Kbt. 152. § (2a) beiktatásával a jogalkotó a 152. § (1) bekezdés g) pontjában megjelölt kezdeményezőket illetően rögzítette a tudomásszerzés időpontját, így azt már tételes jogszabály rendezi. Az időpont ilyen meghatározása feltehetőleg a bírói gyakorlat által is elismert azon körülményekre volt tekintettel, hogy hivatali szervezettel, formalizált eljárásokkal rendelkező kezdeményezésre jogosultak esetén objektíve nehezen ragadható meg az az időpont, amikor a jogsértésről való tudomásszerzés már egyértelműen megállapítható. Akkor, amikor a jogalkotó az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló Korm. rendelet által szabályozott ellenőrzési eljárás egy adott cselekményéhez, a szabálytalansági eljárás megindításához kötötte a kezdeményezési határidő kezdő napját, nyilvánvalóan tekintettel volt arra az eljárásrendre, amelyet a Korm. rendelet kialakított, és amelyet a támogatások felhasználása szabályszerűségének ellenőrzésre kijelölt hatóság követni köteles.
- [45] Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések szükséges eleme az iratok Korm. rendeletben meghatározott ellenőrzési hatáskörrel rendelkező állami szerv részére történő megküldése (feltöltése), azonban a Kbt. a kezdeményezési határidő kezdő napjaként nem ezt, hanem az ellenőrzés alapján indított szabálytalansági eljárás kezdő időpontját határozta meg.
- [46] A szabályozás célja a Kbt. 152. § (2a) bekezdését beiktató 2018. évi LXXX. törvény 50. §-hoz fűzött miniszteri indokolásból egyértelműen kitűnik: „A módosítás értelmében az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter is kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását. Támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában 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.”
- [47] A jogalkotói cél tehát az volt, hogy akár hosszabb ellenőrzés esetén is legyen lehetőség a közbeszerzési jogsértés érdemi elbírálására. Ez a cél a tételes jogban akként fejeződik ki, hogy a támogatással megvalósult közbeszerzések esetén a közbeszerzési jogsértésről való tudomásszerzés időpontjának meghatározása nem az adott támogatás egyedi ellenőrzése folyamatának vizsgálata alapján állapítandó meg, hanem annak az ellenőrzésben feltárt körülményekre tekintettel megindított, a támogatással kapcsolatos szabálytalansági eljárás megindításának időpontja tekintendő.
- [48] Az elsőfokú bíróság helytállóan állapította tehát meg, hogy a szerződésmódosítás EPTK felületre történő feltöltése nem alapozhatja meg a törvényi vélelemtől eltérő kezdeményezési

időpont meghatározását. Ítéletében ismertette a Korm. rendeletnek az ellenőrzési eljárásban a közbeszerzési jogsértés feltárásával kapcsolatos rendelkezéseit, ezen folyamat nyert elismerést a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében szereplő időpont meghatározásában. A jelen ügyel érintett támogatással kapcsolatban az Irányító Hatóság a támogatás ellenőrzéséhez Közreműködő Szervezet bevonására kapott jogszabályi felhatalmazást [Korm. rendelet 3. melléklet 9. pont], és ténylegesen megállapodást is kötött a feladatok megosztására. Ez a megállapodás azonban nem érinti azt, hogy az Irányító Hatóság a szabálytalansági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv [Korm. rendelet 156. § (2) bekezdés]. Ezért helytálló az elsőfokú bíróság a megállapítása {elsőfokú ítélet [14] pont}, hogy nem releváns, hogy a Közreműködő Szervezet az ellenőrzés során mikor szerezhet tudomást az utóbb a kezdeményezésben megjelölt közbeszerzési jogsértésről.

- [49] Ugyanakkor ez nem önmagában a szervezeti elkülönüléssel, hanem a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében megnyilvánuló jogalkotói céllal van összefüggésben. A Korm. rendelet 3. § 26. pontja szerint ugyanis „közreműködő szervezet” az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 18. pontja szerinti szervezet, ezen közösségi jog rendelkezés pedig kimondja, hogy „közreműködő szervezet” bármely közjogi vagy magánjogi szervezet, amely irányító vagy igazoló hatóság felelőssége alatt működik, vagy ilyen hatóság nevében hajt végre feladatokat a műveleteket végrehajtó kedvezményezettek vonatkozásában. A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése ki is mondja, hogy a közreműködő szervezet az e rendelet által az irányító hatóság feladatkörébe utalt feladatok közül az erre vonatkozóan megkötött megállapodásban meghatározottakat látja el, továbbá a Korm. rendelet 100. § (1) bekezdése értelmében a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a dokumentumokat utóellenőrzés céljából az irányító hatóság részére köteles megküldeni, majd az irányító hatóság a dokumentumok beérkezését követő tizenöt munkanapon belül köteles elvégezni a közbeszerzési-jogi és elszámolhatósági szempontú ellenőrzést.
- [50] A Közreműködő Szervezet tehát az Irányító Hatóság nevében, illetve felelőssége alatt járhatott csak el, ennek következtében nem önmagában a szervezeti elkülönülés, hanem az, hogy a szervezeti elkülönülésre, valamint a jogszabályban szabályozott eljárási cselekmények lefolytatásának kötelezettségére, illetve módjára tekintettel a jogalkotó az eljárás egy későbbi pontjához kötötte a kezdeményezés szubjektív határidejének kezdő napját. Amennyiben az alperes álláspontja helytálló lenne, a jogalkotó nem a szabálytalansági eljárás megindításához, hanem az annak alapjául szolgáló dokumentumok feltöltéséhez (irányító hatóságnak való megküldéséhez), vagy bizonyos ellenőrzési cselekményekhez kötötte volna a tudomásszerzés napját.
- [51] A Kúria megítélése szerint a jogalkotói cél szem előtt tartásával kell értékelni az Abh.-ban foglalt azon kitélt is, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében megfogalmazott törvényi vélelem megdönthető mind az alperes, mind a bíróság előtti eljárásban. A Kúria a Kf.VI.40.227/2020/5. számú ítéletében összefoglalta az Abh. érvelését {kúriai ítélet [28]-[30] pontjai}, a rendelkező részének pontos tartalmát {kúriai ítélet [31] pontja}, illetve a 2019. január 1-je utáni közbeszerzésekre irányadó értelmezését {kúriai ítélet [33] pontja}. Mind ebben, mind pedig az alperes felülvizsgálati kérelmében megjelölt Kf.IV.40.887/2021/4. számú ügyben – jelen per tényállásától eltérően – a kezdeményezési határidő már a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének hatályba lépése előtt eltelt, így az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényre juttatása céljából vizsgálendő volt a tényleges tudomásszerzés időpontja. Az Abh. alapjául szolgáló ügyben a vélelem megdönthetősége rögzítésének alkotmányossági indoka a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának való megfelelés volt. Az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében foglalt új, a jogsértésről történő tudomásra jutást 2019. január 1-től való eltérő rendelkezés nem eredményezheti a hatálybalépését megelőzően már eltelt, 60 napos szubjektív határidő újrainyitását. Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése és a 197. § (10)

bekezdése együttes alkalmazásának létezik olyan alkotmányos értelmezése - vagyis a törvényi vélelem megdönthetősége - amely nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését, ezért az Alkotmánybíróság elutasította a Kbt. ezen rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdése tehát hatályos és alkotmányos törvényi rendelkezés. A tételes jogot sem az alperes, sem a bíróság nem teheti félre, az Alkotmánybíróság azt nem semmisítette meg. A törvényi vélelem megdöntésének lehetősége ezért nem jelentheti azt, hogy olyan vizsgálatot kell vagy lehet lefolytatni, mintha a Kbt. 152. § (2a) bekezdése nem is került volna beiktatásra. Többlettényállási elem hiányában ezért a vélelem megdöntése nem lehetséges azon az alapon, hogy a feltételezett jogsértést alátámasztó irat az ellenőrzési folyamatban, a törvényben meghatározott időpontot megelőzően már rendelkezésre állt (feltöltötték), ugyanis ez minden, szabálytalansági eljárás megindításakor így van, a jogalkotó a törvényi vélelmet mégis az eljárás későbbi pontjában határozta meg. A vélelem megdönthetősége kapcsán az elsőfokú bíróság helyállón mutatott rá arra, hogy a vélelem ellenében a jogorvoslati kezdeményezési elemhez rendelt egyedi bizonyítás útján kerülhet sor a jogszabály szerinti tudomásszerzési időponttól eltérő időbeli tudomásszerzés megállapításra. Az alperes ilyen egyedi bizonyítást nem folytatott le, a törvényi vélelmet nem döntötte meg,

- [52] A Kúria mindezek alapján megállapította, hogy az elsőfokú bíróság nem sértette meg a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, illetve a jogerős ítélet nem ellentétes a Kúria közzétett gyakorlatával, ezért a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdésének alkalmazásával hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [53] *A Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti tudomásszerzési időponttól eltérő tudomásszerzés csak egyedi bizonyítás útján állapítható meg. A törvényi vélelem megdöntéséhez nem elegendő arra hivatkozni, hogy az iratok feltöltésére mikor került sor.*

Záró rész

- [54] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.
- [55] A felperes a felülvizsgálati eljárásban perköltséget nem számított fel, így annak megállapítását a Kúria a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1) bekezdésének alkalmazásával mellőzte.
- [56] A Kúria felülvizsgálati illeték viselésére vonatkozó rendelkezése az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontján, 39. § (3) bekezdés d) pontján, 50. § (1) bekezdésén és a Kp. 35. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. 101. § (1) bekezdésén és 102. § (6) bekezdésén alapul.
- [57] Az ítélet elleni további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2022. október 20.

dr. Márton Gizella s.k.
a tanács elnöke

dr. Stefancsik Márta s.k.
előadó bíró

dr. Darák Péter s.k.
bíró

dr. Demjén Péter s.k.
bíró

Ságiné dr. Márkus Anett s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő