



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	4.Kf.700.269/2026/5.
Az I. rendű felperes:	Zomba Község Önkormányzata (7173 Zomba, Fő tér 1.)
A II. rendű felperes:	Felsőnána Község Önkormányzata (7175 Felsőnána, Rákóczi utca 2/A.)
A III. rendű felperes:	Kölesd Község Önkormányzata (7052 Kölesd, Kossuth tér 2.)
A IV. rendű felperes:	Murga Község Önkormányzata (7176 Murga, Szabadság utca 124.)
Az V. rendű felperes:	Kéty Község Önkormányzata (7174 Kéty, Petőfi utca 70.)
Az I-V. rendű felperesek képviselője:	dr. Potocsár Enikő egyéni ügyvéd (7625 Pécs, Nap utca 18.)
A VI. rendű felperes:	Integritás Hatóság (1051 Budapest, Széchenyi István tér 7-8.)
A VI. rendű felperes képviselője:	dr. Kothencz Éva Ágnes kamarai jogtanácsos
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Szathmári Réka kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben indult közigazgatási jogvita (D.222/24/2025. számú határozattal módosított D.222/20/2025. számú határozat)
A fellebbezést benyújtó fél:	I-V. rendű felperesek (21. sorszám alatt)
A fellebbezéssel támadott határozat:	Fővárosi Törvényszék 103.K.702.836/2025/20. számú ítélete

Í t é l e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezéssel nem érintett részét, azaz VI. rendű felperes keresetét elutasító rendelkezését nem érinti, a fellebbezett részét megváltoztatja akként, hogy az alperes D.222/24/2025. számú határozatával módosított D.220/20/2025. számú határozatát megváltoztatja és a 2. kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés hiányát állapítja meg, valamint az I-V. rendű felpereseknek járó elsőfokú perköltség összegét 1.420.000 (egymillió-négyszázhuszezer) forintba felemeli.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az I.-V. rendű felpereseknek együttesen 860.000 (nyolcszázhatvanezer) forint másodfokú perköltséget.

A fellebbezési illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés szempontjából releváns tényállás

- [1] Az I.-V. rendű felperesek mint ajánlatkérők 2017. március 23. napján konzorciumi együttműködési megállapodást kötöttek (konzorciumi szerződés) az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program „Humán szolgáltatások fejlesztése térségi szemléletben” című felhívására támogatási kérelem benyújtása és a támogatás elnyerése esetén a projekt közös megvalósítása érdekében. A konzorcium vezetőjének az I. rendű felperest jelölték ki. A tagok a megállapodás 4. pontjában vállalták a projekt megvalósítását és az ehhez szükséges együttműködést.
- [2] Az I. rendű felperes és az Emberi Erőforrások Minisztériuma EU Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága 2018. március 28. napján támogatási szerződést kötött a „Humán szolgáltatások fejlesztése a Bonyhádi és Szekszárdi járásban” tárgyban, EFOP-1.5.2-16-2017-00030 azonosítójú projekt keretében 248.904.423 forint összegben. A támogatási szerződés mellékletét képező konzorciumi szerződésben a tagok a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:11. §-a és 6:15. §-a alapján általános meghatalmazást adtak a konzorciumvezetőnek a nevükben történő eljárásra és eljárási cselekmények megtételére. A szerződés 3.2. pontja szerint a konzorciumvezető köteles a tagokat tájékoztatni a támogató és a projekt ellenőrzésére jogosult szervek projektmegvalósítással kapcsolatos közléseiről. A konzorciumi szerződés 5. pontja szerint a konzorciumot harmadik személyek felé a tagok eltérő megállapodása hiányában a konzorciumvezető képviseli. Az I. rendű felperes 2018. március 8. napján D.-t bízta meg a közbeszerzési eljárás bírálóbizottsági elnökeként, aki a projektben projektmenedzserként és az ajánlatkérők kapcsolattartójaként is közreműködött.
- [3] Az I. rendű felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 113. § (1) bekezdése szerinti eljárás ajánlattételi felhívását 2018. június 25. napján az előzetesen érdeklődő öt gazdasági szereplőnek és az I–III. rendű kérelmezetteknek küldte meg. A beszerzés 1. része rendezvényszervezésre és kapcsolódó szolgáltatásokra, 2. része rendezvények PR-háttérzolgáltatásaira irányult. Az 1. része becsült értéke nettó 84.500.000 forint, a 2. részé nettó 10.644.331 forint volt, ajánlatot kizárólag a kérelmezettek nyújtottak be. Az ajánlatok 2018. július 9. napján történt bontását rögzítő jegyzőkönyv szerint az I. rendű kérelmezett nettó ajánlati ára az 1. részben 84.500.000 forint, a 2. részben 10.640.000 forint volt; a másik két ajánlattevő mindkét részben ennél magasabb árat ajánlott. A 2018. augusztus 8. napján kelt összegezés szerint mindhárom ajánlat érvényes, mindkét részben az I. rendű kérelmezett lett a nyertes.
- [4] Az VI. rendű felperes a 2023. november 16. napján meghozott 59/2023. (XI. 16.) számú határozatával átfogó vizsgálat részeként döntött a közbeszerzési eljárás vizsgálatáról, melyet az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) 17. § (1) bekezdésére alapított. A feltételezett jogsértésekről való tudomásszerzés időpontjaként 2023. november 16. napját jelölte meg, a vizsgálat eredményéről a VIZSG/30-124/2023. számú irattal 2025. március 10. napján értesítette az I. rendű felperest mint konzorciumvezetőt. Ezt követően 2025. április 11. napján a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontja alapján hivatalból indítandó jogorvoslati eljárást kezdeményezett az alperesnél. A határidő megtartása körében a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontjára, (2a) bekezdés a) pontjára és 197. § (26) bekezdésére hivatkozott. Az objektív határidőt a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról szóló 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet 18. §-a szerinti, a támogatási döntéstől számított tízéves íratmegőrzési

kötelezettséghez, a kilencvennapos határidőt a vizsgálati eredmény 2025. március 10. napján történt közléséhez kötötte. A kezdeményezés két elemet tartalmazott, az első az ajánlattevők összehangolt ajánlattételére és a Kbt. 2. § (1) bekezdésének megsértésére vonatkozott, a második kezdeményezési elem szerint a közös ajánlatkérők a Kbt. 2. § (1) bekezdését, 25. § (1) bekezdését és 36. § (2) bekezdését sértették meg.

Az alperes határozata

- [5] Az alperes a D.222/24/2025. számú határozatával módosított D.220/20/2025. számú határozatával (a továbbiakban: határozat) megállapította, hogy a közös ajánlatkérők a második kezdeményezési elem tekintetében megsértették a Kbt. 25. § (1) bekezdését, egyebekben a jogsértés hiányát állapította meg, a közös ajánlatkérőkkel szemben egyetemlegesen 500.000 forint bírságot szabott ki. Indokolása szerint VI. rendű felperes kezdeményezési jogosultsága a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontja, az Eufetv. 3. §-a és 24. § (4) bekezdése alapján fennáll. A VI. rendű felperes létrehozása előtti közbeszerzési eljárás vizsgálata nem jelent tiltott visszaható hatályú jogalkalmazást, az ajánlatkérők magatartását a közbeszerzés idején hatályos anyagi jogi szabályok szerint kell megítélni. A projekt uniós finanszírozásból történő kivonása a VI. rendű felperes hatáskörét nem szüntette meg. Az eljárási határidőkre a 2023. november 16. napján történt tudomásszerzés miatt a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján a 2023. szeptember 1. napjától hatályos szabályokat kell alkalmazni, így a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja szerinti objektív határidő megtartott, mivel a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. Korm. r.) 110/A. §-a alapján az iratmegőrzési kötelezettség legalább 2027. december 31. napjáig fennállt. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti kilencvennapos határidő a vizsgálati eredmény 2025. március 10. napján történt közléséhez képest megtartott, így a 2025. április 11. napján benyújtott kezdeményezést határidőben benyújtottnak minősül. A VI. rendű felperes a megelőző vizsgálatot az Eufetv. 17. § (1) bekezdése alapján folytatta le, a 17. § (4) bekezdésére figyelemmel az közigazgatási hatósági eljárásnak nem minősülő vizsgálat, amelyre az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályai nem alkalmazandók. A konzorciumi szerződésben adott meghatalmazás és a konzorciumvezető tájékoztatási kötelezettsége alapján a vizsgálati eredmény konzorciumvezetővel történő közlése valamennyi ajánlatkérővel szemben hatályos a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjára tekintettel. A kezdeményezés tartalmát a Kbt. 152. § (4) bekezdése és 149. § (1) bekezdés c)-d) pontjai alapján megfelelőnek találta.
- [6] Az első kezdeményezési elem körében az ajánlattevők összejátszását bizonyítatlannak ítélte, és a jogsértés hiányát állapította meg. A második kezdeményezési elem elbírálásakor abból indult ki, hogy a felek a becsült érték nyilvánosságra kerülését nem tudták bizonyítani. Az ajánlati ár és a becsült érték azonosságát, illetve közel azonos mértékét a verseny tisztaságát veszélyeztető körülménynek minősítette, mellyel kapcsolatos intézkedés elmulasztása a Kbt. 25. § (1) bekezdését sérti. A Kbt. 2. § (1) bekezdésébe ütköző alapvető jogsértést és a Kbt. 36. § (2) bekezdésének megsértést nem állapította meg, a Kbt. 25. § (2) bekezdése alapján a bírálóbizottsági elnök személyes összeférhetetlenségét kezdeményezés hiányában nem vizsgálta. A jogsértést a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította, a bírságot a 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján, a (4) és (11) bekezdés figyelembevételével szabta ki.

A kereset és a védírat

- [7] Az I.-V. rendű felperesek keresetükben a második kezdeményezési elem tekintetében elsődlegesen a határozat megváltoztatását, a közbeszerzési jogsértés hiányának megállapítását és a jogorvoslati kezdeményezés elutasítását, a jogorvoslati eljárás során felmerült költségeik megfizetésére VI. rendű felperes kötelezését, másodlagosan a határozat második

kezdeményezési elemet és költségigényüket elbíráló részeinek megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérték. Álláspontjuk szerint a határozat a Kbt. 25. § (1) bekezdését sérti, mert az alperes tényleges összeférhetetlenség megállapítása nélkül róta terhükre az annak megelőzéséhez szükséges intézkedések elmulasztását. A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú ítéletére (KJD2021.1.), az EBH2019.K.20. számon közzétett döntésére és a Kfv.III.37.133/2015/5. számú ítéletére hivatkozva előadták, hogy az intézkedési kötelezettség elmulasztására a ténylegesen fennálló és megállapított összeférhetetlenségből lehet következtetni, ezt azonban nem állapította meg az alperes. A becsült érték nyilvános volt, ezért az ajánlati árral való egyezése nem alapozott meg egyeztetést szükségessé tevő gyanút, illetve további intézkedési kötelezettséget. Iratellenesen állapította meg az alperes, hogy a becsült érték nyilvánosságra kerülését nem bizonyították, ami az Ákr. 62. § (1), (2) és (4) bekezdéseit, 81. § (1) bekezdését, valamint a Kbt. 152. § (4) bekezdését sérti. Az alperes a Kbt. 152. § (4) bekezdésébe ütközően a kezdeményező vizsgálatának teljes iratanyagát nem szerezte be, a becsült érték nyilvánosságára vonatkozó előadásait nem értékelte, és indokolás nélkül mellőzte az iratbeszerzésre, valamint tanúbizonyításra irányuló indítványait, mely mulasztások következtében maradt tisztázatlan a becsült érték nyilvánossága. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-213/07. számú, valamint C-21/03. és C-34/03. számú egyesített ügyekben hozott ítéleteire hivatkozva kifogásolták, hogy az alperes nem tájékoztatta őket a bizonyítandó tényekről és a bizonyítási teherről, továbbá nem biztosította számukra a bizonyítás lehetőségét. E körben a perbeli tanúbizonyításra és okirati bizonyításra tettek indítványt.

- [8] A VI. rendű felperes Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontjában és az Eufetv. 24. § (4) bekezdésében biztosított kezdeményezési joga 2018. augusztus 8. napján befejeződött közbeszerzésre történő alkalmazásával az alperes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő jogbiztonságot és a visszaható hatály tilalmát megsértette. A kezdeményezési jog anyagi jogi jogosultság, amely megfelelő átmeneti rendelkezés hiányában kizárólag a VI. rendű felperes létrehozását követő jogviszonyokra alkalmazható. E körben a KJD2020.21., KJD2020.15., KJD2020.8. és KJD2019.26. számon közzétett kúriai döntésekre, a 35/2019. (XII. 31.), 3191/2019. (VII. 16.), 30/2014. (IX. 30.) AB határozatokra, valamint az EUB C-496/18. és C-497/18. egyesített ügyekben előterjesztett főtanácsnoki indítványra hivatkoztak. A kezdeményezési jogosultság hiánya miatt az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja, illetve 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján a kezdeményezés visszautasításának, illetve az eljárás megszüntetésének lett volna helye. A kezdeményezés a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott határidőn túli, mert az ötéves időtartam az iratmegőrzési időn belül is érvényesülő objektív korlát, amely 2023 júliusában lejárt. Az alperes az ötéves korlátra alapított eljárási kifogásuk elutasítását az Ákr. 81. § (1) bekezdését sértve nem indokolta.
- [9] A II.–V. rendű felperesek tekintetében az alperes a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) és b) pontját, az Eufetv. 17. § (1)-(2) bekezdéseit és 20. § (1) bekezdését, valamint az Ákr. 50. §-át tévesen alkalmazta, mert a VI. rendű felperes Kbt. 17. § (1) bekezdése szerinti eljárására a Kbt. 20. § (1) bekezdése alapján az Ákr. szabályait kell alkalmazni, a vizsgálatára az Ákr. 50. § (1) bekezdés c) pontja szerinti 60 napos ügyintézési határideje vonatkozott, és az eredmény velük való közlésének hiányában a 90 napos kezdeményezési határidőt a vizsgálat lezárására irányadó határidő lejártától kellett számítani, így a kezdeményezési határidő 2024. április 14. napján lejárt. A konzorciumvezető szerződéses tájékoztatási kötelezettsége nem helyettesítette a vizsgálat eredményének velük való közlését, ezért velük szemben az eljárás megszüntetésének lett volna helye.
- [10] Az I.-V. rendű felperesek emellett a Kbt. 149. § (1) bekezdés d) pontjára, 152. § (4) bekezdésére és 158. § (1) bekezdésére, valamint a Kúria Kfv.V.37.745/2023/14. számú ítéletére (KJD2024.7.; BH2024.219.) és a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.051/2022/22.

számú ítéletére (KJD2023.21.) hivatkozva kifogásolták a kezdeményezésben nem szereplő Kbt. 25. § (8) bekezdése megsértésének megállapítását. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja és (11) bekezdése alapján vitatták a bírság egyediesítésének elmaradását és annak megfizetésére vonatkozó egyetemleges kötelezést; az Ákr. 81. § (1), 125. § (2) és 126. § (2) bekezdésére hivatkozva pedig az eljárási költségeikről hozott rendelkezést.

- [11] A VI. rendű felperes is keresetet terjesztett elő a határozattal szemben az 1. kezdeményezési elem tekintetében.
- [12] Az alperes védiratában – a határozati indokainak fenntartása mellett – a kereset elutasítását kérte. Előadta, hogy a Kbt. 25. § (8) bekezdésével kapcsolatos kifogás nyomán határozatát módosította, a megállapított jogsértés azonban bizonyított. A közös ajánlatkérőként eljáró felperesekkel szemben kiszabott egyetemleges bírsághoz az egyes felperesek közrehatásának külön meghatározása nem volt szükséges; a bírság indokolása megfelelt a Kbt. 165. § (11) bekezdésének. A jogsértést több körülményre alapította, a tényállás tisztázásához tanúmeghallgatást nem tartott szükségesnek. Az eljárási és költségviselési kifogásokat is alaptalannak tartotta, a felperesek ellen egy kezdeményezési elem került előterjesztésre, mely elem kapcsán jogsértést állapított meg.

Az elsőfokú bíróság ítélete

- [13] Az elsőfokú bíróság ítéletével a határozatot az I.–V. rendű felperesekre egyetemlegesen kiszabott bírság tekintetében megváltoztatta, és annak összegét 500.000 forintról 250.000 forintra leszállította, egyebekben a felperesek keresetét elutasította és kötelezte az alperest az I.–V. rendű felperesek részére 275.000 forint részperköltség megfizetésére. Indokolása szerint a kezdeményezés előterjesztésekor hatályos eljárási szabályok voltak irányadók. A VI. rendű felperest a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontja és az Eufetv. 24. § (4) bekezdése kezdeményezésre jogosította, melyet jogszabály a működésének megkezdése után indult közbeszerzésekre nem korlátozott. A 2018-ban tanúsított magatartásnak az akkor hatályos anyagi jog alapján történő vizsgálata mellett visszaható hatályú jogalkalmazás nem valósult meg. A Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja a „legalább” fordulatot alkalmazza, ezért támogatásból megvalósuló beszerzés esetén a kezdeményezés végső határidejét az iratmegőrzési kötelezettség időtartama határozza meg, ha az öt évnél hosszabb. Mivel a 272/2014. Korm. r. 110/A. §-a alapján az iratokat legalább 2027. december 31-ig meg kellett őrizni, a 2025. április 11. napján előterjesztett kezdeményezés nem volt elkésztett. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti kilencven napot a vizsgálat eredményének 2025. március 10-i közlésétől kellett számítani. A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozatra figyelemmel a vizsgálat során történt korábbi tudomásszerzésnek nem volt jelentősége. Az I. rendű felperes a 272/2014. Korm. r. 3. § 19. és 19a. pontja, valamint a konzorciumi megállapodás 3.2. pontja alapján konzorciumvezetőként valamennyi tag harmadik személyekkel szembeni képviselőjére jogosult volt, ezért a vizsgálat eredményének vele történt közlését valamennyi konzorciumi tag tekintetében hatályosnak kellett tekinteni. Az esetleges tájékoztatási mulasztás az alperesi eljárás jogszerűségét nem érintette. A VI. rendű felperes Eufetv. szerinti vizsgálata és az alperes Kbt. szerinti jogorvoslati eljárása két külön eljárás. Az alperesnek a közbeszerzési jogsértést kellett vizsgálnia, a VI. rendű felperes eljárásának felülvizsgálata nem tartozik a hatáskörébe. Az I.–V. rendű felperesek saját tudomásukra való hivatkozáson túl nem valószínűsítették, hogy a kezdeményező további releváns iratokkal rendelkezett, az alperes pedig a becsült érték megismerhetőségére vonatkozó adatokat értékelte. Az alperes a becsült érték megismerhetőségére vonatkozó nyilatkozatokat és adatokat a határozat 284–286. pontjában értékelte, ezért a Kbt. 152. § (4) bekezdése, az Ákr. 62. § (1) bekezdése és 81. § (1) bekezdése nem sérült. A tanúbizonyítás és az iratbeszerzés mellőzése önálló indokolásának hiánya nem minősül az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek. Az alperes számot

adott a bizonyítás során figyelembe vett körülményekről, ami az érdemi vizsgálatot lehetővé tette. A mintegy nyolc évvel korábbi internetes vagy más online hozzáférhetőség, illetve az abból levonható ismeretek tanúvallomással kétséget kizáróan nem igazolhatók, ezért a becsült érték nyilvánosságára vonatkozó tanúbizonyítást mellőzte. A Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti jogsértést az alapozta meg, hogy az ajánlatkérők a becsült értékkel egyező, illetve ahhoz közeli ajánlati árak észlelhetősége ellenére az egyezés okának feltárására nem tettek intézkedést. A becsült érték tényleges nyilvánossága az intézkedési kötelezettség szempontjából nem volt ügydöntő, az elmulasztott vizsgálatot pedig a közigazgatási perben indítványozott bizonyítás utólag nem pótolhatta. A bírságkiszabási körülményeket az alperes megfelelően értékelte, a Kbt. 25. § (8) bekezdése szerinti jogsértésnek a módosító határozatból történt mellőzése miatt azonban az 500.000 forintos bírság aránytalanná vált, ezért annak összegét 250.000 forintra csökkentette. Az alperesi eljárási költségről szóló rendelkezést jogszerűnek ítélte.

A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem

- [14] Az I-V. rendű felperesek a fellebbezésben elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását, a keresetnek helyt adó döntés meghozatalát, valamint az alperes határozatának a 2. kezdeményezési elemet érintő megsemmisítését és a hivatalbóli kezdeményezés elutasítását; másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra, valamint új határozat hozatalára utasítását kérték. Álláspontjuk szerint az ítélet a Kp. 84. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 346. § (4)-(5) bekezdéseit, a Kp. 78. § (1)-(2) bekezdéseit, a Pp. 263. § (1) bekezdését és 279. § (1) bekezdését, továbbá a Kp. 85. § (1) bekezdését sérti. Az indokolás nem ismerteti és nem bírálja el teljes körűen a keresetben előadott jogi érveket, nem ütközteti azokat az alperesi állásponttal, nem értékeli egyenként és összességében a bizonyítékokat és a közigazgatási eljárás iratait, valamint nem ad számot a bizonyítási indítványok mellőzésének és a hivatkozott kúriai joggyakorlattól való eltérésnek az okairól. A kinyilatkoztatásszerű és okszerű levezetést nélkülöző indoklás az ítélet érdemi felülbírálhatóságát kizárja, és sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből következő indokolt bírói döntéshez való jogot, valamint az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott értelmezési követelményt. Az elsőfokú ítélet eltér a Kúria döntéseiben kifejtett jogértelmezéstől, az indokolási kötelezettség terjedelmének és a kereset teljes körű elbírálásának körében a KGD2019.142. számon közzétett, a Kfv.II.37.907/2017/5., a Kfv.IV.37.673/2025/8., az EBH2018.K.13., a BDT2007.1636., a Kfv.VI.37.670/2025/5., a Kfv.III.45.132/2025/4., a Kf.VII.45.034/2022/4. és a Kfv.VI.35.242/2025/5. számú döntések irányadóak, melyek alapján a felek jogi érvelésének ütköztetését, a jogvita szempontjából releváns tényeket és valamennyi kereseti kifogás elbírálását nélkülöző ítélet jogsértő és érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan. A bizonyítékok iratellenes, okszerűtlen vagy logikailag ellentmondásos értékelésének tilalmát a BH1994.196., KGD2002.26., KGD2014.30., BH1994.622., BH1995.134., KGD2007.232. és BH1999.44. számú döntések támasztják alá. A Kfv.VI.37.906/2022/4. számú döntés alapján a bíróság a közigazgatási hatóság által feltáratlanul és bizonyítatlanul hagyott tényállást nem pótolhatja elsőként lefolytatott bizonyítással. Az indokolt döntéshez való jog körében a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra és a Kfv.I.35.250/2024/9. számú végzés irányadó, e körben további, azonos elvi tartalmú számos Kúria döntésre is hivatkoztak.
- [15] Az elsőfokú ítélet sérti a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontját, mert a Kbt. szerinti ötéves időtartam a jogsértés megtörténtétől számított abszolút felső korlát, amely 2023 júliusában lejárt, ezért a 2025. április 11. napján előterjesztett kezdeményezés elkésett. Az ötéves időtartam minimális határidőként történő értelmezése szükségtelenné teszi ezt a törvényi fordulatot, és az eljárás megindításának végső időpontját indokolatlanul az ennél lényegesen hosszabb iratmegőrzési időhöz köti. Ezt az értelmezést az (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet

105. cikk (1) bekezdésében meghatározott ötéves elévülési idő és az EUB C-436/15. számú ügyben hozott ítélete támasztja alá; utóbbi az elévülés kezdő időpontját a jogsértés elkövetéséhez köti.

- [16] Az elsőfokú ítélet a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontját, az Eufetv. 17. § (2) bekezdését sérti, mert a konzorciumi megállapodásból eredő tájékoztatási kötelezettség nem helyettesíti a Kbt.-ben előírt közjogi közlést, és nem alapoz meg képviseleti jogot a VI. rendű felperes vizsgálati eljárásában. A konzorciumi szerződés polgári jogi keretekben a tagok között bír relevanciával, az érintett szervezet értesítésére vonatkozó közjogi hatáskör nem telepíthető arra nem kötelezett harmadik személyre. Az érintett szervezet nem azonosítható a konzorciumvezetővel, a II.–V. rendű felperesekkel történt közlés hiányában a határidő számítási szabály velük szemben nem alkalmazható, ezért az eljárást meg kellett volna szüntetni.
- [17] Az elsőfokú ítélet a Kbt. 25. § (1) bekezdését sérti, mert a becsült értékkel azonos vagy ahhoz közeli ajánlati ár önmagában nem alapozott meg vizsgálati vagy intézkedési kötelezettséget. A becsült értéket a korabeli gyakorlatnak megfelelően nyilvánosságra hozták, ezért az ajánlatkérők ismerték az áregyezés okát; ismeretlen vagy gyanús körülmény feltárására nem volt szükség. Az érték nyilvánossága a jogsértés megítélése szempontjából releváns tény, a mellőzött tanúbizonyítás a becsült érték közzétételének igazolására irányult, annak mellőzésére vonatkozó indokoláshiány az ügy érdemére kiható jogszabálysértés. A Kp. 100. § (4) bekezdése és a Pp. 369. § (1) bekezdés b) pontja alapján a tanúk másodfokú meghallgatását kérték.
- [18] Az EBH2019.K.20., (Kfv.III.37.133/2015/5.) és a KJD2021.1. (Kf.V.40.222/2020/7.) számú döntések szerint a Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján ténylegesen fennálló összeférhetetlenségből lehet a szükséges intézkedések elmulasztására következtetni. Az intézkedések elmaradásából önmagában nem következik összeférhetetlenség; előbb a tényleges összeférhetetlenséget kell megállapítani, ilyen ténymegállapítás az ügyben nem történt.
- [19] Az elsőfokú ítélet a Kbt. 152. § (4) bekezdését, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét sérti. A VI. rendű felperes vizsgálati iratainak hiánya az eljárás megindításának garanciális feltételét és a védekezéshez szükséges iratok megismerését egyaránt érintette. A hatóság nem válogathatott az iratok között azok általa feltételezett relevanciája alapján, a hiány következménye pedig a kezdeményezés visszautasítása, illetve az eljárás megszüntetése lett volna. A tisztességes hatósági eljárás és az iratmegismerés garanciális jelentőségét a 6/1998. (III. 11.) AB határozat, a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat és a Kfv.VI.37.539/2025/8. számú döntés bontja ki. A védekezéshez szükséges iratok teljes körű megismerésének követelményére az EUB (T-212/98–T-214/98. számú, T-357/06. számú, C-199/99 P. számú és T-30/91. számú ügyekben hozott) ítéletei, a védekezési jog korlátozásának kivételes jellegére pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának Jasper kontra Egyesült Királyság és Van Wesenbeeck kontra Belgium ügyekben hozott ítéletei irányadók.
- [20] A VI. rendű felperes fellebbezési ellenkérelmet nem terjesztett elő.
- [21] Az alperes ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte. Álláspontja szerint a Kp. 99. § (1) bekezdése és a Kbt. 172. § (6) bekezdése alapján a fellebbezés feltétele a fellebbezőre nézve sérelmes, az alperesi határozatot megváltoztató ítéleti rendelkezés és az ehhez kapcsolódó jogorvoslati érdek. A felperesek fellebbezése az ítéletnek nem a megváltoztató, számukra kedvező rendelkezését, hanem az alperesi határozat változatlanul hagyott részeit támadja. E körben további jogsérelem és jogorvoslati érdek nem áll fenn; a

fellebbezési lehetőség nem alapozza meg az elsőfokú ítélet, illetve az alperesi határozat teljes körű ismételt felülvizsgálatát.

A másodfokú bíróság döntése és annak jogi indokai

- [22] A fellebbezés – az alábbiak szerint – alapos.
- [23] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Előrebocsátja, hogy a VI. rendű felperes keresetét elutasító rendelkezést a fellebbező felek nem támadták, így annak felülbírálatára a másodfokú bíróság döntése nem terjed ki. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a jogvita szempontjából irányadó tényállást helyesen feltárta, azonban jogszabálysértően állapította meg, hogy az I-V. rendű felperesek a Kbt. 25. § (1) bekezdését megsértették.
- [24] A másodfokú bíróság elsőként a fellebbezés megengedhetőségét vizsgálta, és az alperes fellebbezési ellenkérelmében foglaltakkal szemben megállapította, hogy az I-V. rendű felperesek fellebbezési joga fennáll. A Kbt. 172. § (6) bekezdése szerint a bíróság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatja. A jogszabály a fellebbezési jog megnyílását kizárólag az alperesi határozat megváltoztatásának objektív tényéhez köti, nem tesz különbséget aszerint, hogy a megváltoztatás mely határozati rendelkezést érinti, milyen irányú, illetve az a fellebbező félre nézve kedvező vagy kedvezőtlen. A norma szövegéből az sem vezethető le, hogy a fellebbezés kizárólag a megváltoztatott rendelkezés ellen irányulhatna. A Kbt. 172. § (6) bekezdése a fellebbezési jog megnyílásának különös feltételét határozza meg; annak teljesülése esetén a jogorvoslat terjedelmére a Kp. 99. § (1) bekezdése és a fellebbezési kérelem korlátai irányadók. kifejezett normatív rendelkezés nélkül, önmagában kiterjesztő értelmezéssel a jogorvoslati jogot korlátozó további feltétel nem állítható fel.
- [25] Az elsőfokú bíróság a határozatot a bírság összegének 500.000 forintról 250.000 forintra történő leszállításával megváltoztatta, ezért a Kbt. 172. § (6) bekezdésében meghatározott feltétel teljesült. Az I. V. rendű felperesek jogorvoslati érdeke is fennáll, mert az elsőfokú ítélet a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértését megállapító határozati rendelkezést és az ahhoz kapcsolódó – mérsékelt összegű – bírságot hatályában fenntartotta.
- [26] A felpereseknek az elsőfokú ítélet hiányos indokolására, a kereseti érvek elbírálatlanságára és a bizonyítási indítványok mellőzésének indokolatlanságára alapított eljárásjogi hivatkozásai alaptalanok.
- [27] Az Alkotmánybíróság – az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB) által kialakított elvi megközelítésre is figyelemmel – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az indokolt bírói döntéshez való jog tartalmát és terjedelmét a jogvita természete, az alkalmazandó eljárási szabályok, a felek kérelmei és észrevételei, valamint az ügy eldöntéséhez választ igénylő lényeges kérdések határozzák meg. A tisztességes bírósági eljárásból az a minimális követelmény fakad, hogy a bíróság az ügy lényegi részeire vonatkozó érveket kellő alapossággal megvizsgálja, és azok értékeléséről a határozatában számot adjon. Az indokolási kötelezettség ugyanakkor nem követeli meg a felek által előadott valamennyi érv, hivatkozás és részletkérdés önálló, tételes megválaszolását. Az EJEB gyakorlata szerint az indokolás szükséges terjedelmét az ügy bonyolultsága és sajátosságai határozzák meg, a bíróságnak pedig olyan részletességgel kell bemutatnia döntése lényeges indokait, amelyből annak alapja és logikája megismerhető (Van de Hurk kontra Hollandia, 1994. április 19., 61. §; Suominen kontra Finnország, 2003. július 1., 34. §). Mindez azt jelenti, hogy a bíróság a bemutatott érveket és tényeket összességében vizsgálja, és a felmerült

kérdés érdemi eldöntéséhez releváns, lényeges kérdésekre fókuszál. A felek nem minden hivatkozásának van érdemi jelentősége vagy relevanciája, ezért mindegyiket részletesen elemezni nem szükséges. A felek által előadott érvek egy részének a szerepe a jogi álláspont helytállóságára vonatkozó meggyőző erő fokozása, azonban a bíróságnak csak azokra az érvekre vonatkozó álláspontját kell az okok megismerését biztosító részletességgel kifejtenie, amelyek a döntést ténylegesen, érdemben befolyásolják.

A kialakult joggyakorlat alapján sem a tényállásban, sem az indokolásban nem kell minden egyes kérelmi elemre vagy hivatkozásra részletesen kitérnie, csak a döntés szempontjából érdemi és releváns kérdésekre. Az indokolásnak pedig olyan mértékben kell kifejtenie a döntés alapjául szolgáló érveket, hogy abból annak a logikája, jogi megalapozottsága megismerhető legyen, biztosítva a jogorvoslati jog tényleges érvényesülését, valamint kizárva az indokok érdemi ellenőrizhetőségén keresztül a bírói önkény lehetőségét.

- [28] Az érdemi felülbírálatra alkalmatlanságot az indokolás olyan lényeges, minőségi hiánya alapozza meg, amely miatt nem állapítható meg, hogy a bíróság milyen tényállásból, mely jogszabályok alkalmazásával és milyen logikai következtetési folyamat eredményeként jutott a rendelkező részben foglalt döntésre. Ilyen eset áll fenn különösen akkor, ha az ítélet nem tartalmazza a jogvita eldöntéséhez szükséges tényállást, nem jelöli meg az alkalmazott jogszabályokat, nem értékeli a döntés szempontjából meghatározó bizonyítékokat, valamely önálló kereseti kérelemről egyáltalán nem dönt, vagy indokolása oly mértékben hiányos, ellentmondásos (okszerűtlen), illetve az ügy tárgyától idegen, hogy a döntés tényleges oka nem azonosítható. A hiánynak olyan súlyúnak kell lennie, amelynek következtében a másodfokú bíróság a döntés jogszerűségét a fellebbezés korlátai között nem tudja ellenőrizni, és az elsőfokú bíróság helyett kellene elsőként megállapítania a tényállást, értékelnie a bizonyítékokat vagy kialakítania a rendelkező rész alapjául szolgáló jogi indokolást. Ez esetben a hiány a másodfokú eljárásban a bírósági fórumrendszer és a felek jogorvoslati jogának sérelme nélkül nem pótolható, ezért hatályon kívül helyezésnek van helye.
- [29] Ezzel szemben érdemi felülbírálatra való alkalmatlanságot nem eredményez az indokolás tömörsége, valamely járulékos érv külön értékelésének elmaradása, továbbá az sem, ha a bíróság jogi álláspontja vitatható vagy téves. Az indokolás elégséges, ha abból az ügy eldöntése szempontjából lényeges ténybeli és jogi premisszák, valamint a rendelkező részhez vezető következtetés felismerhető. Az indokolási kötelezettség megsértése és az anyagi jogi tévedés ezért nem azonosítható egymással: az előbbi a döntés okának megismerhetetlenségét, az utóbbi a megismerhető indok jogi helytelenségét jelenti. A téves jogértelmezés főszabály szerint az anyagi jogi jogszabálysértés, az indokolás olyan hiánya pedig, amely a döntés érdemi felülbírálatát lehetetlenné teszi, nem orvosolható eljárásjogi jogszabálysértés miatt az ítélet hatályon kívül helyezését eredményezi.
- [30] Az elsőfokú ítélet felülbírálatot ellehetetlenítő indokolási hiányossága nem állapítható meg, az elsőfokú bíróság rögzítette a jogvita eldöntéséhez szükséges tényeket, ismertette a kereseti kifogásokat, megjelölte az alkalmazott rendelkezéseket, és valamennyi ügydöntő kérdésben kifejtette jogi álláspontját.
- [31] Az elsőfokú ítéletből megismerhető volt a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja szerinti határidő értelmezése és az iratmegőrzési időhöz való viszonya; az is, hogy milyen értelmezés alapján alkalmazta a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontját és 197. § (26) bekezdését; mely jogszabályi és szerződéses rendelkezések alapján tulajdonított joghatást a konzorciumvezetővel történt közlésnek; miért nem állapította meg a Kbt. 152. § (4) bekezdésének sérelmét; milyen okból mellőzte a további iratbeszerzést és a tanúbizonyítást; továbbá milyen értelmezéssel vezette le az ajánlati ár és a becsült érték egyezőségéből a Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti intézkedési kötelezettséget.

- [32] A fellebbezésben felhívott kúriai határozatok ettől eltérő eljárási helyzeteket bíráltak el: e határozatok elvi tartalma nem az, hogy a bíróságnak a fél minden egyes érvére, hivatkozására és az általa felhívott valamennyi döntésre külön-külön válaszolnia kell. A hivatkozott joggyakorlat az érdemi felülbírálatra alkalmatlanságot ahhoz a minősített esethez kapcsolja, amikor a döntés lényeges ténybeli vagy jogi alapja nem ismerhető meg, a bíróság valamelyik fél érdemi nyilatkozatát, releváns körülmény értékelését figyelmen kívül hagyja, kereseti kérelmet nem bírál el, iratellenes megállapítást tesz. A jelen ügyben ilyen hiány nem áll fenn: az elsőfokú ítélet indokai teljes körűen azonosíthatók és jogszerűségük másodfokon ellenőrizhető. A Kúria hivatkozott határozatai és a jelen ügy között ezért az indokolási kötelezettség teljesítésének kérdésében nincs ügyszabályszerűség.
- [33] Az elsőfokú ítélet tehát tartalmazta a megállapított tényeket, az alkalmazott jogszabályokat, azok értelmezését és a rendelkező részhez vezető következtetést. Az I.-V. rendű felperesek fellebbezése maga is részletesen vitatta e következtetések tartalmát, ami ugyancsak azt igazolja, hogy a döntés indokai és gondolati menete felismerhető, érdemben támadható és másodfokon felülbíráható volt. A Kp. 84. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 346. § (4)-(5) bekezdéseinek, továbbá a Kp. 78. §-ának sérelme ezért nem állapítható meg.
- [34] Helytállóan értelmezte az elsőfokú bíróság a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontját. E rendelkezés alapján támogatásból megvalósuló beszerzés esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárása az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezhető. A szabály nyelvtani és rendszertani értelme egyaránt az, hogy az ötéves időtartam minimumszabály: rövidebb iratmegőrzési kötelezettség esetén is öt év áll rendelkezésre, hosszabb iratmegőrzési idő esetén pedig annak lejártáig terjeszthető elő a kezdeményezés. A két időtartam közül tehát a később lejáró az irányadó.
- [35] Ezt támasztja alá a Kbt. 152. § (2) bekezdésének belső rendszere is. A közvetlenül megelőző b) pont a közbeszerzési eljárás mellőzésével megvalósított beszerzés esetében „legfeljebb öt éven belül”, míg a c) pont „legalább [...] öt éven belül” teszi lehetővé a kezdeményezést. Az egymást követő rendelkezésekben alkalmazott, egymással ellentétes jelentésű kifejezésekhez azonos joghatás nem kapcsolható. Ha a jogalkotó a támogatásból megvalósuló beszerzések esetében is ötéves felső határt kívánt volna meghatározni, a b) ponttal azonos „legfeljebb” fordulatot alkalmazta volna. A felperesi értelmezés ezért a „legalább” kifejezésnek tartalmilag „legfeljebb” jelentést tulajdonít, ami egyúttal kiüresíti az iratmegőrzési kötelezettség időtartamára történő törvényi utalást és a c) pontnak az a)-b) pontoktól kifejezetten eltérő szabályozását.
- [36] A támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrizhetőségét a jogalkotó ahhoz az időszakhoz igazította, amely alatt a kedvezményezett a projekttel kapcsolatos iratok megőrzésére köteles. A kezdeményezési határidő és az iratmegőrzési kötelezettség összekapcsolása biztosítja, hogy a támogatási forrás felhasználásának jogszerűsége mindaddig vizsgálható legyen, amíg az ellenőrzéshez szükséges dokumentumoknak rendelkezésre kell állniuk. A határidő ettől nem válik bizonytalanná, mert annak vége az adott támogatásra irányadó jogszabály alapján objektíve meghatározható.
- [37] A felperesek által hivatkozott (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet 105. cikke az Unió harmadik személyekkel szembeni, illetve harmadik személyek Unióval szembeni jogosultságainak elévülését szabályozza, nem a tagállami közbeszerzési jogorvoslati hatóság eljárásának kezdeményezésére nyitva álló határidőt harmonizálja, és nem ír elő a nemzeti közbeszerzési jogsértések vizsgálatára irányadó, általános ötéves felső határt.

- [38] A felperes álláspontját az EUB C-436/15. számú ítélet sem támasztja alá. E döntésében az EUB a 2988/95/EK, Euratom rendelet 3. cikkének az uniós pénzügyi érdekeket sértő szabálytalanságokra vonatkozó elévülési rendelkezését, különösen a szabálytalanság befejezésének időpontját értelmezte. Az ítéletből nem következik, hogy a tagállam köteles lenne a közbeszerzési jogorvoslati eljárás hivatalbóli kezdeményezésére a jogsértéstől számított, az iratmegőrzési időtől független ötéves jogvesztő határidőt alkalmazni. A tárgyakban és szabályozási céljukban eltérő uniós rendelkezésekre hivatkozás a Kbt. egyértelmű és világos jelentéstartalmú szövegével ellentétes értelmezést nem alapoz meg.
- [39] A kezdeményezés előterjesztésekor a VI. rendű felperes az Eufetv. 70. § (3) bekezdése alapján működő, a Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontja és az Eufetv. 24. § (4) bekezdése szerint kezdeményezésre jogosult szerv volt. Az Eufetv. 3. §-a a hatáskörét kifejezetten az európai uniós támogatásban részesülő korábbi intézkedésekre, eljárásokra és projektekre is kiterjeszti, és azt az uniós finanszírozásból történő utólagos kivonás esetén is fenntartja. A szabályozás ezért nem korlátozza a kezdeményezési jogosultságot a VI. rendű felperes működésének megkezdését követően indult közbeszerzési eljárásokra.
- [40] A 3205/2025. (VI. 23.) AB határozat (a továbbiakban ABH) [40] bekezdése alapján a Kbt. 152. § (1) bekezdésében biztosított kezdeményezési felhatalmazás anyagi jogi rendelkezés. E minősítés azonban az ABH alapján önmagában nem alapozza meg a visszaható hatály tilalmának sérelmét, mert annak megítélése során azt kellett vizsgálni, hogy az új szabály a hatálybalépését megelőző magatartáshoz új vagy terheesebb kötelezettséget, további joghátrányt kapcsolt-e, valamely jogot korlátozott-e, illetve egy korábban jogszerű magatartást utólag jogellenessé nyilvánított-e (ABH [37] bekezdés).
- [41] Ilyen joghatás nem állapítható meg, mert a felperesek 2018-ban tanúsított magatartásának jogszerűségét és annak jogkövetkezményeit a közbeszerzési eljárás idején hatályos anyagi jogi szabályok alapján kellett megítélni. Az új szabály a kezdeményezésre jogosult szervek körét bővítette, az I.-V. rendű felperesek anyagi jogi kötelezettségeit érintetlenül hagyta. A kezdeményezéskor az objektív határidő nem telt el, ezért a szabályozás korábban lezárult jogi helyzetet vagy már lejárt jogorvoslati határidőt nem nyitott újra, ezért a VI. rendű felperes 2025. április 11. napján megtett kezdeményezése nem valósított meg tiltott visszaható hatályú jogalkalmazást.
- [42] Megalapozatlan a II–V. rendű felperesek azon kifogása is, hogy a vizsgálat eredményének kizárólag az I. rendű felperessel történt közlése velük szemben nem válthatott ki joghatást.
- [43] A 272/2014. Korm. r. 3. § 19a. pontja értelmében a konzorciumvezető a konzorciumnak az a tagja, amelyet a tagok a konzorciumot létesítő szerződésben a többi tag harmadik személyekkel szembeni képviseletére feljogosítottak. A konzorciumi megállapodás 5. pontja ennek megfelelően kimondta, hogy a konzorciumot harmadik személyek felé – a tagok eltérő megállapodása hiányában – a konzorciumvezető képviseli, ilyen eltérő megállapodást a felperesek nem jelöltek meg. A VI. rendű felperes a projekt megvalósításának és az uniós források felhasználásának ellenőrzésére jogszabály alapján jogosult, a konzorciumon kívüli szervnek minősült. A vizsgálat közvetlenül a konzorcium által megvalósított projekthez kapcsolódott, ezért az ezzel összefüggő közlésre a konzorciumvezető általános képviseleti joga kiterjedt.
- [44] A megállapodás azon rendelkezése, amely szerint a jogszabály alapján ellenőrzésre jogosult szervek előtt a tag törvényes képviselője a tagot önállóan is képviselheti, a konzorciumvezető képviseleti jogát nem szüntette meg. Ez a kikötés a tag számára párhuzamos, önálló eljárási lehetőséget biztosított, kizárólagos képviseleti szabályt azonban nem állapított meg. A megállapodás 3.2. pontjában előírt tájékoztatási kötelezettség ugyancsak azt erősítette meg,

hogy az ellenőrző szervek közlései a konzorciumvezetőhöz érkeznek, amely azok tartalmáról köteles tájékoztatni a tagokat.

- [45] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontjának zárójeles rendelkezése több érintett szervezet esetén kifejezetten a legkorábbi közlés időpontját rendeli a kilencvennapos határidő kezdőnapjának tekinteni. A szabályozás tehát egységes kezdőidőponttal számol, és nem biztosít az egyes érintett szervezetek számára a közlés tényleges megismerésétől függő, eltérő kezdeményezési határidőt.
- [46] A konzorciumi megállapodás az I. rendű felperes képviseleti jogosultságát igazolja, mely képviseleti konstrukciót a 272/2014. Korm. r. 3. § (1) bekezdés 19a. pontja is kifejezetten elismeri, amikor a konzorciumvezetőt a többi tag harmadik személyekkel szembeni képviselőre feljogosított tagként határozza meg. Az elsőfokú bíróság tehát a közjogi szabály alkalmazása során vette figyelembe a jogszabály által is elismert képviseleti jogviszonyt, így téves az a megközelítés, mely szerint közjogi kötelezettséget hárított volna az alperes az I. rendű felperesre. A konzorciumvezető hatósági jogkört nem gyakorolt, döntést nem hozott, és hatósági közlést sem kellett teljesítenie: a VI. rendű felperes eljárásának eredményéről való közlést a konzorcium képviselőjeként fogadta, majd a konzorciumi megállapodás alapján tájékoztatási kötelezettség terhelte. A hatáskör és a képviseleti jogosultság eltérő jogintézmények, ezért a képviseleti jog figyelembevétele nem eredményezheti közjogi hatáskör telepítését.
- [47] Az I. rendű felperessel mint képviselőre jogosult konzorciumvezetővel 2025. március 10. napján történt közlés ezért a II.-V. rendű felperesekkel szemben is hatályosult.
- [48] A Kbt. 152. § (4) bekezdése szerinti iratcsatolási kötelezettség elsődleges rendeltetése, hogy a hivatalbóli kezdeményezés alapján eljáró alperes a kezdeményezés elbírálásához szükséges iratok birtokában az eljárást hatékonyan és késedelem nélkül lefolytathassa. A rendelkezés nem alapoz meg olyan értelmezést, amely szerint a kezdeményező vizsgálata teljes belső iratanyagának bármely hiánya automatikusan a kezdeményezés visszautasítását vagy az eljárás megszüntetését eredményezné. Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy az iratcsatolási kötelezettség esetleges hiánya pótolható, a Kbt. 152. § (6) bekezdése és az alperes tényállás tisztázási kötelezettsége biztosítja, hogy a döntéshez szükséges további iratok beszerzésére sor kerüljön.
- [49] A fellebbezés e körben összemosza a VI. rendű felperes előzetes vizsgálatát az alperes előtt lefolytatott közbeszerzési jogorvoslati eljárással. A támadott határozat jogszerűsége szempontjából azoknak a bizonyítékoknak van elsődleges jelentőségük, amelyekre az alperes a tényállást és a jogsértés megállapítását alapította, továbbá annak, hogy az I.-V. rendű felperesek ezeket megismerhették-e, észrevételezhették-e, valamint gyakorolhatták-e bizonyítási jogukat.
- [50] Az alperes a D.222/12/2025. számú végzésében kifejezetten felhívta a kezdeményezőt a kezdeményezést megelőző eljárás teljes iratanyagának, ezen belül az ellenőrzési eljárásban benyújtott ajánlatkérői és kérelmezetti nyilatkozatoknak a csatolására, mely alapján a kezdeményező a felhívás alapján további iratokat terjesztett elő. Az alperes tehát intézkedett a rendelkezésére bocsátott bizonyítékok körének kiegészítése iránt, és a határozatát az így beszerzett bizonyítékok alapján hozta meg.
- [51] Az I.-V. rendű felperesek az alperes eljárásában nem voltak elzárva sem a határozat alapjául szolgáló iratok megismerésétől és észrevételezésétől, sem saját bizonyítékaik előterjesztésétől és bizonyítási indítványaik megtételétől. Nem jelöltek meg olyan konkrét, a VI. rendű felperes birtokában maradt iratot, amelynek tartalma a vitatott tényállás megállapítására kihatással lehetett volna, és azt sem adták elő, hogy valamely állításuk bizonyítását az iratanyag hiánya

ténylegesen megakadályozta. Az előzetes vizsgálat teljes iratanyagának hiányára történő általános hivatkozás ezért önmagában nem igazolja sem a tényállás feltáratlanságát, sem a védekezéshez való jog sérelmét.

- [52] A fellebbezés alaptalanul tulajdonít az ügy érdemére kiható jelentőséget annak, hogy a határozat nem tartalmazta a tanúbizonyítás mellőzésének elkülönült indokait. Az elsőfokú bíróság az ítélet [129] bekezdésében kifejezetten megállapította, hogy a Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapja nem a becsült érték nyilvánosságának hiánya, hanem az, hogy az ajánlatkérők az ajánlati ár és a becsült érték egyezésének okát nem vizsgálták, és e körben intézkedést nem tettek. Ebből következően a becsült érték tényleges nyilvánosságát az elsőfokú bíróság nem tekintette ügydöntő ténynek. A tanúvallomásokkal igazolni kívánt közzététel, korabeli gyakorlat és ajánlatkérői várakozás ezért az ítéletben meghatározott jogsértés alapját nem érinthette, az elmulasztott korabeli intézkedést pedig utólagos tanúbizonyítás nem pótolhatta. A határozat tanúbizonyítás mellőzésére vonatkozó indokolási hiányának így az elsőfokú bíróság jogértelmezése alapján az ügy érdemi elbírálására nem lehetett lényeges kihatása.
- [53] A Fővárosi Ítéltábla ügy érdemére vonatkozó álláspontja alapján is szükségtelen a tanúbizonyítás, így annak mellőzésére vonatkozó alperesi indokoláshiány ezen okból nem lehet az ügy érdemére kiható jogszabálysértés, és a tanúbizonyítás hiánya sem vezethet releváns tények feltáratlanságához. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróságtól eltérő jogi indokok alapján jutott arra a következtetésre, hogy a tanúkkal bizonyítani kívánt körülmények a jogsértés megítélését nem befolyásolhatták. A tanúbizonyítás szükségtelensége ezért nem kizárólag az elsőfokú ítélet [129] bekezdésében kifejtett indokolásból következik; a jelen ítélet önálló döntési alapja mellett sincs jelentősége annak, hogy a tanúk a becsült érték nyilvánosságáról, a korabeli gyakorlatról vagy az ajánlatkérői várakozásokról milyen tartalmú vallomást tettek volna. Az alperesi indokolás hiánya és a tanúk meghallgatásának elmaradása ezért a jelen ítéletben alkalmazott jogi indokok alapján sem gyakorolhatott lényeges hatást az ügy érdemi elbírálására. Mindezen alapon a másodfokú bíróság a tanúbizonyítási indítványt mellőzte.
- [54] Az ügy érdemét tekintve az eldöntendő releváns jogkérdés az, hogy az ajánlati ár és a becsült érték azonossága, illetve közeli mértéke önmagában olyan, a verseny tisztaságának sérelmét felvető körülménynek minősült-e, amely a Kbt. 25. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérők számára feltárási és intézkedési kötelezettséget keletkeztetett. Ennek keretében kellett állást foglalni abban is, hogy a becsült érték állított nyilvánossága kizárta-e az intézkedési kötelezettséget. A felperesek szerint az áregyezőség oka ismert volt, ezért további intézkedést igénylő helyzet nem állt fenn. Az alperes ezzel szemben az áregyezőséget olyan objektív körülménynek tekintette, amelynek észlelése további vizsgálatot követelt, ennek teljes elmaradása pedig megvalósította a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértését.
- [55] Az elsőfokú bíróság az ítélet [129] bekezdésében arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlati ár és a becsült érték azonossága, illetve közeli mértéke olyan, egyszerű szemrevételezéssel felismerhető körülmény volt, amelynek okát az ajánlatkérőknek a Kbt.-ben biztosított eszközökkel fel kellett volna tárnuk. A Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértését az intézkedés elmaradása alapozta meg; a becsült érték tényleges nyilvánosságát az elsőfokú bíróság e kötelezettség fennállása szempontjából nem tekintette relevánsnak.
- [56] A Kúria Kf.V.40.222/2020/7. számú, a Bírósági Határozatok Gyűjteményében K-KJ-2021-167 egyedi azonosító alatt közzétett határozata az ajánlati ár, valamint a becsült érték egyezése esetére a Kbt. 25. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérői kötelezettség tartalmát már értelmezte.

- [57] A fellebbezés érdemi elbírálásához ezért elsőként azt kellett megvizsgálni, hogy a kúriai határozat alapjául szolgáló ügy és a jelen per között fennáll-e az irányadó jogszabály, a lényeges tényállási elemek és az eldöntendő jogkérdés azonossága. Az ügyazonosság fennállása esetén a kúriai határozatban kifejtett jogértelmezést a jelen ügyben is irányadónak kell tekinteni; attól eltérni csak indokolt érdemi ténybeli vagy jogi különbség alapján lehet. Az ügyazonosság vizsgálatának szempontjait a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozat [20]-[21] bekezdéseiben határozta meg. Eszerint az ügyazonosság több tényező által befolyásolt, összetett jogfogalom, amelyet esetenként kell vizsgálni. Meghatározó az alkalmazott anyagi jogszabály hatályának és normatartalmának egyezősége, valamint a jogértelmezés szempontjából releváns tények lényegi hasonlósága.
- Közigazgatási perekben emellett figyelembe kell venni a hatósági eljárás tárgyát, továbbá a hatósági, a kereseti és a jogorvoslati kérelemnek a jogvita kereteit meghatározó ténybeli és jogi elemeit is.
- [58] E szempontok alapján kellett megvizsgálni, hogy a K-KJ-2021-167 egyedi azonosító alatt közzétett kúriai határozat és a jelen ügy között fennáll-e az alkalmazott jogszabály, a jogértelmezés szempontjából lényeges tények, valamint az eldöntendő jogkérdés azonossága.
- [59] A Kf.V.40.222/2020/7. számú ügyben az ajánlati ár mindössze két forinttal tért el a tervezői költségvetés főösszegétől; az alperes kizárólag ezen összegek közelségéből vezette le az ajánlatkérő felvilágosításkérési és intézkedési kötelezettségét; tényleges összeférhetetlenség vagy az ajánlattevő és az ajánlatkérő közötti jogellenes kapcsolat nem volt igazolt. A Kúria eseti döntésében az említett tényállás alapján a Kbt. 25. § rendszertani elhelyezkedéséből és szabályozási tárgyából kiindulva megállapította, hogy e rendelkezés az érdekösszefonódásból, illetve személyi vagy szervezeti kapcsolatból fakadó, a befolyásmentességet érintő helyzeteket szabályozza. A Kbt. 25. § (1) bekezdésében szereplő „eredményező helyzet” nem pusztán elvont vagy hipotetikus lehetőséget jelent, az intézkedési kötelezettséghez konkrét eredmény, illetve annak bekövetkezését észszerűen és tényszerűen megalapozó helyzet szükséges: „a Kbt. 25. § (1) bekezdése az összeférhetetlenséget vagy a verseny tisztaságát „eredményező” helyzetekről szól, azok kialakulásának az elkerülésével kapcsolatos ajánlatkérői kötelezettséget szabályoz. Ez nem a potenciális, hanem a tényleges, bekövetkezett helyzetekre utal, valamint a már bevont személyek/szervezetek esetében – tehát egy már létező személyi/szervezeti érintettség esetére – mondja ki az összeférhetlenséget, ha a részvételük a verseny tisztaságának sérelmét „eredményezheti”. A jogszabályhely alkalmazásában ezáltal a jogalkotó konkrét eredményhez vagy annak bekövetkezését alappal feltételező helyzethez kötötte az ajánlatkérő intézkedési kötelezettségét.
- [60] A Kúria ítélete [48] bekezdésében megerősítette a Kfv.III.37.133/2015/5. számon közzétett döntése elvi tételét: *„abban az esetben, ha tényleges összeférhetetlenség nem állapítható meg, a hatóság nem juthat arra az álláspontra sem, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta a szükséges intézkedések megtételét.”* Azaz, ha a tényleges összeférhetetlenség nem állapítható meg, az alperes abból nem indulhat ki, hogy az ajánlatkérő elmulasztotta a szükséges intézkedést, mert az intézkedési kötelezettséget kiváltó helyzet nem áll fenn. Az intézkedés elmulasztásából nem lehet visszakövetkeztetni az összeférhetetlenség vagy a verseny tisztaságát veszélyeztető helyzet fennállására.
- [61] A jelen ügy lényeges tényállási elemei a precedensképes ügy tényeivel azonosak. Az 1. közbeszerzési részben az ajánlati ár megegyezett a becsült értékkel, a 2. részben attól 4.331 forinttal, mintegy 0,05%-kal tért el. Az alperes nem állapított meg tényleges összeférhetetlenséget, jogellenes személyi vagy szervezeti kapcsolatot, illetve az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő közötti információátadást sem tárt fel. Az ügyazonosságot nem érinti, hogy a Kf.V.40.222/2020/7. számú ítélet szerint az alperes közvetlenül a Kbt. 25. § (8)

bekezdésének megsértését állapította meg, míg a jelen ügyben – a módosított határozat alapján – a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértése képezi a jogvita tárgyát. A Kúria ugyanis az ítélete [44]–[48] bekezdéseiben kifejezetten értelmezte a Kbt. 25. § (1) bekezdésének tartalmát és az ajánlatkérői intézkedési kötelezettség keletkezésének feltételeit.

- [62] Az ügyekben az ajánlati ár és a becsült érték közötti eltérés mértéke nem minősül jogilag releváns megkülönböztető körülménynek. Mindkét ügyben kizárólag a becsült érték és az egyösszegű ajánlati ár rendkívüli közelsége volt a jogsértés megállapításának ténybeli alapja, amelyhez nem társult olyan tényyszerűen bizonyított személyi, szervezeti, vagy egyéb körülmény, amely a jogellenes összeférhetlenség fennállását alappal valószínűsítette volna.
- [63] A második kezdeményezési elem körében az elsőfokú bíróság ennek ellenére az áregyezőségeit önmagában a Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti intézkedési kötelezettséget kiváltó helyzetként értékelte, a jogsértést abból vezette le, hogy a felperesek nem vizsgálták meg az egyezőség okát. Ez az érvelés a Kúria jogértelmezésével szemben megfordítja a Kbt. 25. § (1) bekezdéséből következő logikai sorrendet: az áregyezőség miatti intézkedés elmulasztásából következtet az intézkedési kötelezettséget kiváltó összeférhetlenségi helyzet feltételezett fennállására, holott az intézkedési kötelezettség fennállásának feltétele annak bizonyítása, hogy olyan konkrét körülmény merült fel, amely az összeférhetlenség vagy a verseny tisztasága sérelmének reális veszélyét megalapozta.
- [64] A Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti intézkedési kötelezettség elmulasztásának megállapításához a Kúria ítélete alapján ténylegesen kialakult, vagy olyan konkrét és objektív körülményekkel alátámasztott helyzet szükséges, amely észszerű alapot ad az összeférhetlenség vagy a verseny tisztasága sérelmének feltételezésére; a jogsérelem pusztán lehetősége nem elegendő. A jelen ügyben az alperes kizárólag a nyertes ajánlati ár és a becsült érték azonosságára, illetve közeli mértékére alapította az intézkedési kötelezettséget, az ajánlatkérők és az ajánlattevők közötti összehangolt magatartást nem állapította meg, az ajánlati ár kialakítását befolyásoló egyéb kapcsolatot nem tárt fel. Az alperes által értékelt tények ezért nem haladták meg a versenysérelem elvont lehetőségének szintjét. Az elsőfokú bíróság ezért tévesen tulajdonított az áregyezésnek önálló, további tények bizonyítása nélkül is intézkedési kötelezettséget keletkeztető jelentőséget. A Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti kötelezettséget kiváltó helyzet hiányában az ajánlatkérők terhére az egyezés okainak további vizsgálata vagy más intézkedés elmaradása miatt jogsértés nem volt megállapítható.
- [65] A Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértése a feltárt tényállás alapján nem volt megállapítható, erre tekintettel a Fővárosi Ítélet tábla az elsőfokú ítéletet és a határozatot a Kp. 109. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta, és a második kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés hiányát állapította meg.
- [66] Az elsőfokú ítélet megváltoztatása folytán az I.-V. rendű felperesek az elsőfokú eljárásban teljes egészében pernyertesek lettek, ezért részükre a másodfokú bíróság a teljes elsőfokú perkiöltséget a Kp. 99. § (3) bekezdése és 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése, 81. § (1)-(2) bekezdései és 82. § (3) bekezdése alapján a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségekről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 2. § (1) bekezdés a) pontja figyelembevételével, a csatolt megbízási szerződésben foglaltakat alapul véve állapította meg. A másodfokú eljárásban pervesztes alperes a Kp. 99. § (3) bekezdése által felhívott 35. §-a alapján alkalmazandó Pp. 81. § (1)-(2) bekezdéseire és 82. § (3) bekezdésére, valamint az IM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontjára és 7. §-ára figyelemmel, a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján köteles a felperes másodfokú eljárásban felmerült költségeit is megtéríteni.

[67] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (1) bekezdésében és 46. § (1) bekezdésében meghatározott mértékű (20.000 forint) fellebbezési illeték az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti teljes személyes illetékmentessége folytán a Kp. 112. § (3) bekezdése és 99. § (3) bekezdése által felhívott 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 96. § (1) bekezdés b) pontja, 102. § (1) és (6) bekezdései értelmében az állam terhén marad.

[68] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. szeptember 8.

dr. Kecskés Zsófia s.k.
a tanács elnöke

dr. Farkas Ervin s.k.
előadó bíró

dr. Zakócs Ildikó s.k.
bíró