



## A Fővárosi Törvényszék

**Az ügy száma:** 103.K.700.467/2022/22.  
**A felperes:** Miniszterelnökség  
(1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2-4.)  
**A felperes képviselője:** dr. Borzási Bence 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 ügyben hozott 18. alszám alatt kijavított D.451/16/2021. számú közigazgatási határozat megtámadása

### Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék az alperes 18. sorszám alatt kijavított D.451/16/2021. számú határozatának a jogorvoslati eljárást megszüntető részét megsemmisíti, és az alperest új eljárásra kötelezi.

A 36 000 (harminchatezer) forint összegű kereseti illetéket a Magyar Állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s

#### Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok Igazgatósága, mint támogató képviselőjeként a Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága 2017. október 9-én támogatási szerződést kötött Kazincbarcika Város Önkormányzatával (a továbbiakban: ajánlatkérő) a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretei között a „Kazincbarcika városközponti rehabilitációja” című, TOP-2.1.1-15-BO1-2016-00006 számú projekt megvalósítására. 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 mellékletének 9. pontja szerint a program irányító hatósága a pénzügyminiszter, közreműködő szervezete a kincstár.
- [2] A projekt keretei között az ajánlatkérő 2019. november 27-én megindított, EKR001501812019 számú közbeszerzési eljárás iratait 2020. január 16-án, a 2019. december 30-án megindított EKR001630592019 számú eljárás iratait 2020. március 17-én az Egységes Monitoring és Információs Rendszerbe (a továbbiakban: EMIR); a 2020. december 1-én indított EKR001271432020 számú és a 2020. december 18-án indított EKR001353842020 számú eljárások iratait 2021. február 3-án, a 2021. január 28-án megindított EKR000097862021 számú eljárás iratait 2021. május 10-én az Egységes Elektronikus Közbeszerzési Rendszeren (a továbbiakban: EKR) keresztül az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszerbe (a továbbiakban: EPTK) töltötte fel. Az ajánlatkérő a 2021. január 28-án megindított EKR0000980321 számú eljárásban a 2021. október 14-én készített összegezésében

az eljárást eredményessé nyilvánította.

- [3] 2021. július 8-án a közbeszerzési iratok közbeszerzési-jogi utóellenőrzését végző Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: közreműködő szervezet) nem támogató tartalmú jelentést készített, majd 2021. augusztus 10-én szabálytalansági gyanúbejelentést küldött a felperes jogelődjének. A szabálytalansági eljárást a felperes jogelődje erre tekintettel 2021. augusztus 19-én indította meg.
- [4] A felperes jogelődje 2021. október 18-án két elemből álló hivatalóli kezdeményezést nyújtott be az alpereshez a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja, a Korm. rendelet 24/A. § a) pontja, a Pénzügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (I.31.) PM utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) 63. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdés a) pontja, a 2. számú függelék 3.7.3.2. pont 1., 4. és 7. alpontjai szerinti jogkörében eljárva. A Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatóságától a vélt jogsértéseket tartalmazó szabálytalansági gyanúbejelentő adatlapot 2021. augusztus 10-én vette át. A vélelmezett jogsértésekről 2021. augusztus 19-én, a szabálytalansági eljárás megindításának napján szerzett tudomást. Az irányító hatóság és a közreműködő szervezet önálló jogalanyisággal és elkülönült feladatkörrel rendelkezik. A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerint a hivatalbóli kezdeményezés joga a támogatót és a közreműködő szervezetet is megilleti. A hivatalbóli kezdeményező személyéből fakadóan a tudomásszerzésnél a szabálytalansági eljárás elrendelése a releváns, erről pedig a felperes, mint irányító hatóság döntött. A közbeszerzési dokumentumokat mindig az utóellenőrzést lefolytató közreműködő szervezethez kell megküldeni. Az iratok EPTK-ba feltöltése a közreműködő szervezet, és nem a hivatalbóli kezdeményező tudomásszerzését valószínűsíti. Nem vitatta, hogy az ajánlatkérő mikor nyújtotta be az elektronikus rendszerekben a dokumentumokat, de a hivatalbóli kezdeményező személyére nézve ennek nem tulajdonított jelentőséget. A kezdeményezés első elemét tekintve a közbeszerzési eljárások részekre bontásának tilalmára az EKR001501812019, EKR001630592019, EKR001271432020, EKR001353842020, EKR000097862021 és EKR000098032021 számú közbeszerzési eljárásokat és a 2020. július 9-én, a 2020. szeptember 7-én, a 2020. szeptember 21-én, a 2020. szeptember 28-án, a 2020. október 21-én, a 2020. október 22-én és a 2020. december 10-én kötött vállalkozási szerződéseket érintően hivatkozott, a második elemet tekintve az EKR001501812019 számú eljárást érintően a Kbt. 113. § (1) bekezdésének sérelmét állította.
- [5] Az alperes a D.451/16/2021. számú határozatával a kezdeményezés első eleme tekintetében az EKR000098032021. számú közbeszerzési eljárásra vonatkozóan megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel a 21. § (1) bekezdését, a 2020. július 9-én, a 2020. szeptember 7-én, a 2020. szeptember 21-én, a 2020. szeptember 28-án, a 2020. október 21-én, a 2020. október 22-én és a 2020. december 10-én kötött szerződések esetén pedig a hivatkozott rendelkezésekre tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Megállapította a szerződések semmisségét és az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát. A jogsértés miatt 1 000 000 forint, a semmisség jogkövetkezményeként további 500 000 forint bírságot szabott ki. Egyéb esetekre vonatkozóan az eljárást megszüntette. Az alkalmazott anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések időbeli hatályát a határozat 31. pontjában, a hivatalbóli kezdeményezési jogosultság hiányát állító eljárásjogi kifogás alaptalanságával kapcsolatos érveit a határozat 32-38. pontjaiban rögzítette.
- [6] A továbbiakban a jogorvoslati eljárást az EKR001501812019, EKR001630592019, EKR001271432020, EKR001353842020 és EKR000097862021 számú közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan a hivatalbóli kezdeményezés mindkét elemében rögzített jogsértések esetében az érdemi vizsgálat akadályát jelentő elkésettség miatt a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján

megszüntette. A Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdése, a Korm. rendelet 109. § (1) bekezdése, a 9/2020. (V. 28.) AB határozat 46. pontjára hivatkozva azt állapította meg, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárások iratait az EKR001501812019 számú esetében 2020. január 16-án; az EKR001630592019 számú esetében 2020. március 17-én; az EKR001271432020 számú és az EKR001353842020 számú esetében 2021. február 3-án, az EKR000097862021 számú esetében 2021. május 10-én töltötte fel az utólagos ellenőrzés keretében az elektronikus rendszerekbe. A Korm. rendelet 109. § (1) bekezdésének első mondata alapján a felperesi jogelőd, mint irányító hatóság feladatkörébe tartozik a közbeszerzési eljárás iratainak utólagos ellenőrzése. Az ajánlatkérő által feltöltött iratok tartalmát a felperesi jogelőd megismerte az utólagos ellenőrzés során. Irreleváns, hogy az iratokat milyen szempontból vizsgálta, mert bármilyen célú vizsgálat megkezdésekor azok teljes tartalma a rendelkezésére állt. Egy vélt közbeszerzési jogsértésről nemcsak akkor lehet tudomást szerezni, ha a vizsgáló személy kifejezetten és kizárólag közbeszerzésjogi szempontú vizsgálatot végez. Egy vélt jogsértés a vizsgálati szándéktól függetlenül, az adott adat értelmezésével az ellenőrző személy tudomására jut. Az iratok feltöltésének időpontja nem volt vitatott. A hivatalbóli kezdeményezés első és második elemében állított jogsértések ténybeli alapjai az EKR001501812019, az EKR001630592019, az EKR001271432020, az EKR001353842020 és az EKR000097862021 számú közbeszerzési eljárások esetében legkésőbb 2021. május 10-én, a közbeszerzési eljárás iratainak a feltöltésekor a felperesi jogelőd tudomására jutottak, ehhez képest a hivatalbóli kezdeményezést a 60 napos szubjektív határidőn túl nyújtotta be 2021. október 8-án, függetlenül attól, hogy a szabálytalansági eljárást 2021. augusztus 19-én indította meg. Hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 104.K.703.419/2021/15. számú ítéletének 28. pontjára és a 104.K.703.419/2021/15. számú ítélet 31. és 33. pontjaira (határozat 39-56. pont).

- [7] A hivatalbóli kezdeményezésnek az eljárás részbeni megszüntetése mellett érdemben vizsgálandó részében megállapított jogsértéssel kapcsolatos érveit a határozat 57-96. pontjaiban, a kiszabott bírság és az érvénytelenség jogkövetkezményeit a 97-113. pontjaiban fejtette ki.
- [8] Az alperes a D.451/18/2021. számú határozatával a D/451/16/2021. számú határozat indokolásának a hivatalbóli kezdeményezés elkésztésével kapcsolatos indokolási részt tartalmazó 41. és 48. pontjait kijavította. A 41. pont kijavított változatában a Korm. rend. 98. § (2) és (4) bekezdéseire hivatkozott, mely szerint a közbeszerzési eljárás iratait az irányító hatóságnak kell megküldeni, mely elvégzi a közbeszerzési-jogi, támogathatósági, elszámolhatósági és műszaki szempontú utóellenőrzést, majd annak eredményétől függően indít szabálytalansági eljárást vagy kezdeményezi az alperes jogorvoslati eljárását. A 48. pont kijavított változatában a Korm. rend. 98. § (4) bekezdésére hivatkozva emelte ki azt, hogy az irányító hatóság feladata a közbeszerzési eljárás iratainak ellenőrzése. A fenti időpontokban feltöltött iratok tartalmát a felperes az utóellenőrzés során felismerte. Nincs annak jelentősége, hogy a közbeszerzési eljárás iratait milyen szempontból vizsgálta, bármilyen célú vizsgálat megkezdésekor az iratok teljes tartalma a rendelkezésére állt. A vélt közbeszerzési jogsértésről nem csak akkor lehet tudomást szerezni, ha a vizsgáló kifejezetten és kizárólag közbeszerzési-jogi szempontú vizsgálatot végez, hanem az a vizsgálati szándéktól függetlenül, az adott adat értelmezésével az ellenőrző tudomására jut. A kijavítás a határozat egyéb részeit nem érintette.

### **A felperes keresete, az alperes védírata**

- [9] A felperes az alperes határozatának jogorvoslati eljárást megszüntető rendelkezését támadta azzal, hogy a hivatkozott rendelkezés hatályon kívül helyezése mellett azt kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest az EKR001501812019, EKR001630592019, EKR001271432020, EKR001353842020 és EKR000097862021 számú közbeszerzési eljárások kapcsán a jogorvoslati kérelem érdemi vizsgálatára. Perköltség igényvel élt. A Kbt. 152. § (1) bekezdés g)

pontja szerinti hivatalbóli kezdeményezési jogosultságot, ennek 152. § (2) bekezdés első fordulata szerinti szubjektív és (2) bekezdés c) pontja szerinti objektív határidejét; és azt sem vitatta, hogy a tudomásszerzés a jogsértő tények tudomásra jutását jelenti. Álláspontja szerint az alperes a Korm. rendelet téves értelmezésével állapította meg a szabálytalansági gyanúbejelentést megelőző tudomásszerzését és azt is, hogy mikor került birtokába azon iratoknak, adatoknak, melyekből a jogsértés tényét megállapíthatta, helytelenül kötötte a tudomásszerzését az iratok elektronikus rendszerbe történt feltöltéséhez. A téves következtetés a Korm. rendelet 109. § (1) bekezdés első mondatának irreleváns, továbbá a 104.K.703.419/2021/15. számú ítélet eltérő tényállás miatti helytelen értelmezéséből fakad. A Korm. rendelet 109. § (1) bekezdése az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra vonatkozik. A kezdeményezés annak megállapítására irányult, hogy az ajánlatkérő jogszerűtlenül állapította meg 300 millió forint értékhatár alattiak az egyes közbeszerzési eljárásait. Az uniós értékhatár alatti eljárásokra irányadó, a Korm. rend. 35. alcíme alatti szabályok szerint került sor az utóellenőrzésre. A közreműködő szervezet a Korm. rend. 23. § (1) bekezdése alapján ellátta a közbeszerzési-jogi ellenőrzést. Az ajánlatkérő a Korm. rend. 100. §-a alapján részére küldte meg az eljárás iratait az EPTK rendszeren keresztül. A közreműködő szervezet az utóellenőrzési eljárásokat lefolytatva készített 2021. július 8-án nem támogató tartalmú jelentést, és tett szabálytalansági gyanúbejelentést 2021. augusztus 10-én. Ennek Korm. rend. 152. § (2) bekezdése szerinti vizsgálata után rendelte el a szabálytalansági eljárást, mely keretében kezdeményezte az alperes hivatalbóli eljárását. A támogatást nyújtó irányító hatóság és a tőle elkülönülő feladatokkal és önálló jogalanyisággal rendelkező közreműködő szervezet is egyértelműen beazonosítható. A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerint a hivatalbóli kezdeményezés joga a támogatót és a közreműködő szervezetet is megilleti - akkor, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzési jogsértés jut tudomásukra. A szabálytalansági eljárást a Korm. rend. 156. § (2) bekezdése alapján kizárólag az irányító hatóság jogosult lefolytatni, amelynek keretében a 160. § (4) bekezdés szerint a szabálytalansági eljárás vezetője kezdeményezheti az alperes hivatalbóli eljárását. A kezdeményező személyéből fakadóan a tudomásszerzés körében a szabálytalansági eljárás elrendelése releváns, ahogy ehhez kapcsolódóan a Kbt. 152. § (2a) bekezdése is ehhez az időponthoz kapcsolja a törvényi vélelmet. Ezt a Fővárosi Törvényszék 103.K.702.930/2021/7. számú ítélete is megerősítette, és az alperes is több döntésében (D.165/10/2020, a D.415/2021 és a D.151/2021) arra jutott, hogy a felperes tudomásszerzése az utóellenőrzésre benyújtott dokumentumok feltöltésétől a két szervezet önálló jogi személy jellegére tekintettel függetlenítendő. A 104.K.703.419/2021/15. számú ítéletében foglaltak nem irányadóak, mert az ajánlatkérő nem igazolta, hogy felperes az EPTK felületen benyújtott dokumentumokhoz hozzáfért. A FAIR alrendszerek használata regisztrációhoz kötött, az egyik alrendszerhez kapcsolódó jogosultsággal nem lehet hozzáférni másik rendszer adataihoz. A támogatási rendszer feladatai az intézményi jogosultságokhoz kapcsolódóan végezhetőek. A tudomásszerzése a szabálytalansági eljárás 2021. augusztus 19-i megindításához kötődött. Korábban a jogsértésről nem tudhatott, mert a közbeszerzési eljárás iratait a közreműködő szervezet ellenőrizte. Nincs arra ráhatása, hogy a szabálytalansági gyanút észlelő szervezet a Korm. rend. 159. §-a szerinti gyanúbejelentést mikor teszi meg, az ezzel kapcsolatos esetleges jogsértés nem eshet a terhére. A jogalkotó szándékosan kötötte a tudomásszerzés időpontját a szabálytalansági eljárás megindításához. A tudomásszerzés iratfeltöltéshez kötése kiüresítené a Kbt. 152. § (2a) bekezdését, mely ellentétes a jogalkotói szándékkal. A tudomásszerzés időpontjának meghatározása – a módosító törvény általános indokolása szerint – éppen az volt, hogy a támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében növelje az ellenőrzés hatékonyságát, kiemelt ellenőrzési lehetőséget biztosítson; hosszabb ellenőrzés esetén is lehetőséget teremtsen az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására, és csökkentse a feltáratlan jogsértés lehetőségét. A határozat 63-65. bekezdéseiben alperes is arra jutott, hogy a perbeli

eset a vélelmezett jogsértés (egybeszámítási kötelezettség) miatt speciális. Az alperes sem darabonkénti, hanem egy végső tudomásra jutási időpontot jelöl meg (2021.05.10.) azzal, hogy a jogsértésnek „legfeljebb” ekkor kellett felperes tudomására jutnia. A jogsértés jellegéből fakadóan értelmezhetetlen gyakorlatot eredményezne, ha tudomására jutás időpontjaként az egyes eljárások ellenőrzésre beküldésének időpontját kellene figyelembe venni. A Kbt. más vélelmei [152. § (9) bekezdése és 154. § (4) bekezdése] a tudomásszerzést a Hatóság ellenőrzésének befejezéséhez kötik, és nem az iratok átadásához. A Kbt. 152. § (2a) bekezdésének alperesi értelmezése egyenlőtlenséget teremt a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására jogosultak között. Az uniós forrásból nyújtott támogatások terhére csak a jogszabályi előírásoknak megfelelő költségek számolhatók el. A Kbt. 177. § (1) bekezdése szerint az uniós források terhére el nem számolható költségek vonatkozásában a támogatást nyújtó szervezetnek a támogatott szervezetekkel szemben a közbeszerzési törvény előírásainak megsértése alapján fennálló polgári jogi igénye is csak az alperes határozatában megállapított jogsértések esetében érvényesíthető. Az SSO FAIR rendszer fejlesztőjének nyilatkozata szerint az alrendszerek elkülönítettek, a közreműködő szervezethez benyújtott iratokhoz a felperes nem fér hozzá. Ennek ellenkezőjét az alperes tévesen állítja. A támogatás támogató tartalmú utóellenőrzési jelentés esetén folyósítható. A szabálytalansági eljárás kezdeményezésekor a gyanút elutasító vagy a szabálytalansági eljárást lezáró döntés az irányadó. A nem támogató tanúsítvány adta kifizethetőségi akadályt a szabálytalansági eljárás akkor bírálhatja felül, ha az alperes jogorvoslati eljárásának hivatalbóli kezdeményezésére nem kerül sor; vagy ha a szabálytalansági eljárás eredményeként nem szabálytalan megállapítás születik. Ha a szabálytalansági eljárásban az alperes hatáskörébe tartozó, nem reparálható jogsértés okán szabálytalanság megállapítására kerül sor, a támogatás kifizetése Unió Bizottsági Határozaton alapuló átalánykorrekció alkalmazásával, részben történik meg. A hivatalbóli kezdeményezés benyújtására szabálytalansági eljárás keretében került sor, - amely a közbeszerzési ellenőrzéssel ellentétben jogszabály által az Irányító Hatóság kizárólagos hatáskörébe utalt feladat. A rendelkezésre álló iratokból kiderül, hogy az utóellenőrzést a közreműködő szervezet végezte, a hivatalbóli kezdeményezésre kijelölt személy eljárása nem az ellenőrzési rendszer szereplői közötti „alku” következménye. A határozat 48. pontjának kijavítása is igazolja a tényállás helytelen megállapítását, mert a kicserélt jogszabálysöveg is hasonló téves következtetés levonására alkalmas. A Kf.IV.40.887/2021/4. számú kúriai ítélet 38. pontja a szabálytalansági eljárás kezdetéhez nem igazodó tudomásra jutás igazolása körében foglal állást, amely a törvényi vélelem felállítását követően nem értelmezhető. A Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.346/2012/4. számú ítélete szerint egy informatikai rendszerbe valamely szervezet számára a dokumentumok feltöltése önmagában nem eredményezi a más kezdeményező általi tudomásszerzést. A Fővárosi Törvényszék 103.K.702.930/2021/7. számú ítélete szerint a tudomásszerzés időpontja a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult szerv vonatkozásában vizsgálendő. A Kúria Kfv.III.038.078/2021/5 számú ítélete szerint a törvényi vélelem megdöntésére csak bizonyítással és a bizonyítékok értékelésével kerülhet sor. Az alperes a Korm. rendelet 98. §-át tévesen értelmezve állapította meg, hogy az EPTK felületen benyújtott iratokhoz hozzáfért. Az irat benyújtás önmagában nem igazolja tudomásszerzést, az alperes okfejtése a vélelmet nem dönti meg. A hivatalbóli kezdeményezést határidőben nyújtotta be, az eljárás megszüntetése jogsértő.

[10] Az alperes védíratában a kereset elutasítását kérte annak alaptalanságát állítva. Perköltség igénytel élte. Utalt a támadott határozat 41. és 48. pontjainak elírásait kijavító D.451/18/2021. számú határozatra; emellett továbbra is a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban, illetve a 104.K.703.419/2021/15. és a 104.K.704.026/2021/14. ítéletekben foglaltakat tartotta irányadónak. A 103.K.702.930/2021/7. számú ítélet kapcsán hangsúlyozta, hogy nem arra alapozta a döntését, hogy a felperes a közreműködő szervezet ellenőrzése eredményeként

szerzett tudomást a jogsértésről. Épp ellenkezőleg, azt állította, hogy a felperes a közreműködő szervezettől függetlenül, az általa is felismerhető, hozzáférhető, feltöltött adatokból szerzett tudomást a vélt jogsértésekről.

### **A bíróság ítélete és annak indokai**

- [11] A kereset az alábbiak szerint alapos.
- [12] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, és a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg. A felperes a kijavító határozatot önállóan nem támadta, az a támadott határozat javított részei helyébe lépett, annak jogszerűségével kapcsolatos érveit a felperes kifejtette, a bíróság az alperes D.451/16/2021. számú határozat jogszerűségét a D.451/18/2021. számú kijavító határozatra tekintettel vizsgálta.
- [13] A perben nem volt vitatott, hogy az ajánlatkérő a beszerzést európai uniós forrásból, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból valósította meg, illetve az sem, hogy a közbeszerzési eljárás iratait 2020. január 16-án és március 17-én az EMIR, 2021. február 3-án, és május 10-én pedig az EPTK rendszerbe töltötte fel, majd a közreműködő szervezet 2021. augusztus 10-én megküldött szabálytalansági gyanúbejelentője alapján a felperes (jogelődje) mint irányító hatóság 2021. augusztus 19-én szabálytalansági eljárást indított. A vitatott kérdés a felek között az volt, hogy a felperes az általa vélelmezett jogsértésről mikor szerzett tudomást, ehhez képest az alperes jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére nyitva álló határidőt megtartotta-e. Jogszerű-e az alperesnek a tudomásszerzés időpontjára vonatkozó megállapítása, mely a felperes tudomásszerzését az utolsó iratfeltöltéshez kötötte. Ennek körében azt kellett megítélnie, hogy az utolsó közbeszerzési eljárás iratainak EPTK rendszerbe történt, 2021. május 10-i ajánlatkérő általi feltöltésével a felperes tudomásszerzése bekövetkezett-e, vagyis a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidő e napon kezdetét vette-e.
- [14] A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerint a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezheti, ha a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására. A (2) bekezdés értelmében a kezdeményezést a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül; támogatásból megvalósuló beszerzés esetén (...) legalább a jogsértés megtörténtétől (...) számított öt éven belül kezdeményezheti. A 2019. január 1-jétől hatályos Kbt. 152. § (2a) bekezdése értelmében az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.
- [15] A 9/2020 (V. 28.) számú AB határozatban az Alkotmánybíróság a Kbt. jelen perben is alkalmazandó 152. § (2a) bekezdése alaptörvényellenességét vizsgálva állást foglalt egyebek

között a rendelkezés megdönthető törvényi vélelem minőségével kapcsolatban is. A jelen perben a bíróságnak a felperes kereseti érvei mentén abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti törvényi vélelmet megdöntött-e az alperes annak állításával, hogy az alperes a szabálytalansági eljárás megindulását megelőzően, már a közbeszerzési iratok feltöltése időpontjában tudomást szerzett a jogorvoslati kérelemben állított jogsértésről.

- [16] Az iratátadás - függetlenül attól, hogy az papír alapon, vagy elektronikus úton történik - és a tudomásszerzés kapcsolata abból kiindulva vizsgálendő, hogy a dokumentumok tartalma hordozza mindazon információk körét, melyekből levonható a vélelmezett jogsértésre vonatkozó következtetés. Ehhez a dokumentumok meghatározott szempontok szerinti tartalmi feldolgozása, illetve a bennük hordozott információk szakmai értékelése szükséges. A meghatározott szempontok szerinti, szakmai irányú, tartalmi feldolgozás kereteit az ebben résztvevő szervezetek feladat,- és hatásköre határozza meg. A Korm. rendelet alapvetően kötött rendszert tartalmazó eljárásjogi előírásai a támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások utóellenőrzésének rendjét oly módon építik fel, hogy az egyes eljárások egymásból következnek, meghatározott logikai és kronológiai sorrendben, meghatározott hatásköri keretek között végzik feladataikat a közigazgatási szervek. A többszempontú ellenőrzés egyik irányvonalát jelenti a közbeszerzési-jogi jogszabályok betartásának vizsgálata. A perbeli tényállás sajátosságából adódóan a vélelmezett közbeszerzési jogsértés több közbeszerzési eljárás iratanyagának feldolgozása, és ezek egymásra tekintettel történő, együttes értékelése alapján felismerhető. Az egyes eljárások dokumentumainak külön-külön történő értékelése alapján ugyanis az egybeszámítási kötelezettség sérelmére vonatkozó információk nem lehettek volna felismerhetőek. Erre a felperes helyesen hivatkozott, utalva az alperesnek a „végső tudomásra jutással” kapcsolatos indokaira is.
- [17] Az alperes álláspontjával ellentétben a perbeli esetben a jogorvoslati határidő szempontjából vizsgálendő tudomásszerzés kapcsán a bíróság két körülményt tekintett relevánsnak: egyrészt azt, hogy a dokumentumok közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzését melyik szervezet végezte, ugyanis ez teremtette meg a szabálytalanság felismerésének lehetőségét; másrészt pedig azt, hogy a jogorvoslati kérelem benyújtására mely szervezet volt jogosult. A perbeli esetben a kettő elkülönült. A bíróság a közreműködő szervezettől elkülönülő, a Kbt. 152. (1) bekezdés g) pontja szerint a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult irányító hatóság tudomásszerzésével kapcsolatban a felperes által is hivatkozott, 103.K.702.930/2021/7. számú, a Kúria által a Kfv.III.38.078/2021/5. számú ítéletével hatályában fenntartott ítéletében kifejtett álláspontját a tényállás hasonlóságára tekintettel a perbeli esetben is irányadónak tekintette. A hivatkozott ítéletében a Fővárosi Törvényszék a felperes tudomásszerzésének időpontját vizsgálva annak tulajdonított jelentőséget, hogy a közreműködő szervezet és az irányító hatóságként eljáró felperes egymástól elkülönülő jogi személyek, míg a szabálytalansági gyanút az előbbi szervezet észlelte, addig a jogorvoslati kérelem előterjesztésére az utóbbi volt jogosult, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjának megállapítása kizárólag a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult felperes vonatkozásában volt vizsgálható. Így az, hogy a közreműködő szervezet mikor és milyen ellenőrzéseket folytat le, miről, mikor szerez tudomást nem hozható összefüggésbe a tőle szervezetileg teljes mértékben elkülönülő felperes tudomásszerzésével.
- [18] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés szerinti vélelem törvényi szabályozás az uniós támogatásból megvalósuló beszerzéseknek a felperes által keresetében részletesen ismertetett Korm. rendeleti szintű ellenőrzésére vonatkozó szabályozási mechanizmusra figyelemmel

keletkezett, biztosítva ezáltal a törvény indokolásában is megjelenő, a feltáratlan jogsértések számának csökkentését szorgalmazó célját, kiküszöbölve egyúttal, hogy a Korm. rendelet szerinti, az ellenőrzés egyes fázisait más-más szervezethez történő telepítése a hatékony jogvédelem akadálya legyen. Így pusztán a Korm. rendelet által szabályozott ellenőrzési rendszer adott fázisára hivatkozással (adatok feltöltése a rendszerbe), vagyis a jogszabályból következően a Kbt. 152. § (2a) bekezdés szerinti vélelmet megdönteni nem lehet. Ha az alperes a vélelem megdöntése érdekében a szabálytalansági eljárás kezdő időpontjától eltérő tudomásszerzési időpontot állít, akkor ehhez nem elegendő egy, az ellenőrzési mechanizmusból fakadó cselekmény megjelölése. Az alperes az eljárási szabályok kötött rendszerén átlépő, azt figyelmen kívül hagyó érveket nem hozhat fel állítása igazolásaként, olyan konkrét, a kezdeményező tudomásszerzését igazoló tények, körülmények szükségesek, melyek kétséget kizáróan igazolják a kezdeményezőnek a szabálytalansági eljárás megindításától eltérő időre az általa megjelölt jogsértésről való tudomásszerzését.

- [19] A felperes érvelése cáfolta az alperes azon állítását, hogy a szerződésmódosítás iratainak 2021. május 10-i feltöltésével a felperes tudomásszerzése bekövetkezett. A közigazgatási iratok között fellelhető szabálytalansági gyanúbejelentő adatlapból (különösen annak 1. és 2. pontjából, valamint a 4. oldalán hivatkozott „a közreműködő szervezett álláspontja szerint” fordulatból), az ehhez kapcsolódó átiratból, illetve az egyes közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan külön-külön kiállított, nem támogató tartalmú utóellenőrzési jelentésekből ugyanis egybehangzóan az állapítható meg, hogy a közbeszerzési-jogi szempontú utóellenőrzést a közreműködő szervezet folytatta le. E szervezet pedig a felperestől szervezetileg elkülönülő, önálló jogi személyként működik. Az alperes által hivatkozott Korm. rend. 98. § (2) és (4) bekezdése szerinti eljárásrend – vagyis az, amikor az utóellenőrzést az irányító hatóság folytatja le – abban az esetben irányadó, mikor az irányító hatóság mellett a Korm. rendelet 3. számú melléklete nem jelöl ki olyan közreműködő szervezetet, amely a 23. § (2) bekezdése szerint egyes, alapvetően az irányító hatóság hatáskörébe tartozó feladatokat ellát. Az alperes jogértelmezése a Korm. rend. 23. § (2) bekezdése szerinti feladatmegosztást teljes mértékben figyelmen kívül hagyja.
- [20] Ez az eljárás menetére, illetve az abban részt vevők hatáskörére nézve téves alperesi jogértelmezés végső soron a közbeszerzési jogorvoslati határidő kezdő időpontjának téves meghatározásához vezetett. Egyáltalán nem irreleváns ugyanis, hogy a támogatásból megvalósult közbeszerzési eljárások utóellenőrzésében mely szervezetek, mely hatáskört gyakorolva vesznek részt. Amellett ugyanis, hogy a hatásköri szabályaikhoz az egyes szervezetek maguk is kötve vannak, nem követelhető meg tőlük olyan eljárási cselekmény foganatosítása, vagy olyan tartalmú vizsgálat elvégzése, mely a hatáskörükön kívüli, azon túllépő. Az alperes eljárását hivatalból azon személyek, szervezetek kezdeményezhetik, melyek feladatkörük ellátása során szereznek tudomást közbeszerzési jogsértésről. A felperes ezzel kapcsolatosan helyesen mutatott rá arra, hogy a 2021. május 10-i iratfeltöltés következményeként nem került abba a helyzetbe, hogy a közbeszerzési jogsértésnek legalább a gyanúját felismerje, ugyanis ekkor az ilyen szempontú, ilyen tartalmú vizsgálat nem volt a feladatköre, mert ezt a közreműködő szervezet végezte.
- [21] A Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése alapján az egyébként a felperes, mint irányító hatóság feladatkörébe tartozó egyes feladatokat – a perbeli esetben a dokumentumok közbeszerzési jogi szempontú tartalmi feldolgozását – a közreműködő szervezet végezte. E feladatmegosztástól függetlenül a szabálytalansági eljárás megindítása, illetve lefolytatása az irányító hatóság hatáskörébe tartozik, miután a Korm. rendelet 156. § (2) bekezdése

egyértelműen úgy rendelkezik, hogy a szabálytalansági eljárást az irányító hatóság folytatja le, abban az esetben is, ha közreműködő szervezet kerül kijelölésre.

- [22] 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 azt írja elő, 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.
- [23] 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.
- [24] A szabálytalansági gyanú észlelése ezért azt jelentette, hogy a közreműködő szervezet a részére átadott közbeszerzési dokumentumokból azt állapította meg, hogy felmerül annak a lehetősége, hogy a támogatás kedvezményezettje (a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője) a közbeszerzési szabályokat megsértette. A gyanú bejelentése egy tőle elkülönülő szervezet, az irányító hatóság eljárását generálta, amely határidőkhöz kötött és adott esetben a szabálytalansági eljárás megindítását eredményezte.
- [25] Helyesen érvelt a felperes amellet, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdése a tudomásszerzését egyértelműen a szabálytalansági eljárás megindításához köti. A Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti törvényi vélelem megdöntését azonban nem eredményezi pusztán azon tény állítása, hogy a közbeszerzési eljárás iratai a felpereshez esetleg korábban megérkeztek. Az alperes jogorvoslati eljárását konkrétan megjelölt közbeszerzési jogszabályok vélhető megsértése indokolta, ennek (vagyis a közbeszerzési jogsértés gyanújának) felismerési lehetőségét pedig a rendelkezésre álló dokumentumok kifejezetten közbeszerzési jogi szempontokat vizsgáló tartalmi feldolgozása teremtette meg.
- [26] 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 alapján a szabálytalanság-felelős a Korm. rendelet 159. § (1) bekezdése szerinti javaslata alapján a 159. § (2) bekezdése alapján az irányító hatóság vezetője dönt a szabálytalansági eljárás megindításáról. A döntéselőkészítési folyamat (vagyis a szabálytalansági gyanú feldolgozása, értékelése, javaslattétellel) illetve a döntési jog gyakorlása (vagyis a szabálytalansági eljárás megindítása)

az irányító hatóság szervezetén belül is elkülönül egymástól. A Kbt.152. § (2a) bekezdése a tudomásszerzést a döntéshozatalhoz, a szabálytalansági eljárás megindításához köti.

- [27] Az alperes döntése nem a jogszabályoknak megfelelő, mivel az általa megjelölt időpontban az iratok a közreműködő szervezethez érkeztek be, mely azok tartalmi feldolgozását elvégezte. A tartalmi feldolgozást követően részére megküldött szabálytalansági gyanúbejelentőből került a felperes mindazon információk birtokába, melyek alapján a szabálytalansági eljárás megindításáról megalapozott döntést hozhatott, egyben e folyamat során juthat olyan információk birtokába, amelyek ismeretében a jogorvoslati eljárást kezdeményezheti. Nem kizárt - miután a kezdeményezéshez nem szükséges, hogy a jogsértésről meggyőződjön, elégséges a jogsértés észlelése, - hogy időben a tudomásszerzés és a szabálytalansági eljárás megindításának időpontja elkülönüljön. A törvényi vélelem megdönthetőségének éppen ez a lényege. Amennyiben azonban a kezdeményező maga erre nem hivatkozik, a vélelem ellenében a jogorvoslati kezdeményezési elemhez rendelt egyedi bizonyítás útján kerülhet sor az attól eltérő időbeli tudomásszerzés megállapítására. Ilyen konkrét, bizonyítékokon alapuló megállapítással az alperes adós maradt.
- [28] Fentiekre tekintettel a bíróság a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja alapján az alperes 18. sorszám alatt kijavított D.451/16/2021. számú határozatának a jogorvoslati eljárást megszüntető részét megsemmisítette, és az alperest új eljárásra kötelezte. A felperes tudomásszerzésére vonatkozó vélelem megdöntéséről az alperes jogosult dönteni. Az új eljárásban az alperes a fenti jogértelmezés szerint köteles a jogorvoslati határidő megtartottságát vizsgálni, és a törvényi vélelem esetleges megdöntéséről döntést hozni.
- [29] A felperes a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1) bekezdése szerint perköltséget nem számított fel, ezért a bíróság az alperest pervesztessége ellenére nem kötelezte perköltség viselésére.
- [30] A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán feljegyzett és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdésére tekintettel alkalmazandó 39. § (3) bekezdés b) pontja és 42. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapított 36 000 forint kereseti illetéket a pervesztes alperes 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége és a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján a Pp. 102. § (6) bekezdésére is figyelemmel a Magyar Állam viseli.
- [31] Az ítélet ellen a fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése és a Kp. 126. § (3) bekezdése zárja ki.

### **Záró rész**

Budapest, 2022. október 25.

dr. Sára Katalin s.k.  
s.k.  
a tanács elnöke, előadó

dr. Bíró Péter s.k.  
bíró

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna  
bíró