



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 106.K.700.135/2024/17.

A felperes: Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (1054 Budapest, Akadémia utca 3.)

A felperes képviselője: dr. Szolnoki István kamarai jogtanácsos

Az alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)

Az alperes képviselője: dr. Kéri Krisztina kamarai jogtanácsos

A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.331/18/2023. számú közigazgatási végzés jogszerűségének vizsgálata

í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 36.000 (harminchatezer) forint perköltséget.

A 36.000 (harminchatezer) forint eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A perben részt nem vevő ajánlatkérő 2015. július 6-án a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 122/A. §-a szerinti közbeszerzési eljárást indított „Tervezési feladatok a TOP 4.2. Szociális alapszolgáltatások infrastruktúrájának bővítése, fejlesztése tárgyú pályázat keretében” 8 helyszínre vonatkozóan engedélyes, illetve engedélyes szintű terv és generál kiviteli terv készítése tárgyában három gazdasági szereplő – köztük a perben nem álló nyertes ajánlattevő – részére megküldött ajánlattételi felhívással mindösszesen 8 részajánlati körben. A jelen per szempontjából releváns 3. rész tekintetében az ajánlatkérő a Bölcs u. 11. szám alatti épület felújítása, bővítése tárgyában engedélyes és kiviteli terv készítése kapcsán kérte az ajánlatok benyújtását. A tárgyi eljárás becsült értéke a 8 rész vonatkozásában mindösszesen: 22.000.000 forint. A közbeszerzés Európai Unió alapokból finanszírozott projekttel volt kapcsolatos (TOP-6.6.2-15).
- [2] Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a tervezési szerződést 2015. augusztus 14-én kötötte meg. A szerződés 1.2. pontjában az ajánlatkérő arról tájékoztatta a nyertes ajánlattevőt, hogy a TOP-4.2. kódszámú pályázat keretében támogatásra kíván pályázni.
- [3] A felek a szerződést 2015. szeptember 17-én módosították arra figyelemmel, hogy az ajánlatkérő tudomására jutott, hogy a szerződés 1.2. pontjában hivatkozott TOP-4.2. kódszámú pályázat változni fog, az új pályázati kódszám TOP-6-6-2-15. Erre tekintettel az ajánlatkérő kérte a nyertes ajánlattevőt, hogy a tervdokumentációt az új pályázat feltételeinek

megfelelően készítse el, valamint a felek a szerződés teljesítési időpontjára vonatkozó 5.2. pontját módosították.

- [4] A támogatói döntés alapján az ajánlatkérő és a támogató között a támogatási szerződés 2017. november 2-án jött létre.
- [5] Az ajánlatkérő az erre a célra létrehozott elektronikus felületen (EPTK) 2019. január 21-én nyújtotta be utólagos ellenőrzésre a közbeszerzési eljárás iratait.
- [6] A Magyar Államkincstár Csongrád Megyei Igazgatósága (a továbbiakban: közreműködő szervezet) a rendelkezésére álló iratok alapján az utólagos ellenőrzést lefolytatta 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) 100. § (3) bekezdése alapján. A közreműködő szervezet 2019. február 4-én hiánypótlási felhívást küldött az ajánlatkérő részére, melynek a 9. pontjában kérte az ajánlatkérő arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy „az ellenőrzésre csatolt okiratok között található szerződést módosító okiratok vonatkozásában kezdeményezték-e a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 100. §-ában foglalt eljárást.” Az ajánlatkérő 2019. február 19-én megküldött válasza szerint „Arra tekintettel nem került sor a szerződést módosító okiratok kapcsán a fenti eljárás kezdeményezésére, mivel úgy ítélte meg ajánlatkérő, hogy a szerződések teljesítési határidejének meghosszabbítása több jogalapon is jogszerű szerződésmódosítás nélkül. A módosítás nem változtatja meg a szerződés szerinti értékeket, és a szerződés jogviszony egyes elemeit, önmagában a szerződés időtartamán belül a teljesítési határidő meghosszabbítására került sor, a műszaki tartalom és az egyéb feltételek nem változtak. Tekintettel arra, hogy csak a teljesítési határidő változott, és a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, melyet az ajánlatkérő nem láthatott előre, így tulajdonképpen nem is lett volna szükséges a szerződés módosítására, csak az ajánlattevő bejelentésére, miszerint az akadályközlési kötelezettségének eleget tesz (Ptk. 6:126. §), a szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése, a teljesítési határidő teljesítése előre láthatóan akadályba ütközik, ezt a tényt a felek szerződést módosító közös nyilatkozatban rögzítik. Klasszikus értelemben vett szerződésmódosítás nem történik. Az eredeti szerződés feltételei nem változnak, csak a teljesítési határidő, a teljesítési határidő az eljárása során nem volt bírálati elem. A szerződő felek a tervezési szerződésben, különös tekintettel annak 5.7. pontjában foglaltak szerint jártak el, mely meghatározza a szerződés meghatározott tartalmi elemei későbbi változása esetén követendő eljárást.” A közreműködő szervezet 2019. július 1-jén nem támogató tartalmú utólagos ellenőrzési jelentést állított ki, melynek 11. pontja szerint „az eljárás során keletkezett valamennyi dokumentum felcsatolásra került”. 2019. július 10-én szabálytalansági gyanúbejelentéssel élt a felperesi jogelőd irányába, amely a szabálytalansági gyanúbejelentő adatlapokat 2019. július 18-án vette kézhez. A felperesi jogelőd 2019. július 25-én a szabálytalansági eljárás mellőzéséről döntött. Ezt követően a közreműködő szervezet arról értesítette az ajánlatkérőt, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés ellenértéke elszámolható.
- [7] A közreműködő szervezet 2022. március 30-31. napján az ajánlatkérőnél közbenső helyszíni ellenőrzést tartott, mely során kérte az ajánlatkérőtől a szerződésmódosításhoz kapcsolódó dokumentáció feltöltését az EPTK felületre. Az intézkedési terv szerint „A tervezési szerződést módosító okiratok és a kapcsolódó dokumentáció beküldése közbeszerzési ellenőrzése céljából – jelen helyszíni ellenőrzés időpontjáig – nem történt meg.” Az ajánlatkérő az intézkedési tervben foglaltaknak eleget téve benyújtotta a szerződésmódosítást az EPTK felületen keresztül.
- [8] A közreműködő szervezet 2022. április 28-án megindította a szerződésmódosítások utóellenőrzését. A közreműködő szervezet 2022. május 27-én és 2022. július 18-án hiánypótlási felhívást küldött az ajánlatkérő részére, végül 2023. június 20-án megküldte a szabálytalansági gyanúbejelentő adatlapot a felperes jogelődjének, mint irányító hatóságnak a

közbeszerzési eljárás eredményeként született tervezési szerződés tekintetében. A felperesi jogelőd 2023. június 30-án a szabálytalansági eljárás megindításáról döntött.

- [9] A felperes jogelődje, mint hivatalbóli kezdeményező 2023. augusztus 17-én hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő az alperesnél, melyben a szerződésmódosítás jogszerűségét kifogásolta tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a teljesítési határidő módosítása nem felel meg a régi Kbt. 132. § (1) bekezdés *a)* és *c)* pontjaiban, valamint a (2) bekezdésben foglaltaknak. Nem látta igazoltnak, hogy a szerződésmódosítást az ajánlatkérő által kellő gondossággal eljárva előre nem látható ok tette szükségessé. A jogsértő esemény időpontjaként 2015. szeptember 17. napját, azaz a szerződésmódosítás időpontját, míg a tudomásszerzés időpontjaként 2023. június 23. napját, azaz a szabálytalansági eljárás megindításának napját jelölte meg.

Az alperes határozata

- [10] Az alperes a 2023. december 21-én kelt D.331/18/2023. számú végzésével a jogorvoslati eljárást megszüntette.
- [11] Indokolása szerint az ajánlatkérő igazolta, hogy 2019. január 21. napján az erre a célra létrehozott elektronikus felületen feltöltötte a közbeszerzési eljárás során keletkezett iratanyagot. A közreműködő szervezet 2019. február 4. napján hiánypótlási felhívást bocsátott ki, melynek 9. pontjában kifejezetten a szerződésmódosítás körében intézett kérdést az ajánlatkérőhöz. Az ajánlatkérő a felhívásnak eleget téve a 2019. február 19. napján megadott válaszában tételes kifejtést tett a kérdéses szerződésmódosítással összefüggésben. A lefolytatott vizsgálat eredményeként a módosítás tekintetében szabálytalanság nem került feltárára, a szabálytalansági gyanúbejelentő nem e körben került benyújtásra az irányító hatóság felé. Ezt támasztja alá a 2019. július 1. napján kiadott nem támogató tartalmú utólagos ellenőrzési jelentés, mely tételesen tartalmazza, hogy a közreműködő szervezet mely körben élt szabálytalansági gyanúbejelentővel. Ugyanakkor a hivatkozott irat azt is alátámasztotta, hogy a vizsgálat lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum benyújtásra került, tehát a közbeszerzési iratok megismerhetők voltak, azok így nem csak a közreműködő szervezet, hanem az irányító hatóság rendelkezésére is álltak. Ezen iratok között pedig nyilvánvalóan megtalálható volt a kérdéses szerződésmódosítás, hiszen azzal kapcsolatos kifejezett kérdés is kibocsátásra került az ajánlatkérő irányába. Tehát a kérdéses szerződésmódosítás már a helyszíni ellenőrzést megelőzően is a felperesi jogelőd rendelkezésére állt. Ennek legkésőbbi időpontjaként a 2019. július 10-én kelt szabálytalansági gyanúbejelentés szolgál, melyet az irányító hatóság 2019. július 18-án vett kézhez. Egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy a jogorvoslati kezdeményezés tárgyát képező szerződésmódosítás már a 2022. évi helyszíni ellenőrzés előtt, legkésőbb a 2019. július 10-én megküldött és a felperes jogelődje által 2019. július 18-án átvett gyanúbejelentésből a felperesi jogelőd rendelkezésére állt. Bár a szabálytalansági gyanúbejelentés ezen időpontban a szerződésmódosítás tekintetében érdemi jogsértést nem tárt fel, ez nem jelenti azt, hogy az irányító hatóságnak ne lett volna kötelessége a teljes közbeszerzési eljárás – így a szerződésmódosítás – tekintetében is vizsgálatot lefolytatnia, különös tekintettel arra, hogy az alperesi érdekelt szabálysértése okán **az ellenőrzés utólagos ellenőrzésként került lefolytatásra a Korm. rendelet 99. §-a szerint.** A 2023. június 30-án elrendelt szabálytalansági eljárást megelőzően is lehetősége lett volna az irányító hatóságnak jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, hiszen a Korm. rendelet 156. § (2) bekezdése értelmében az Irányító Hatóság közreműködő szervezet kijelölése ellenére szabálytalansági eljárásokat maga folytatja le, illetve szabálytalanságkezelési eljárásnak nem része a gyanú bejelentése. Hivatkozott a Kúria Kfv.37.026/2023/6. számú ítéletére és a Fővárosi Törvényszék 104.K.703.419/2021/15. számú ítéletére. Mindezek alapján megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező a 90 napos szubjektív jogvesztő határidőt túllépve nyújtotta be 2023.

augusztus 17-én a hivatalbóli kezdeményezését, így a hivatalbóli kezdeményezés érdemi vizsgálatának eljárásjogi akadályja állt fenn.

A kereset és a védírat

- [12] A felperes a végzést keresettel támadta, melyben a végzés megsemmisítését és az alperes jogorvoslati eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Perköltséget igényelt a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 3. és 4. §-ai alapján, azonban annak összegét nem számította fel.
- [13] Érvelése szerint az alperes döntése megalapozatlan, mivel ő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. § (2a) bekezdése szerinti vélelem alapján határozta meg a tudomásszerzés időpontját a szabálytalansági eljárás megindításának napjaként.
- [14] 2019. évben is sor került szabálytalansági gyanú bejelentésére, azonban annak a tárgya a közbeszerzési eljárás lefolytatásával összefüggésben felmerülő szabálytalansági gyanú volt, míg a későbbi szabálytalansági eljárás tárgyát ezen közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött vállalkozási szerződés módosításával kapcsolatban felmerülő szabálytalansági gyanú képezte. A Korm. rendelet 1. számú melléklete 211.1-211.3 pontjai alapján a gyanúbejelentés vizsgálata a gyanúbejelentő adatlapban rögzítettek szabálytalanságkezelési szempontú vizsgálatából áll és nem a gyanúbejelentést megelőző ellenőrzési folyamatok megismétléséből. Ebből következően, ha a gyanúbejelentés nem fogalmaz meg gyanút valamely, közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött vállalkozási szerződés módosításának feltételezett jogellenességét illetően, akkor annak vizsgálata nem képezi a szabálytalanságfelelős előzetes eljárását. Jelen esetben a 2019. évi gyanúbejelentő adatlap nem fogalmazott meg semmilyen szabálytalansági gyanút a szerződés módosítását illetően. A Kbt. 152. § (2a) bekezdése is kifejezetten annak a szabálytalansági eljárásnak a megindítása napját tekinti a szubjektív határidő kezdetének, ami a sérelmezett közbeszerzési jogsértésre vonatkozik. A szerződésmódosítás jogellenességének gyanúja jelen esetben kizárólag a 2023. évi gyanúbejelentésben jelenik meg.
- [15] A közbeszerzési ellenőrzés típusának (utó- vagy utólagos ellenőrzés) a szabálytalansági gyanúbejelentések és az arról való döntések körében nincs relevanciája. Bármilyen ellenőrzési folyamatból eredhet szabálytalansági gyanú, és amint az a hivatkozott jogszabályhely 211.1-211.3 pontjaiból kitűnik, a gyanú előzetes vizsgálatát sem befolyásolja, hogy a gyanú adott esetben utó- vagy utólagos ellenőrzés eredményeképpen merült-e fel. A Korm. rendelet 156. § (2) bekezdésében foglaltakból sem következik tehát, hogy az irányító hatóságnak egy a gyanúbejelentésben nem szereplő jogsértés fennállásának gyanújáról kellett volna döntenie, és ez alapján a 2023. június 30. napján elrendelt szabálytalansági eljárást megelőzően is lehetősége lett volna jogorvoslati eljárást kezdeményeznie a szerződésmódosítás tárgyában. A tudomásszerzése körében nem bír relevanciával, hogy az ellenőrzést végző milyen kérdést tett fel az ellenőrzése keretében, illetve, hogy az ajánlatkérő az ellenőrzésre milyen dokumentumokat bocsátott rendelkezésre. A Korm. rendelet XVI. fejezete alapján külön ellenőrzési folyamatban kerül vizsgálat alá a közbeszerzési eljárás és – ha releváns – a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés módosítása. A tervezési szerződés 1. számú módosításával összefüggésben utóellenőrzési eljárás megindítására 2022. április 28. napján került sor. Ennek kapcsán két hiánypótlási felhívás került kibocsátásra, melynek során az ajánlatkérő 2022. június 20. és 2023. január 24. napján küldte meg válaszáat a közreműködő szervezet részére az erre kialakított elektronikus felületen keresztül. A közreműködő szervezet végül 2023. június 5. napján állította ki a nem támogató tartalmú jogi állásfoglalását, így fogalmilag is kizárt, hogy egy később észlelt jogsértésről korábban szerezzen tudomást a kezdeményező irányító hatóság.

- [16] Hivatkozott a Kúria Kfv.III.38.078/2021/5. és Kfv.V.37.505/2022/11. számú döntéseinek elvi tartalmára, mely szerint a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített törvényi vélelemtől a közbeszerzési hatóság erre irányuló bizonyítás és bizonyíték-értékelés nélkül nem térhet el.
- [17] A közreműködő szervezet és az irányító hatóság hatásköre eltér, az irányító hatóság feladata a támogatás folyósítása, a felhasználást a közreműködő szervezet ellenőrzi. Az iratok közbeszerzési jogi ellenőrzését a közreműködő szervezet végezte a Korm. rendelet 23. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás és a szerződésmódosítás vonatkozásában is. Közbeszerzési-jogi vizsgálat lefolytatására nem volt lehetősége a hatáskör-megosztás miatt. Ezt támasztják alá a Kúria Kfv.V.37.425/2022/16. számú ítéletének 26-27. pontjai is és a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.924/2021/13. számú ítéletének 17. pontja és a 103.K.700.464/2022/7. számú ítéletének 14. pontja. A 2019. évi gyanúbejelentés a szerződésmódosítás jogellenességét nem kifogásolta, és a Korm. rendelet 211.1.-6. pontjai szerinti előzetes vizsgálat független a 2023. évi gyanúbejelentéstől és annak vizsgálatától. Az ajánlatkérő a szerződésmódosítás közbeszerzési jogi ellenőrzését nem 2019-ben, hanem 2022. április 28-án kezdeményezte. A közbeszerzési eljárás és a szerződésmódosítás – és az ezekhez kapcsolódó szabálytalansági eljárások is – elváltak egymástól. A közreműködő szervezet által végzett közbeszerzési jogi ellenőrzés és a korábbi szabálytalansági gyanúbejelentés sem alapozza meg a tudomásszerzését.
- [18] Az alperes a védiratában a végzésében foglaltak fenntartásával a kereset elutasítását kérte. Perköltséget igényelt, melynek összegét az IM rendelet 3. § (3) bekezdése alapján, a kereset tanulmányozására 1 óra, a védirat elkészítésére 2 óra, az iratanyag összeállítására és továbbítására 3 óra időráfordítást megjelölve összesen 36.000 forint, valamint az esetleges tárgyalásra óránként 6.000 forint összegben számította fel.
- [19] Indítványozta a keresetindítási határidő megtartottságának, illetve a keresetlevelet benyújtó személy eljárási jogosultságának – ekként a keresetlevél joghatályos benyújtásának – vizsgálatát.
- [20] Hivatkozása szerint az ajánlatkérő által a 2019. január 21. napján kezdeményezett ellenőrzési eljárás időpontjában a szerződés módosítására már sor került, így ebben az időpontban már valamennyi dokumentum a felperesi jogelőd rendelkezésre állt az ellenőrzés lefolytatásához. Ezen tényekre tekintettel az alperes álláspontja szerint nem helytálló a felperes arra történő utalása, hogy a Korm. rendelet szerint a közbeszerzési eljárás és a szerződésmódosítás vizsgálata a jelen körülmények között is szétválna. A Korm. rendelet nem tesz éles elhatárolást a körben, hogy a közbeszerzési iratok és az esetleges szerződésmódosítások csak különálló eljárások keretében vizsgálhatók.
- [21] Álláspontja szerint jelentősége van annak a körülménynek, hogy utólagos és nem utóellenőrzésre került sor. Magából az eljárásfajtából adódóan is az irányító hatóság köteles a teljeskörű vizsgálat lefolytatására, utóbb nem hivatkozhat arra, hogy a már rendelkezésre álló dokumentumok birtokában lefolytatott ellenőrzést követően egy újabb ellenőrzés keretében feltárt jogsértés a közreműködő szervezet észrevétele alapján jut a tudomására. Az, hogy a felperes a rendelkezésre álló iratok birtokában végül mikor ismer fel egy adott jogsértést, nem lehet mérvadónak tekinteni, ezzel ugyanis éppen a jogbiztonság követelménye sérülne.
- [22] 2022. március 30-31. napján tartott helyszíni ellenőrzést követően a módosítás körében elrendelt vizsgálatot – az intézkedési terv tartalmától függetlenül – nem a módosítás rendelkezésre állásának hiánya teremtette meg. Az iratokból ugyanis egyértelműen az tűnt ki, hogy egy, a 2019. évben lefolytatott vizsgálatot követően a helyszíni ellenőrzés után bekért – de már az elektronikus rendszeren keresztül is megküldött, sőt vizsgált – irattal (szerződésmódosítás) szemben 2022. április 28. napján újabb vizsgálati eljárás került elrendelésre, melynek eredményeként több, mint egy évvel később jelzett gyanúbejelentés szolgált a 2023. június 30. napján megindított szabálytalansági eljárás alapjául.
- [23] Ezért van jelentőség annak, hogy a közreműködő szervezet már 2019-ben kifejezett kérdést intézett a szerződésmódosítás kapcsán az alperesi érdekelthez, és az utólagos ellenőrzésre

tekintettel vezette le, hogy a felperes jogelődje vizsgálni volt köteles valamennyi iratot, így a vitatott szerződésmódosítást is. Nem azt állította tehát, hogy a felperesi jogelőd tudomásszerzése már az iratok elektronikus rendszerbe történt feltöltésével megvalósult, hanem arra hívta fel a figyelmet, hogy a támogatási szerződés megkötését megelőzően a szerződésmódosítás már megtörtént, az ajánlatkérő 2019. január 21-én valamennyi iratot rendelkezésre bocsátott, a szerződésmódosítás ellenőrzése már 2019. évben megtörtént. A költségek elszámolhatósága az irányító hatóság vizsgálatán és a szabálytalansági gyanúbejelentő elutasításán alapult.

A törvényszék döntése és annak jogi indokai

- [24] A felperes keresete – az alábbiak szerint – nem alapos.
- [25] A Fővárosi Törvényszék a közigazgatási jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés *a*) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 124. § (2) bekezdés *c*) pontja értelmében egyszerűsített perben, a Kp. 124. § (5) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el, mivel annak tárgya az alperes eljárást megszüntető döntése.
- [26] A végzés jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdése és a 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességében értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során a Kúria joggyakorlatát figyelembe véve járt el, attól nem tért el.
- [27] A bíróság az alperes indítványára elsőként a keresetindítási határidő megtartottságát és a keresetlevél hatályos előterjesztését vizsgálta.
- [28] A Kbt. 169. § (1) bekezdése szerint ha az Ákr., illetve e törvény alapján a végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye, a kereseti kérelmet – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz kell benyújtani.
- [29] A periratok alapján a törvényszék megállapította, hogy a felperes az alperes végzését 2023. december 21. napján elektronikus úton vette kézhez. A Közbeszerzési Hatóság Elnöke az igazgatási szünetről szóló 2023. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Igsz. tv.) 6. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a téli igazgatási szünet elrendeléséről szóló 407/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésére – a Közbeszerzési Hatóságnál 2023. december 27. napjától 2024. január 1. napjáig tartó időszakra igazgatási szünetet rendelt el. Az Igsz. tv. 3. § (2) bekezdés 3. pontja szerint az igazgatási szünet időtartama nem számít bele a közigazgatási per indítására szolgáló határidőbe. A 8 napos keresetindítási határidő ezért 2024. január 4. napján járt le, mely napon a felperes a keresetlevelét előterjesztette. Így a felperes a keresetindítási határidőben terjesztette elő a keresetlevelét, tehát az nem késett el. A felperes a bíróság felhívására csatolta a keresetlevelet elektronikus aláírásával ellátó kamarai jogtanácsos részére adott meghatalmazást is, így a keresetlevél érdemi vizsgálatának nem volt eljárásjogi akadálya.
- [30] A jelen perben a bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes jogsértően szüntette-e meg a jogorvoslati eljárást arra tekintettel, hogy a hivatalbóli kezdeményezés elkésett.
- [31] A Kbt. – hivatalbóli kezdeményezés benyújtása időpontjában, azaz 2023. augusztus 17-én hatályos – 152. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés *a)–f*) pontja, *h)–i*) pontja és *k)–l*) pontja szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, az (1) bekezdés *g*), *j*),

m)–o) pontja szerinti szervezet vagy személy a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.

Ugyanezen szakasz (2a) bekezdése szerint 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.

[32] Az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) AB határozata rendelkező részének 1. pontja alapján „Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.” Az AB határozat [45] pontja szerint „(...) a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő esetében a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti eljáráskezdeméyzési jogosultsággal rendelkező szerv vagy személy vonatkozásában a jogsértés tudomásra jutása – a bírói gyakorlat szerint – a bizonyított saját észleléshez köthető. Az Alkotmánybíróság szerint külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeményezett szabálytalansági eljárás kezdeményezésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki. (...)” A [46] pont szerint „(...) Ez az időpont azonban olyan törvényi vélelem, amellyel szemben helye van bizonyításnak, a tényleges tudomásszerzés időpontját akár a Közbeszerzési Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság ettől eltérően állapíthatja meg.”

[33] A Kúria a Kf.II.39.460/2022/4. számú ítéletében kimondta, hogy „[35] (...) Erre figyelemmel azt kell vizsgálni, hogy mikor került a kezdeményezés előterjesztésére jogosult birtokába mindazon tény és információ, amely alapján a kezdeményezéssel érintett jogsértések a valószínűség szintjén azonosíthatóak voltak.”

[34] A Kúria Kfv.VII.37.026/2023/6. számú végzése szerint „[43] (...) a vizsgálat tárgyát képező jogsértéssel kapcsolatban kellett olyan konkrét, tényyszerű eseményre, bizonyítékra hivatkozni, amely megalapozza és igazolja azt, hogy a hivatalbóli kezdeményező a vélelem szerinti időponthoz képest eltérő (azt megelőző) időpontban jutott a kezdeményezést megalapozó adatok, információk birtokába (...)”

[44] A bírói gyakorlat szerint a jogsértés tudomásra jutása a bizonyított saját észleléshez köthető, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről a kezdeményező értesül. (AB határozat Indokolás [45] pont; Kf.II.39.460/2022/4. Indokolás [35] pont; Kf.IV.40.887/2021/4. [38] pont) Amennyiben a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezést megalapozó tények (iratok) birtokába kerül, feladat- és hatáskörével összefüggésben kötelezettsége is keletkezik azok vizsgálatára, és a valószínűsített jogsértés esetén a kezdeményezésre. Következik ez egyrészt a Kbt. 152. § (1) bekezdéséből is, hiszen az alperes hivatalból indított eljárását az ott felsorolt szervek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény

felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. Másrészt ez a követelmény áll összhangban azzal, hogy a jogvesztő határidőket a jogbiztonság garantálásához kapcsolódó rendeltetésüknek a megvalósítása érdekében előre meg kell határozni, és azoknak kellően előreláthatónak kell lenniük (Európai Unió Bírósága C-496/18. és C-497/18. számú egyesített ügyben hozott ítéletének 95. bekezdése).

[45] Éppen a feladat- és hatáskör ellátásának kötelezettségéből következik, hogy amennyiben a feladatkörében eljáró hatóság rendelkezésére állnak a jogsértést valószínűsítő tények (iratok), az azokból fakadó kezdeményezési jogkörének gyakorlása nem pusztán egy jogosultság, hanem kötelezettség. A jogsértés megállapításához szükséges tények teljes körű feltárása, annak bizonyítás szintjét elérő alátámasztása már az alperes előtt folyó jogorvoslati eljárás feladata.”

[35] A felperes jogelődje a hivatalbóli kezdeményezést irányító hatóságként terjesztette elő az alperesnél a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján. Ezért a hivatalbóli kezdeményezésre számára nyitvaálló határidő a jogsértés tudomásra jutásától számított kilencven nap volt. A hivatalbóli kezdeményezésében a tudomásszerzés időpontjaként a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti vélelemnek megfelelően a szabálytalansági eljárás megindításának napját – azaz 2023. június 23-át – jelölte meg.

[36] A periratok alapján azonban megállapítható, hogy az ajánlatkérő 2019. január 21-én a közbeszerzés valamennyi iratát feltöltötte az EPTK rendszerbe. Ezt a tényt felperes sem vitatta. Ekkor, azaz a kezdeményezett ellenőrzési eljárás időpontjában a szerződés módosítására már sor került, így ebben az időpontban már valamennyi dokumentum rendelkezésre állt az ellenőrzés lefolytatásához. Ezt támasztja alá a 2019. júliusi gyanúbejelentő adatlap: 5.1. pontja is, mely szerint „Az Összegezés megküldésére 2015. augusztus 3-án került sor, míg valamennyi dokumentum megküldése Közreműködő Szervezet részére kezdeményezve ezzel az utólagos ellenőrzést 2019. január 21. napján történt meg.” Ugyanez a következtetés vonható le az utólagos ellenőrzési jelentés 11. pontja alapján is, mely szerint „az eljárás során keletkezett valamennyi dokumentum felcsatolásra került”. A közreműködő szervezet 2019. február 4-én a hiánypótlási felhívásában kérdezett a szerződésmódosításról, amelyre az ajánlatkérő 2019. február 19-én válaszolt. Tehát a közreműködő szervezet az utólagos ellenőrzése során – az azzal összefüggésben feltett kérdésekből megállapíthatóan – vizsgálódott a szerződésmódosítás körében. A közreműködő szervezet már a 2019-es utólagos ellenőrzése során a dokumentumok – köztük a szerződésmódosítás – közbeszerzési jogi szempontú ellenőrzését végezte el. Már az első szabálytalansági gyanúbejelentő közbeszerzési jogsértéseket tartalmazott, igaz nem a szerződésmódosításra vonatkozóan. Ugyanakkor a szabálytalansági gyanúbejelentő nem köti az irányító hatóságot. A szabálytalansági gyanú előzetes vizsgálata a Korm. rendeletben rögzítettek szerint komplex folyamat, mely nem korlátozódik a gyanúbejelentés tartalmára, annak része az ehhez kapcsolódóan rendelkezésre bocsátott további információk, dokumentumok köre is. Ehhez kapcsolódóan a szabálytalanságfelelős szerepe sem korlátozódik a gyanúbejelentés adminisztratív szempontú ellenőrzésére.

[37] A Korm. rendelet 159. § (1) bekezdése alapján 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.

[38] A Korm. rendelet 1. számú mellékletének 209. pontja szerint e fejezet alkalmazásában szabálytalansági gyanú a szabálytalanság elkövetésére megalapozottan utaló tények, körülmények, vagy dokumentumok, amelyből alappal lehet következtetni a szabálytalanság tényállási elemeinek fennállására. A 210.1. pont szerint akinek szabálytalansági gyanú jut a tudomására (így különösen munkafolyamatba épített ellenőrzés keretében, helyszíni ellenőrzés lefolytatása során, a belső ellenőrzés munkája során, az ellenőrzésre jogosult egyéb

szervek megállapításai, jelentései alapján, közbeszerzési döntőbizottsági, közigazgatási, bírósági eljárás alapján, bejelentések, illetve feljelentések alapján, sajtóhírekből, korábbi szabálytalansági eljárás jogorvoslata során), a tudomásra jutástól számított nyolc napon belül a szabálytalansági gyanú bejelentő adatlapon rögzíti a monitoring és információs rendszerben a szabálytalanság gyanúját és azt haladéktalanul megküldi az illetékes szervezet szabálytalanságfelelősének. A szabálytalanságfelelős eljárásának kereteit rögzítő 211.1. pont *c)* alpontja szerint a gyanúbejelentés átvételétől számított 5 napon belül tájékozik a gyanúra utaló tényről, körülményről vagy dokumentumokról, melynek során helyszíni ellenőrzést tarthat, iratokba betekinthet, személyeket hallgathat meg, (külső) szakértő véleményét kérheti ki, az *f)* alpont szerint pedig megküldi a szabálytalansági gyanú bejelentés kezelésével kapcsolatos döntési javaslatát az irányító hatóság vezetőjének, mellékelve a kapcsolódó dokumentumokat. A 211.2. pont szerint, ha a gyanúbejelentő adatlap hiányos, hibás, a szabálytalansági gyanút nem az arra használatos formanyomtatványon rögzítették, a szabálytalanságfelelős a hiányok megjelölésével felhívja a gyanúbejelentőt a hiányok pótlására. A szabálytalanságfelelős az előzetes vizsgálata során tett megállapítások nyomán jogosult a szabálytalansági gyanúbejelentő adatlap kiegészítésére, javítására. A 211.3. *a)* pont *aa)* alpont szerint a szabálytalanságfelelős a szabálytalansági gyanú előzetes vizsgálata alapján annak kézhezvételétől számított öt napon belül javaslatot tehet az eljárás megindítására, ha az ismert tényekből és körülményekből, valamint a rendelkezésre álló dokumentumokból valószínűsíthető, hogy a szabálytalansági gyanú fennáll, a *b)* pont szerint pedig javaslatot tehet a gyanú elutasítására, ha már a rendelkezésre álló dokumentumokból egyértelműen megállapítható, hogy a szabálytalansági gyanú nem áll fenn.

[39] A szabálytalanság felelős a gyanúbejelentés alapján jár el, azonban vizsgálódási kereteit a gyanúbejelentés tartalma, illetve az ebben megjelölt jogsértések nem kötik, azt a rendelkezésére bocsátott adatok egészére kiterjedően folytatja le, a szabálytalansági eljárás megindításával vagy ennek mellőzésével kapcsolatos javaslatát és az ismert tények, körülmények és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján alakítja ki. A Korm. rendelet 211. pont *c)* alpontja szerint a gyanúra utaló dokumentumokról is tájékozik, ennek során meghatározott eljárási cselekményeket folytathat le, az előzetes vizsgálata alapján tett megállapítások alapján pedig a gyanúbejelentő adatlapot kiegészítheti, kijavíthatja. A perbeli esetben alapvetően a szerződésmódosítás volt az a dokumentum, melyből a Korm. rendelet 1. számú melléklet 209. pontja szerint következtetni lehetett az ezzel kapcsolatos szabálytalanság tényállási elemei megvalósulására. A felperes sem hivatkozott további olyan dokumentumra, konkrét tényre, körülményre, amely a kezdeményezés alapjául szolgáló jogsértés felismerését számára a második szabálytalansági eljárásban ismertté vált adatok következtében biztosította volna.

[40] A felperes által sem vitatottan az ajánlatkérő által már 2019. januárjában feltöltött iratokat a közreműködő szervezet a jogelődje részére 2019. július 10-én megküldte, melyet 2019. július 18-án az kézhez vett. Tehát valamennyi tény, bizonyíték, ismeret a felperes jogelődje rendelkezésére állt már 2019 július 18-án. Ekkor a feladat- és hatásköréből adódóan kötelezettsége is keletkezett azok vizsgálatára. Azonban ennek teljeskörűen nem tett eleget. Az a körülmény, hogy az iratok ismételt vizsgálata alapján a közreműködő szervezet a korábbiaktól eltérően további jogsértést észlel, nem eredményezte azt, hogy a felperes jogelődje, mint irányító hatóság számára az utóbb lefolytatott vizsgálat időpontja alapozta volna meg a tudomásszerzést.

[41] A Kúria Kfv.VII.37.026/2023/6. számú végzése [41] pontjában kimondta, hogy „Az AB határozat szerint „a hatóság valamely jogalannal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa.” (AB határozat Indokolás [40] pont). (...)” A [42] pont szerint pedig „A jogbiztonság Alkotmánybíróság által megerősített

követelménye tehát a jogorvoslatok, és az arra vonatkozó határidők előre láthatóságát, számon-kérhetőségét egyértelműen elvárja.”

- [42] Az, hogy az adatok, iratok birtokában a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult szerv a jogsértést nem ismeri fel, a jogorvoslati határidő szempontjából nem eredményezheti azt, hogy ugyanazon adatok ismételt vizsgálata alapján – minden egyéb olyan eljárási cselekmény nélkül, ami a korábbi ismeretekhez képest újabbat feltételezne – több évvel később következne be a jogsértésről való tudomásszerzés. Ez a kúriai végzésben kifejtett állásponttal sem lenne összeegyeztethető. Mindez nemcsak a támogatásból megvalósított közbeszerzési eljárások végső lezárásának jelentős időbeli elhúzóda jogkövetkezményével járna, hanem egyúttal azzal is, hogy az azok megtámadását biztosító jogorvoslati eljárások megindításához szükséges határidők tudomásszerzéshez kötött kezdeti időpontja is kiszámíthatatlanná válna, ami a törvényi vélelem megalkotásával jogalkotói cél nem lehet. Ez a jogbiztonság követelményével semmiképpen nem egyeztethető össze.
- [43] A felperes alaptalanul hivatkozott arra is, hogy a Korm. rendelet XVI. fejezetéből az következne, hogy külön folyamat lenne a közbeszerzési eljárás és az ennek eredményeként kötött szerződés módosításának ellenőrzése. A közbeszerzési eljárás ellenőrzésekor a szerződésmódosítás már rendelkezésre állt, nem volt akadálya annak, hogy ez az eljárás irataival együtt ellenőrzésre kerüljön.
- [44] A felperes alaptalanul állította, hogy az alperes a Korm. rendelet 156. § (2) bekezdését tévesen értelmezte. A hivatkozott rendelkezés ugyanis annyit rögzít, hogy a szabálytalansági eljárást az irányító hatóság folytatja le, abban az esetben is, ha közreműködő szervezet kerül kijelölésre. A perben nem volt vitatott az, hogy a szabálytalansági gyanúbejelentések alapján a felperes jogelődje, mint irányító hatóság döntött abban a kérdésben, hogy a szabálytalansági eljárást megindítja-e vagy sem. A felperes nem vitatta, hogy a szabálytalansági eljárásnak nem része a gyanúbejelentés. A perbeli esetben azonban a közvetítő szervezet, illetve ezt követően az irányító hatóság is a rendelkezésére álló dokumentumok vizsgálatát végezte el, e dokumentumok között pedig a szerződésmódosítás megtalálható volt, azzal kapcsolatban a közvetítő szervezet az azzal összefüggésben feltett kérdésekből megállapíthatóan vizsgálódott is, azonban ezzel kapcsolatos jogsértést, szabálytalanság gyanúját nem tárta fel. Az, hogy a hivatkozott szervezetek ezzel kapcsolatos kételyt nem fogalmaztak meg, ezzel kapcsolatos jogsértést nem ismertek fel, nem eredményezhette azt, hogy a felperesi jogelőd tudomásszerzése nem következett be.
- [45] Annak, hogy utólagos vagy utóellenőrzésre került sor annyiban van jelentősége, hogy már az első utólagos ellenőrzés során valamennyi dokumentum közbeszerzési jogi szempontú vizsgálatára sor került – illetve kellett volna kerülnie –, ezért az alperesnek vizsgálnia kellett, hogy az első ellenőrzéskor milyen dokumentumok álltak a közreműködő szervezet és az irányító hatóság rendelkezésére. A perbeli esetben a dokumentumok közbeszerzési jogi szempontú vizsgálatára egymást követően két alkalommal került sor, azonban a felperes jogelődjének már az első alkalommal lehetősége lett volna a szerződésmódosítás kapcsán is jogsértés azonosítására. A felperesi jogelőd ennek ellenére egyáltalán nem állapított meg jogsértést az első körben, így – az irányító hatóság által lefolytatott vizsgálat következményeként – a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés ellenértéke elszámolhatóvá vált. Az utóbb vitatott szerződésmódosítás és az összes releváns adat már az első szabálytalansági gyanúbejelentés megtételekor az irányító hatóság rendelkezésére állt, ezzel kapcsolatos jogsértést azonban sem a szabálytalansági gyanúbejelentőt küldő közreműködő szervezet, sem az irányító hatóság nem észlelt.
- [46] Az alperes tehát a törvényi vélelemtől való eltérés körében az egyedi bizonyítást lefolytatta, a tudomásszerzés eltérő időpontját nem csupán arra alapította, hogy az iratok mikor kerültek a rendszerbe feltöltésre, hanem a rendelkezésre álló bizonyítékokat értékelve állapította meg, hogy mikor került a felperesi jogelőd birtokába mindazon tény és információ, amely alapján a kezdeményezéssel érintett jogsértések a valószínűség szintjén azonosíthatóak voltak.

- [47] A fentiek alapján a bíróság azt állapította meg, hogy az alperes helyesen hivatkozott arra, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzítettek ellenében a felperes a 2023. évi szabálytalansági eljárás megindítását megelőzően birtokába jutott mindazon információknak, melyek alapján a később a hivatalbóli kezdeményezésében megjelölt jogsértést felismerhette volna. Ezáltal az alperes helyesen hivatkozott arra, hogy tudomásszerzés nem a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerint a szabálytalansági eljárás megindításához köthető, hanem azt megelőzően megtörtént. Tehát a tudomásszerzés időpontja 2019. július 18. volt, onnan kell számítani a 90 napos határidőt, amely 2019. október 16-án letelt, így az alperes helytállóan állapította meg, hogy a felperes kezdeményezése elkészt.
- [48] A fentiekre figyelemmel a törvényszék megállapította, hogy az alperes végzése a keresettel támadott körben nem jogszabálysértő, ezért a felperes alaptalan keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján elutasította.
- [49] A felperes pervesztes lett, ezért a bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes perköltségének megtérítésére. A perköltség összegét az alperes által felszámított összeggel azonosan állapította meg.
- [50] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (2) bekezdése, a 39. § (3) bekezdés *b*) pontja és a 42. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján meghatározott 36.000 forint eljárás illeték a felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés *c*) pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége folytán a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.
- [51] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése és a Kp. 126. § (3) zárja ki. A Kbt. 169. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság önálló jogorvoslattal megtámadható végzése ellen indított közigazgatási perben hozott bírósági ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Budapest, 2024. május 7.

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k.
a tanács elnöke

dr. Winklerné dr. NóvÉ Ildikó s.k.
előadó bíró

dr. Váczi Katalin s.k.
bíró