



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.701.099/2020/29.
A felperes:	Kisvárda Első Közösségi Oktató Nonprofit Kft. (8220 Balatonalmádi, Veszprémi utca 133/C.)
A felperes képviselője:	Mayer M. Balázs Ügyvédi Iroda – dr. Mayer M. Balázs ügyvéd (1051 Budapest, Sas utca 1. III/1.) és dr. Regász Mária ügyvéd (1137 Budapest, Szent I. krt. 12. I/5.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.481/15/2019. számú közigazgatási határozat megtámadása

í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja, az alperes 2020. január 22-én kelt D.481/15/2019. számú határozatának a felperes és Dr. K.I. megbízott között 2017. június 26-án szakmai munkatársi feladatok ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés, a felperes és Dr. B.Z. megbízott között 2017. június 26-án szakmai munkatársi feladatok ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés, a felperes és K.M.D. megbízott között 2017. június 26-án szakmai munkatársi feladatok ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés, a felperes és Z.B.K. megbízott között 2017. június 26-án szakmai munkatársi feladatok ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés, a felperes és B.M.B. megbízott között 2017. június 26-án szakmai munkatársi feladatok ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés semmisségét, e szerződések esetében az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát megállapító rendelkezését és az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 1 000 000 (egymillió) forint bírságot kiszabó rendelkezésből 600 000 (hatszázezer) forint megfizetésére vonatkozó rendelkezését hivatalból megsemmisíti.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen vissza a felperesnek 600 000 (hatszázezer) forint bírság összeget.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 15 000 (tizenötezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg a Magyar Államnak – az adóhatóság külön felhívására – 120 000 (százhuszezer) forint kereseti illetéket.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes az Óbudai Egyetemmel (a továbbiakban: kedvezményezett) közösen támogatásban részesült az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: EFOP) „Felsőoktatási intézményi fejlesztések a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítása érdekében” tárgyú, EFOP.3.4.3.-16-2016-00023 azonosító számú projekt keretén belül, összesen 1 214 859 392 forint összeg erejéig. A projektet az Európai Szociális Alap és a hazai központi költségvetési előirányzat finanszírozta, vissza nem térítendő támogatás formájában.
- [2] A támogatási szerződést az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: kezdeményező) – mint támogató irányító hatóság – a kedvezményezettel 2017. június 7-én kötötte meg, melynek értelmében – a projekt közös megvalósítása esetén – konzorciumi együttműködési megállapodás kötése szükséges, amely a támogatási szerződés mellékletét képezi. A felperes és a kedvezményezett által 2017. május 18-án megkötött konzorciumi megállapodás értelmében a felperest a teljes támogatási összegből 200 000 028 forint illette meg.
- [3] 2017. június 26-át követően a felperes – ajánlatkérések alapján indított beszerzési eljárásban, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül – több megbízási szerződést kötött. A projekttel összefüggő szakmai munkatársi feladatok ellátására: 2017. június 26-án bruttó 400.000 Ft/hó értékben Z. B. K., Dr. K. I., Dr. B. Z., K. M. D. megbízottakkal, és bruttó 200.000 Ft/hó értékben B. M. B. megbízottal (2017. július 1. - 2020. június 30.); 2018. május 31-én bruttó 200.000 Ft/hó értékben SZ. R. megbízottal (2018. június 1. - 2020. június 30.) és 2018. október 1-én Z. M. T. megbízottal (2018. október 1. - 2020. június 30.). A projekttel összefüggő oktatási és oktatás-fejlesztési feladatok ellátására: 2018. augusztus 1-én Dr. K. Á. megbízottal (2018. augusztus 1. - 2020. május 31.). A szerződések összértéke 66.000.000 Ft. A szerződéseket később a felek megszüntették (B. M. B. esetében bruttó 2.200.000 Ft kifizetését követően 2018. május 31-én; K. M. B. esetében bruttó 5.200.000 Ft összeg kifizetését követően 2018. július 31-én; Z. B. K., Dr. K. I., Dr. B. Z. esetében, összesen bruttó 6.400.000 Ft, SZ. R. esetében bruttó 800.000 Ft, Z. M. T. esetében bruttó 200.000 Ft kifizetését követően, 2018. október 31-én).
- [4] A szakmai munkatársak szerződésének 3. pontja az ellátandó feladatok körét azonosan, illetve részben azonosan az alábbiak szerint tartalmazta (Z. B. K., Dr. K. I., Dr. B. Z., K. M. D. esetében mindhárom pont szerepelt, míg B. M. B., SZ. R. és Z. M. T. esetében a feladatok első pontja elhagyásra került).
- 1) Közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ szolgáltatásfejlesztésében a képzési kínálat bővítése érdekében.
 - 2) A területi lefedettség bővítése keretében a helyi közösség és vállalkozások felé irányuló tudásszolgáltatás keretinek megteremtése, ennek keretében a helyi igények felmérése. Az egész életen át tartó tanulás céljait szolgáló nem formális tanulási eszközök fejlesztésének, bővítésének formális végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok, nem formalizált ismeretterjesztő kurzusok fejlesztésének, biztosításának támogatása.

3) Közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések fejlesztésében és biztosításában, valamint a vállalati igényeket kielégítő továbbképzések fejlesztésében.

Az oktatási feladatokra kötött szerződés 4. pontja szerint az ellátandó feladatok köre:

„a) oktatói közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ oktatási feladataiban és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatás-fejlesztésben és képzési kínálatának bővítésében;
b) részvétel a területi lefedettség bővítése keretében a helyi közösségek és vállalkozások felsőoktatás felé irányuló tudásszolgáltatás kereteinek megteremtésében;
c) kutatási tanácsadás az életen át tartó tanulás céljait szolgáló, nem formális tanulási eszközök fejlesztése és bővítése érdekében;
d) oktatói közreműködés a felsőfokú végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok, ismeretterjesztő kurzusokban, illetve azok szakmai-tartalmi fejlesztésében és bővítésében;
e) közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb, rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések, illetve a vállalati igényeket kielégítő képzésekben és azok tudásszakmai megalapozásában.”

- [5] A felperes és a Közösségi Educatio Nonprofit Oktató és Szolgáltató Nonprofit Kft. (a továbbiakban: jogutód konzorciumi tag) megállapodása és a kedvezményezett hozzájárulása alapján, 2018. november 1-én a felperes, mint jogelőd konzorciumi tag helyébe – minden kapcsolódó jog és kötelezettség tekintetében – a jogutód konzorciumi tag lépett. A jogutód konzorciumi tag és a kedvezményezett az újabb konzorciumi együttműködési megállapodást 2018. november 26-án kötötte meg. E megállapodás 3.6. és 9.2 pontja, valamint a támogatási szerződés 5. pontja értelmében a tagok felelőssége az általuk megvalósított projektrész tekintetében önálló, a közbeszerzési jogsértés, illetve szabálytalanság megállapítása esetén a visszafizetési kötelezettség tekintetében is, a többi konzorciumi tag magatartásáért, illetve mulasztásáért nem tartoznak felelősséggel. A konzorciumi tagcsere tényét a kezdeményező és a kedvezményezett 2019. február 12-én rögzítette a támogatási szerződés 2. számú módosításában.
- [6] 2019. június 5-én és 6-án a kezdeményező helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizte a projekt végrehajtását, majd 2019. augusztus 8-án szabálytalansági eljárást indított. A jogorvoslati eljárást 2019. október 7-én kezdeményezte az alperesnél, arra hivatkozással, hogy a felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. § (1)-(3) bekezdései szerinti részekre bontás tilalmának megszegésével, a Kbt. 4. § (1) bekezdésébe ütközően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A tudomásszerzés időpontjaként 2019. augusztus 8. napját jelölte meg a Kbt. 152. § (2a) bekezdése alapján, a jogsértések időpontjaként pedig a szerződések megkötésének időpontját (2017. június 26., 2018. május 31., 2018. augusztus 1., 2018. október 1.).

A keresettel támadott döntés

- [7] Az alperes a jogorvoslati eljárást a kezdeményezés szerinti valamennyi szerződés tekintetében megindította, majd az eljárásokat D.481/2019. szám alatt egyesítette, és 2020. január 22-én kelt D.481/15/2019. számú határozatában – a felperes által kötött nyolc megbízási szerződésről – megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését, és a jogtalan mellőzésre tekintettel 1 000 000 Ft bírságot szabott ki. Megállapította a felperes által kötött megbízási szerződések semmisségét, és hivatalból megállapította, hogy ezek esetében az eredeti állapot nem állítható

helyre, majd az érvénytelenség jogkövetkezményeként további 1 000 000 forint bírságot szabott ki.

- [8] Megállapítása szerint az nem volt vitatott, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerint eljáró kezdeményező 2019. augusztus 8-án indította meg a szabálytalansági eljárást. Figyelemmel azonban arra, hogy a felperes az elkésettségi kifogását kizárólag a Kbt. 148. § (3) és (4) bekezdésére alapította, amely a kezdeményező esetében nem lehet releváns, és a Kbt. 152. § (2) bekezdés szerinti 60 napos szubjektív és 5 éves objektív határidők – a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti tudomásra jutás figyelembevételével – teljesültek, a 2019. október 7-én benyújtott kezdeményezés érdemben elbírálnak volt.
- [9] Ezt követően vizsgálta a közbeszerzési eljárások mellőzésének jogszerűségét a Kbt. 4. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 19. §-a alapján. Megállapította, hogy a felperes a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérő szervezet, ezért a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik; ellenszolgáltatást teljesített, ezért a beszerzések visszterhesek; a szerződések alapján ellátandó oktatási és oktatás fejlesztési feladatok a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerint szolgáltatás megrendelésnek minősülnek, így azok a Kbt. tárgyi hatálya alá tartoznak; a megbízási szerződések becsült értéke pedig – a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján – meghaladta a közbeszerzési értékhatárt.
- [10] A becsült érték meghatározásának körében ismertette, hogy elsődlegesen azt vizsgálta, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak-e, amelynek során az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni. Az uniós, valamint a nemzeti joggyakorlat az „egy projekt” funkcionális megközelítést alkalmazza, amely szerint az egynek minősülő szolgáltatás kérdését azok eredményének, szakmai tartalmának gazdasági, műszaki funkciójához képest kell mérlegelni. Tipikusan egy beszerzésnek minősülnek az egy projekt teljesítésére szolgáló szerződések. Nem fogadta el a felperesnek azt a hivatkozását, hogy a megbízási szerződéseknel nem áll fenn a műszaki-gazdasági funkcionális egység, mert a megbízási szerződések tárgyát képező feladatok ugyanazon közvetlen célra irányultak, a projekt keretében megvalósítandó felsőoktatási intézményi fejlesztések, illetve a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének javítását szolgálták. Azok tárgya szinte minden esetben azonos volt, a szakmai munkatársi feladatok, valamint az oktatási és oktatás-fejlesztési feladatok nagymértékben hasonló tevékenységeket foglalnak magukban. A szakmai munkatársi feladatok ellátása nem igényel olyan speciális szakértelmet, amelyre tekintettel az a becsült érték meghatározása során egyértelműen elkülöníthető volna az oktatási és oktatás-fejlesztési feladatoktól. A rendelkezésre álló dokumentumokból a felperes állításai nem voltak megállapíthatók. A vizsgált megbízási szerződések azonos projekt keretében kerültek megvalósításra, a megkötésük körülményei, jogalapja és feltételei (pl.: az ajánlatkérések és a szerződések megkötésének ideje, az egyes szerződéses feltételek nagyfokú hasonlósága) alapján a beszerzésükről a beszerző egységesen döntött, és az időbeli összefüggés is fennállt. Továbbá a felperes többször egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy egy-egy megbízott képtelen volna teljesíteni az egybeszámított érték szerinti megbízási feladatokat, amely szintén a beszerzés egységességét támasztotta alá. A felperes maga sem adott elő, vagy igazolt olyan tény és bizonyítékot, amely a szakmai tartalom eltérését alátámaszthatta volna. A felperes csak az időbeli eltérésre hivatkozott. A szerződések becsült értéke meghaladta a szolgáltatás megrendelésére vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért a felperesnek a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, ezért megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

- [11] A mellőzés jogkövetkezményeként a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján bírságot szabott ki. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva, a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződések semmisségét is megállapította, majd vizsgálta, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdése szerinti eset fennáll-e. Ennek körében arra jutott, hogy a szerződésekben megjelenített tevékenységek teljesítéséhez nem fűződött kiemelkedően fontos közérdek. Figyelemmel pedig arra, hogy e szerződések eredendően irreverzibilisek, az érvénytelenség jogkövetkezményeként további bírságot szabott ki, melynek mérlegelése során azt is értékelte, hogy a felperes a legalacsonyabb ajánlati árat ajánló személlyel kötött szerződést.

A kereset és a védírat

- [12] A felperes az alperes határozatát keresettel támadta. A jogorvoslati határidő lejártáig (2020. február 22.) az Ákr. 2. § (1) és (2) bekezdései megsértésére, a Kbt. 4. § (1) bekezdése és 19. §-a téves alkalmazására, valamint a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontja téves mellőzésére hivatkozott, és erre alapítva a határozat megsemmisítését kérte. A bírságok összegét, a mérlegelés helyességét önállóan nem, csak azok jogalapját támadta; a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontja téves mellőzésére vonatkozó álláspontját nem fejtette ki.
- [13] A jogorvoslati határidőn túl pontosított, kiegészített, majd megváltoztatott keresetében elsődlegesen a határozat megsemmisítését kérte a Kp. 92. § (1) bekezdés b), c), d) pontjai alapján, arra hivatkozással, hogy a megelőző eljárásban okozott jogsérelem a perben nem orvosolható, és a közigazgatási cselekmény kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapított; másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését a Kp. 92. § (2) bekezdése szerint kérte, mert azt a közérdek sérelme, valamint a saját különösen fontos érdeke indokolja; harmadlagosan kérte – a Kp. 93. § alapján, fontos érdekére hivatkozással – a jogsértés tényének megállapítását; továbbá az alperes kötelezését a bírság visszafizetésére. Perköltséget is igényelt, melyet költségjegyzéken számított fel.
- [14] Álláspontja szerint az alperes megsértette a jogszerűség elvét, mert a hatáskörét nem a jogszabály keretei között, és nem rendeltetésszerűen gyakorolta, továbbá a szakszerűség és a jóhiszeműség követelményeinek nem megfelelően járt el, mert a határozat megállapításaiból kitűnően indokolatlanul megkülönböztető és részrehajló volt vele szemben. A határozat 12. pontjával kapcsolatosan azt kifogásolta, hogy a helyszíni ellenőrzéskor a szabálytalanság gyanúja nem vele, hanem a kedvezményezettrel szemben merült fel, ezért nem került sor olyan megállapításra, amely őt érintette volna (F/3. melléklet); a 7. pontban abszolút tévesen, és az adatvédelmi és jóhírnévhez való jog súlyos megsértését eredményezően egy másik számú projekt szerepel (az EFOP.3.4.3.-16-2016-00021); az 59-62. pontokban tévesen és ellentmondásosan került rögzítésre, hogy az általa semmisnek nyilvánított szerződések esetében az alperes miért alkalmazta az egybeszámítás szabályait; a 63. pontban tévesen szerepel, hogy nem bizonyította a feladatok eltérését, mert többször rögzítette az álláspontját a jogorvoslati eljárás során (F/4. melléklet); végül megjegyezte, hogy a jogutód konzorciumi taggal szemben folytatott jogorvoslati eljárást lezáró D.493/19/2019. számú határozatban adott indokolás részben eltérő.
- [15] Konkrét jogsértésként elsődlegesen azt jelölte meg, hogy az alperes nem értékelte önálló beszerzésként a megbízási szerződéseket. Álláspontja szerint ezen beszerzések szakmailag is és az ellátandó feladatok vonatkozásában is teljesen elkülöníthető tevékenységek, ezért téves az a megállapítás, hogy a szerződésekben a tevékenységek azonosak. Ezt a szerződések és Függelékeik (F/5.) alátámasztják. A szerződés jogi minősítése során nem az elnevezésekből

vagy szóhasználatból, hanem annak tartalmából, a jogok és kötelezettségek természetéből kell kiindulni; a szakmai munkatárs elnevezésű terminológia nem tartalmi megnevezés, ezért arra alapítani a döntést nem lehet; minden olyan személy, aki nem projektmenedzsment jellegű feladatokat lát el, összefoglalóan szakmai megvalósító munkatárs. Ez a megjelölés önmagában nem bizonyítja a szolgáltatás tartalmát, erre alaptalanul hivatkozott az alperes. A tevékenységek valóban egy közös célt, a projekt végső céljának elérését támogatják, de – az ellátás körülményei, az ahhoz szükséges kompetenciák, és a részcélok elérésében betöltött szerepük alapján – szétválaszthatók anélkül, hogy az sértené a Kbt. vonatkozó rendelkezéseit. A Kbt. 19. §-a azért nem alkalmazható a jelen esetben, mert egy megbízott képtelen lett volna teljesíteni a megbízási feladatokat, azok egyértelmű tartalmi különbözősége okán. Ez a tény pedig, a Kbt. 19. §-a alkalmazását kizárja. A Kbt. 19. §-a szerinti tilalmi helyzet hiányában, nem szükséges alkalmazni a Kbt. 4. § (1) bekezdését sem.

- [16] Az egybeszámítási kötelezettség az egyéb szempontok szerint sem áll fenn. A személyes feladatellátásra irányuló jogviszony alapján a díj nem számla ellenében, hanem számfejtett bérként került kifizetésre, és csak közvetett célt lehet megállapítani, mert minden beszerzés egyértelmű célja a projekt által kitűzött eredmények elérése. Amennyiben az alperes értelmezése lenne a helyes, akkor az egy projekt rész céljainak megvalósításában az egyes beszerzések mindegyikét egybe kellene számítani, akkor viszont nem a felperes lenne a beszerző, hanem a kedvezményezett, amely viszont ellentétes a pályázat céljaival, a közbeszerzési jogalkotás és gyakorlat szellemiségével is. A szakmai munkatársak beszerzése közbeszerzési eljárás keretében nem lett volna lehetséges, az életszerűtlen és a folyamatos feladatellátást veszélyeztetné.
- [17] Kifogásolta, hogy a szakmai szempontrendszer vizsgálata csak elméleti síkon történt meg, az alperes nem vizsgálta tételesen a feladatokat. A határozatban csak a mérlegelési szempontok kerültek rögzítésre, a módszertan ismertetése anélkül, hogy érdemben adta volna magyarázatát a Kbt. 19. § (1) bekezdése alkalmazásának. Az alperes nem vizsgálta a műszaki-gazdasági funkció egységét, sem a fő szempontokat, sem a kiegészítő szempontokat, kizárólag az időbeliség került rögzítésre a határozatban, az eljárás ezért nyilvánvalóan hiányos, és az Ákr. 2. § megsértése irányába mutat. Kiemelten fontos, hogy sem a kezdeményező, sem az alperes nem vitatta a teljesítések szükségességét, jogosságát és valódiságát, ezért az egybeszámítási elv fenntartása is aggályos. Az alperes álláspontja így szakmaiatlan és a kialakult gyakorlattal ellentétes.
- [18] A jogorvoslatra nyitva álló határidőn túl előterjesztett beadványaiban (a 2020. március 30-án kelt észrevételében, a 2020. május 28-án kelt keresetkiegészítésében, a 2020. július 02-án kelt második keresetkiegészítésében, majd a 2020. november 27-én kelt keresetváltoztatásában, és a 2021. március 12-én kelt észrevételében, végül 2021. március 16-án kelt nyilatkozatában) és a per 2020. december 2-án tartott tárgyalásán, új jogsérelemként hivatkozott arra, hogy a kiszabott bírság méltánytalan összegű; a döntés a Közbeszerzési Hatóság 2017. június 9-én kelt Útmutatójában foglaltaknak ellentmond; az alperes megsértette az Ákr. 62. §-át azzal, mert nem nagyobb súllyal vette figyelembe a Függelékeket, nem végzett tartalmi vizsgálatot; továbbá elmulasztotta tisztázni azt, hogy a kezdeményező korábban nem jelezte aggályát a közbeszerzés mellőzésével kapcsolatban; a döntés sérti a Kbt. 137. § (3) bekezdését, és indokolás hiányában az Ákr. 81. §-át is, mert az alperes elmulasztotta a közérdek védelme és a felperes különösen fontos érdeke figyelembevételét, amelyet a bíróságnak hivatalból kellene megállapítania; az alperes figyelmen kívül hagyta a helyszíni ellenőrzés vizsgálati irányát és megállapításait, és hogy a szabálytalansági eljárásban lényeges eljárási határidőket mulasztott el a kezdeményező, a Kbt. 148. § (3)-(4) bekezdésébe ütközően a kezdeményezés

elkésett volt; az Ákr. 2. § (2) bekezdésében foglaltak megsértésével figyelmen kívül hagyta az alperes, hogy a jogutód vonatkozásában már megindított eljárás folytán a döntés a kettős értékelés tilalmába is ütközik; tévesen tartalmazza Dr. K. Á. szerződéskötésének időpontját, amely kiemelten aggályos; a határozat továbbá a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatra vonatkozó szabályoknak sem felel meg.

- [19] Határidőn túl hivatkozott továbbá a felperes először arra is, hogy tartalmilag, jogilag és ténybelileg valójában munkaviszonyok jöttek létre a felek között, a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontja alkalmazásának ezért lett volna helye. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:88. § (2) bekezdése szerint, ha a semmis szerződés más szerződés érvényességi kellékeinek megfelel, ez utóbbi érvényes, kivéve, ha az a felek feltehető szándékával ellentétes. Az alperes ezért a határozatát kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította, így nem álltak fenn az érvénytelenség alkalmazhatósága feltételei és jogkövetkezmenyei sem. Megjegyezte végül, hogy olyan szerződések semmisségét állapította meg az alperes, amelyek nem is voltak érvényben, amely fogalmilag kizárt.
- [20] Bizonyítékként csatolta a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet, a megbízási szerződéseket és a Függelégeket, a munkaszerződéseket és a kifizetések igazolásait, Dr. Berecz Orsolya Zsuzsa felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó ügyre vonatkozó véleményét, a Közösségi Felsőoktatási Képzési Központ története Kisvárdán és Nyírbátorban 2015-től című dokumentumot, továbbá a kiemelten fontos közérdek bizonyítására a médiában megjelent cikkeket és fotókat, valamint egy hatástanulmányt a felperes oktatási tevékenységére vonatkozóan. Indítványozta Dr. S. Z. tanúkenti meghallgatását, és a felperes törvényes képviselője személyes meghallgatását annak bizonyítására, hogy a szerződő felek eredeti szándéka is a munkaviszony létesítésére irányult, és az elkülönült szolgáltatások műszaki-gazdasági funkcionális egységben nem álltak.
- [21] A semmisség következtében a Fővárosi Törvényszék hivatalból kiterjesztett eljárására tett észrevételében a Kúria Kfv.VI.37.646/2019/4. számú határozatára és az Alkotmánybíróság 3191/2019.(VII.16) AB döntésére hivatkozott.
- [22] Az alperes védiratában a határozatában foglaltakat változatlanul fenntartotta, és a kereset elutasítását kérte, továbbá a felperes kötelezését a perköltségei viselésére. Perköltség igényét költségjegyzék benyújtásával számította fel. Hivatkozása szerint minden tényelődást, minden dokumentumot a jogszabályi keretek között, megfelelően vizsgált és értékelt, a döntése jogszerű.
- [23] A becsült érték meghatározása, a beszerezni kívánt szolgáltatások között fennálló műszaki-gazdasági funkcionális egység megléte, nem a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés, vagy ahhoz tartozó függelék tartalma alapján vizsgálendő, a becsült érték meghatározása és az egység vizsgálata a közbeszerzési eljárás előkészítésével kapcsolatos cselekmények. A megbízási szerződésekből nem állapítható meg, hogy azoknak a Függelékek a részét képezték, és a szakmai munkatársak az árajánlatokat a szerződésekben és nem a Függelékekben szereplő feladatokra vonatkozóan tették meg, továbbá azokban nem valamennyi feladat részletezése szerepelt.
- [24] A határozatának a felépítése ismertetését követően arra hivatkozott, hogy annak 7. pontjában felperesi iratból került átvételre a kifogásolt szöveg, amely az ügy szempontjából egyébként nem releváns. A 12. ponttal kapcsolatosan, a Kp. 85. § (2) bekezdésére utalva rámutatott,

hogy a keresetlevél mellékleteként becsatolt jegyzőkönyvkivonat a jogorvoslati eljárásban nem állt a rendelkezésére. A vizsgálati hiányosságok kapcsán azzal érvelt, hogy a Kbt. a kógenzia talaján áll, és a jogtalan mellőzést kizárólag a Kbt. szempontrendszere alapján vizsgálhatta, amelynek eleget tett, a felperes által megjelölt körülményeknek nincs jelentősége. A határozata részletesen tartalmazza, hogy miért kellett volna a beszerzéseket egységes beszerzésként kezelni. Nem releváns a jelen ügyben a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontjára hivatkozás sem, mert a vizsgált szolgáltatások egyike sem feleltethető meg e pontnak, és a szerződések átminősítése a felperes esetében nem történt meg. Az indítványok elutasítását is kérte, arra hivatkozással, hogy annak teljesítése a per elbírálásához szükségtelen.

- [25] A semmisségi jogkövetkezmények alkalmazását illetően a Fővárosi Törvényszék 103.K.707.007/2020/3. számú ítéletét irányadónak elfogadta.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [26] A kereset nem alapos.
- [27] A Fővárosi Törvényszék a közigazgatási tevékenység jogszerűségét egyrészt a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem korlátai között, és a Kp. 85. § (2) bekezdése alapján a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet 36. § (7) bekezdése alapján az ítéletet tárgyaláson kívül hozta meg. A Fővárosi Törvényszék másrészt a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja szerint hivatalból vizsgálta, hogy az alperes eljárása során a hatáskörére vonatkozó szabályokat maradéktalanul betartotta-e.
- [28] A felperes a keresetét előljáróban arra alapította, hogy a megbízási szerződések alapján ellátandó feladatok eltérnek egymástól, ezért azokat önállóan szükséges figyelembe venni, később arra, hogy e megbízási szerződések ténylegesen munkaviszonyok, ezért azokat figyelmen kívül kellett volna hagyni, amely hivatkozásai egymással ellentmondásban álltak, továbbá a keresetindítási határidőn túl újabb jogsérelmekre hivatkozott, melyeket – a bíróság Kp. 71. § (2) bekezdése szerinti részletes tájékoztatása ellenére – fenntartott.
- [29] A Kp. 85. § (1) bekezdése, a Kp. 37. § (1) bekezdése és a Kp. 46. § (4) bekezdése alapján jogsérelmekre hivatkozni egyrészt az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadásával együtt lehetséges illetve szükséges, másrészt csak a keresetindítási határidőig megengedett, mert a keresetindításra nyitva álló törvényi határidő kógens, amelyet a bíróság hiánypótlási felhívással vagy arra adott újabb bírói határidővel nem írhat felül, ezért a jelen perben is csak az e határidőn belül beérkezett jogsérelmek figyelembevétele volt lehetséges, és a keresetlevélben hivatkozott alapelvi és eljárásjogi jogsértések jogorvoslati határidőn túli tartalommal való kitöltése, és új tények vonatkozásában való kiterjesztése sem volt megengedhető. A bíróság ezért a jogorvoslati határidőn túli jogsérelmi hivatkozásokat a kereset ítéletbeli összefoglalása során elkülönítette, azok érdemi vizsgálatát mellőzte.
- [30] Érdemi vizsgálhatóság hiányában a felperesnek az elkészen előterjesztett jogsérelmi hivatkozásokkal összefüggésben álló bizonyítékait a bíróság ugyancsak mellőzte. Az indokolási kötelezettség megsértése nem tartozik a Kp. 85. § (3) bekezdése szerinti, a hivatalból vizsgálandó kérdések körébe, ezért a bíróság hivatalból erre nézve nem folytatott vizsgálatot. A közbeszerzési határozat jogsértést megállapító része pedig nem tartozik a

mérlegelési jogkörben hozott döntések körébe, ezért a Kp. 85. § (5) bekezdésének sérelme e vonatkozásban fel sem merülhetett.

- [31] Az alapelvi jogsérelmek vizsgálatát megelőzően a tételes jogsérelmeket szükséges vizsgálni, és azon belül előbb az eljárási-, azután az anyagi jogi jogsérelmeket, a bíróság ezért elsőként az eljárási jogsérelmek alaposságát vizsgálta. Ennek során, a Kp. 2. § (4) bekezdése alapján fennálló tartalmi vizsgálati kötelezettségére tekintettel, az Ákr. 2. §-val kapcsolatosan hivatkozott eljárási jogsérelmi hivatkozásokat a tényállástisztázási és indokolási kötelezettség megsértéseként is figyelembe vette, azzal a konkrét tartalommal, amelyben azokat a felperes a jogorvoslati határidőn belül megjelölte.
- [32] A perben a Fővárosi Törvényszék figyelemmel volt a Kúria által közzétett döntésekben megjelenő joggyakorlatra, különösen a tiltott keresetkiterjesztést illetően a jogsérelmek elbírálhatóságára nézve a Kfv.III.37.946/2020/7. számú ítélet [49] pontjára; a részekre bontás tilalma körében kialakított joggyakorlatot illetően pedig a Kfv.II.37.434/2017/12. (funkcionális megközelítés kérdése) és a Kfv.VI.37.080/2018/8. (funkcionális egység vizsgálatának szempontjai) számú ítéletben foglaltakat követte, eltérés szükségessége – a per kereteire figyelemmel, és erre történő hivatkozás hiányában – nem merült fel.
- [33] Az a perben a felek által nem vitatott, és a közigazgatási eljárás során is rendelkezésre álló okiratok által alátámasztott tény volt, hogy a beszerző a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetként a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzései megvalósítása során a Kbt.-ben rögzített feltételrendszernek megfelelően volt köteles eljárni; 2017. június 26-án, 2018. május 31-én, 2018. augusztus 1-én és 2018. október 1-én a megbízási szerződéseket közbeszerzési eljárás nélküli beszerzés eredményeként megkötötte; a megbízási szerződések megkötésének, valamint e napokon a közbeszerzési eljárás mellőzése bekövetkezésének ténye ezért a perben egyértelműen megállapítható volt. A felperes mindenekelőtt a szerződések minősítését kifogásolta. Keresetlevelében arra hivatkozott, hogy az alperes nem értékelte önálló beszerzéseként a megbízási szerződéseket.
- [34] A jogvita e kérdései szempontjából releváns Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés [...] megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési [...] eljárást kötelesek lefolytatni. A Kbt. 110. § alapján a Kbt. Harmadik Része szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések - ide nem értve az építési és a szolgáltatási koncessziót - megvalósításakor [...]. A Kbt. 19. § (2) bekezdése szerint tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet. A Kbt. 19. § (3) bekezdés alapján, ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés [...] beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.
- [35] Bár a felperes a részekre bontás tilalmával kapcsolatos kifogásait úgy fogalmazta meg, hogy a jogsértés az Ákr. 2. §-a megsértésének „irányába mutat”, a bíróság ezen hivatkozásokat tartalmuk szerint vette figyelembe. A felperes hivatkozásával ellentétben a határozat az 57-68. pontjaiban megfelelő részletességű indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy miért

kellett a beszerzéseket egységes beszerzésként kezelni, és abban az alperes számot adott arról is, hogy a fő- és a kiegészítő szempontok az adott esetben miként érvényesülnek. Értékelte az egyes szerződések tartalmát, elemezte a megjelölt feladatok közvetlen célra irányultságát. Döntése a felperes által kifogásolt okokból nem volt hiányos. A felperes alaptalanul állította, hogy a megfelelő szakmai szempontrendszer vizsgálata csak elméleti síkon történt meg; az alperes kizárólag az időbeli összefüggéseket rögzítette; érdemben nem adta magyarázatát a Kbt. 19. § (1) bekezdése alkalmazásának. A határozat megfelelő terjedelmű, megalapozott és okszerű indokolást tartalmaz, az Ákr. 81. § (1) bekezdését és az Ákr. 62. §-át az alperes nem sértette meg, és eljárása az Ákr. 2. §-ába sem ütközött. Célzatosság megállapítása hiányában a jelen ügyben, a Kbt. 19. § (1) bekezdése helyett, a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdése volt a releváns, ezért a Kbt. 19. § (1) bekezdés alkalmazásának indokait a határozatnak nem kellett tartalmaznia, ezt a felperes alaptalanul hiányolta.

[36] Az alperes helyállóan rögzítette határozatában a hatályos szabályozás értelmezésére kialakult joggyakorlatot. Eszerint tilos részekre bontani olyan beszerzéseket, melyek egységes beszerzésnek minősülnek. A több szolgáltatás megrendelés abban az esetben képez egységet, ha azokat egy közös cél megvalósítása kapcsolja össze, illetve egy projekt keretén belül kerülnek megvalósításra. Az egység megállapításához elsődlegesen azt szükséges vizsgálni, hogy a közös cél szempontjából fennáll-e műszaki, illetve gazdasági funkcionális egység a szolgáltatások között, az egynek minősülő szolgáltatás kérdését azok eredményének gazdasági, műszaki funkciójához képest kell mérlegelni.

[37] A felperes alaptalanul kifogásolta az alperesnek azokat az érveit, melyek az „egy projekt” funkcionális megközelítésre vonatkozó azt a joggyakorlatot illetik, hogy az egy projekt teljesítésére szolgáló szerződések tipikusan egy beszerzésnek minősülnek. A felperes jogértelmezése szerint az a tény, hogy egy-egy megbízott képtelen teljesíteni az egybeszámított érték szerinti megbízási feladatokat, éppen kizárja a Kbt. 19. §-a alkalmazásának lehetőségét; az egy projekten belül történő megvalósítás pedig legfeljebb csak közvetett célként azonosítható. E jogértelmezését azonban a felperes a perben a kialakult és figyelembe vett joggyakorlat ellenében nem támasztotta alá hivatkozásokkal, ezért azokat a bíróság nem fogadhatta el. A részekre bontás tilalma nem az adott projekt több szerződés által való megvalósítását tilalmazza, hanem azt, hogy a beszerzésre – a közbeszerzés becsült értékének nem megfelelő meghatározása eredményeként – nem megfelelő közbeszerzési eljárás lefolytatásával vagy közbeszerzési eljárás nélkül kerüljön sor. Arra alapítani ezért egy beszerzés részekre bontásának jogszerűségét, hogy a feladatok teljesítésére egyetlen személy képtelen lett volna, jogszabályi alap, és okszerűség hiányában nem lehetséges. Az egyes szerződések eredményének funkcionális összetartozása a beszerzés egységességét támasztja alá, a bíróság az alperes jogértelmezését – miután az az uniós jogon és az annak nyomán harmonizált nemzeti szabályozáson alapul, valamint a Fővárosi Törvényszék által hivatkozott kúriai ítéletekben is megjelenő joggyakorlattal összeeseng - osztotta.

[38] A felperes formai értelemben véve maga sem vitatta, hogy a megbízási szerződésekben található feladatok közel azonosak, illetve nagyon hasonlóak voltak, hivatkozása szerint azonban a szerződések Függelékei alátámasztják azt az állítását, hogy a szolgáltatások – az ellátás körülményei, az ahhoz szükséges kompetenciák, és a részcélok elérésében betöltött szerepük alapján – szétválaszthatók anélkül, hogy az sértené a Kbt. vonatkozó rendelkezéseit. A beszerzések szakmailag is és az ellátandó feladatok vonatkozásában is teljesen elkülöníthető tevékenységek, ezért téves az a megállapítás, hogy a szerződésekben a tevékenységek azonosak. Ezeket az érveket a Fővárosi Törvényszék nem fogadta el.

- [39] A Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő kötelessége a közbeszerzési eljárást a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel megfelelő alapossgal előkészíteni. A becsült érték meghatározása és a beszerzések egységének, szétválaszthatóságának vizsgálata a közbeszerzési eljárás előkészítésével kapcsolatos cselekmény. Ennek következtében az előkészítési tevékenység megfelelőségét, a becsült érték meghatározásának jogszerűségét, és ennek keretében a beszerezni kívánt szolgáltatások között fennálló műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását, az annak során megtett cselekmények vizsgálata útján szükséges megítélni, és nem a beszerzés eredményeként megkötött szerződések, vagy ahhoz tartozó Függelék tartalma alapján. Az alperes erre helytállóan hivatkozott. A Függelék bizonyítékként ezért nem voltak elfogadhatók az előkészítési tevékenység jogszerűségének alátámasztására és a műszaki-gazdasági funkcionális egység hiányának igazolására.
- [40] A fentiekén túl a beszerzés iratanyagából megállapítható volt, hogy az árajánlatokat a megbízottak a szerződésekben szereplő feladatokra vonatkozóan tették meg, és nem a Függelékben foglaltakra; és a Függelékben sem valamennyi feladat részletezése szerepelt; a szerződésekből továbbá az sem állapítható meg, hogy azoknak a Függelék a részét képezték volna, a megbízási szerződések feladatmeghatározás elnevezésű pontjaiban sincs utalás arra, hogy az ellátandó feladatok további részletezése a függelékben található; a Függelék továbbá sem keltezés, sem aláírást nem tartalmaznak, amely körülmény az összetartozás tényét szintén nem erősítette. A szakmai funkcionális elkülöníthetőséget tehát a felperes sem a jogorvoslati eljárás, sem a közigazgatási per alatt nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal.
- [41] Az egy beszerzés meghatározása érdekében valamennyi esetben egyedileg szükséges megítélni mind a fő-, mind a kiegészítő szempontokkal összefüggésben álló tényeket, körülményeket, mely elvárásnak az alperes a határozatban eleget tett. Helytállóan állapította meg, hogy a felperes az egyes szolgáltatásokat egy projekt keretén belül, a támogatott projekt megvalósítása érdekében szerezte be, a feladatok ugyanazon közvetlen célra irányultak, a projekt keretében megvalósítandó felsőoktatási intézményi fejlesztések, illetve a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének javítását szolgálták. A megbízási szerződések tárgya szinte minden esetben azonos volt, a szakmai munkatársi feladatok, valamint az oktatási és oktatás-fejlesztési feladatok nagymértékben hasonló tevékenységek ellátását foglalják magukban. Továbbá az egyéb szempontok (a szerzéssel kapcsolatos egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, valamint az időbeli összefüggés) is az egységes beszerzést támasztották alá. A szerződések szövegezésének nagyfokú azonossága, a szerződések megkötésének körülményei és a szerződésekben rögzített feltételek is ezt támasztották alá. Ezen túl a megbízási szerződések időbeli összefüggése is megállapítható volt, mert a beszerzéseket egy projekt keretén belül, egy közös cél érdekében valósította meg a felperes.
- [42] A felperes hivatkozásával ellentétben az alperes a megbízási szerződések jogi minősítése során azok tartalmát és keletkezésének körülményeit is vizsgálva, jogszerűen járt el. Nem pusztán formai vizsgálatot végzett, és nem csupán a szakmai munkatárs elnevezésű terminológia használatára alapította a szerződések hasonlóságra vonatkozó megállapítását. A fentiekre is visszautalva, az is a beszerzések gazdasági funkcionális egységét – és egyben a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésének megtörténtét – támasztotta alá, hogy az egyes szolgáltatások önmagukban a felperes nyilatkozata szerint sem alkalmasak arra, hogy közös céljukat megvalósítsák.
- [43] A felperes a jogorvoslati határidőn belül a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontja megsértésére

hivatkozása ténybeli alapját és konkrét indokát nem fejtette ki, ezért ezen hivatkozása nem lehetett alapos. A megkötött megbízási szerződések munkaszerződésként való figyelem vételére azonban – az elkésettségen túlmenően – azért sem hivatkozhatott volna alappal, mert a jogorvoslati eljárás során erre nem hivatkozott, sem ténybelileg, sem jogi érvként, így az alperes határozatában azt nem vizsgálhatta. Az alperesnek hatáskörében eljárva kizárólag a Kbt. szabályai alapján kellett a tényállást feltárnia, nem feladata, hogy polgári jogi, adójogi vagy munkajogi szempontból értékelje a szerződő felek között létrejött jogviszonyok és szerződések tartalmát. A közbeszerzési határozatot támadó perben eljáró bíróság nem a szerződő felek között létrejött jogviszonyok jogszerűségét, hanem – a perrendi jogszabályok keretein belül – az alperes döntésének és eljárásának jogszerűségét bírálja el, és hatáskör hiányában polgári jogi jogvitára tartozó kérdéseket sem vizsgálhat. Irreleváns volt ezért a felperes valamennyi azzal összefüggő hivatkozása, hogy a vizsgált jogviszonyok a polgári jog szabályai szerint miért tekinthetők munkaviszonynak, ezért a felperes a Ptk. 6:88. § (2) bekezdésére hivatkozása sem lehetett releváns.

- [44] A felperes a munkaviszonyok későbbi létrehozásának a jelen ügyben tévesen tulajdonított jogi jelentőséget, ennek következményeként alaptalanul sérelmezte az alperes tényállás tisztázási és indokolási tevékenységének jogszerűtlenségét is e körben. Mivel a megbízási szerződések jogi felülminősítésére irányuló felperesi elvárásnak nem volt jogszabályi alapja, ezért a felperes alaptalanul állította azt is, hogy az alperes a határozatát kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította. A bíróság ezért a munkajogviszonyra nézve előadott tények alátámasztásaként hivatkozott bizonyítékokat figyelmen kívül hagyta és az ennek érdekében indítványozott bizonyítások lefolytatását, mint szükségtelent mellőzte.
- [45] Az alperes mindezek eredményeként jogszerűen állapította meg, hogy a megbízási szerződések tárgyát képező tevékenységek egységes beszerzést képeztek, ezért a felperes jogsértő módon nem vette figyelembe az összes szerződés értékét a beszerzés becsült értékének a meghatározása során, ezáltal – a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel – a Kbt. 4. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét megsértette. A felperes ezért alaptalanul hivatkozott arra is, hogy a Kbt. 19. §-a szerinti tilalmi helyzet fennállása hiányában a Kbt. 4. § (1) bekezdése sem alkalmazható.
- [46] Megfelelő jogszabályi alap hiányában, a közbeszerzési jogsértés megtörténte szempontjából nem volt releváns kérdés, hogy a kezdeményező és az alperes vitatta-e, avagy elismerte a teljesítések szükségességét, jogosságát és valóságát; az sem, hogy a megbízási díjakat a felperes kifizetőként eljárva teljesítette-e; tovább az sem, hogy a szerződő felek között fennálló jogviszony perszonális jellegű (a megbízási jogviszony alapvetően is perszonális jellegű). E hivatkozások szintén nem voltak alkalmasak a kereset alátámasztására. A bíróság ezért az e körben indítványozott bizonyítást is mellőzte.
- [47] Ahogyan a projektek megfelelő megvalósítása, úgy a beszerzési eljárások megfelelő előkészítése, azok becsült értéke és a megfelelő eljárási rezsim meghatározása is az ajánlatkérő – jelen esetben a felperes – felelőssége a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel. A felperes számára a munkaviszonyok eredeti létrehozásán túl jogszerű lehetőségként rendelkezésre állt még a Kbt. 98. § (1) bekezdése c) pontja szerinti eljárás lefolytatása is, az egyéb feltételek fennállása esetén, erre az alperes is helytállóan utalt. A felperes ezért alaptalanul hivatkozott arra is, hogy a szakmai munkatársak beszerzése közbeszerzési eljárás keretében nem lett volna lehetséges, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása életszerűtlen, és a folyamatos feladatellátást is veszélyeztetné.

- [48] Keresetindítási határidőn belül a felperes – csupán a megjegyzés szintjén – azzal is érvelt, hogy olyan szerződések semmisségét állapította meg az alperes, amelyek nem is voltak érvényben, ez pedig fogalmilag kizárt. Ez az érvelés azonban nem alapos, mert egy közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött, a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis szerződés esetén a szerződés semmisségének megállapítása a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja alapján az alperes törvényi kötelezettsége, és a megkötése folytán és időpontjában jogszabályba ütköző, eleve semmis szerződések jogszerűségének a megítélését nem befolyásolja a szerződő felek későbbi a szerződéses jogviszonyok átértelmezésére tett törekvése, utólagos jogalakítása.
- [49] A tételes jogsértéseken túl a felperes az Ákr. 2. § (1) és (2) bekezdése megsértését is felrótta, állította a jogszerűség, a szakszerűség és a jóhiszeműség elveinek megsértését, az alperes megkülönböztető és részrehajló eljárása megállapíthatóságát a határozat egyes pontjaiban talált, általa tévesként értékelt megállapításokra is alapozta. A határozat 12. pontjával kapcsolatos azon hivatkozás, hogy a helyszíni ellenőrzéskor a szabálytalanság gyanúja nem a felperessel szemben merült fel, hanem a kedvezményezettrel szemben, azért nem volt alapos, mert ennek a ténynek a határozat jogszerűségére – az önálló ajánlatkérői felelősségre, a kezdeményezés tartalmára, és a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó megállapítás jogszerűségére is figyelemmel – semmilyen kihatása nem volt, ezért ennek rögzítése alapvető jogsértést sem valósíthatott meg.
- [50] Az a körülmény, hogy a 7. pontban a projektszám utolsó karaktere a határozatban is pontatlanul szerepelt, a per elbírálása szempontjából szintén semmilyen jelentőséggel nem bírt, és mivel az éppen a felperes elírása/téves rögzítése, és az alperes részéről ennek átvétele folytán szerepelt tévesen a határozatban, okszerűtlen is volt az alperes elfogultságának bizonyítékként arra hivatkozni. Az ehhez kapcsolt adatvédelmi és jóhírnévhez való jog súlyos megsértésének kérdése pedig a közigazgatási jogvita keretein kívül esett. A 63. pontban rögzített azon megállapítás helytállóságát, miszerint a felperes nem bizonyította a feladatok eltérését, a felperes állításaival, jogi érveivel nem döntötte meg, mert azon hivatkozása önmagában, hogy többször rögzítette az álláspontját a jogorvoslati eljárás során ezzel kapcsolatosan, a jogértést nem támasztotta alá. Az a hivatkozása pedig, hogy a határozatban a semmisnek nyilvánított szerződések esetében az egybeszámítás szabálya alkalmazásának indoka téves és ellentmondásos – a fentiekre visszautalva – ténybelileg nem volt valós. Végül az a megjegyzése, hogy a jogelőd konzorciumi taggal szemben folytatott jogorvoslati eljárást lezáró D.493/19/2019. számú határozatban adott indokolás részben eltérő, az eltérés kifejtése és a jogsérelem bemutatása hiányában önálló jogsérelemként nem volt értelmezhető.
- [51] A felperes – jogorvoslati határidőn belül – a bírságok összegét, az alperes ezzel kapcsolatos mérlegelését önállóan nem támadta, csak azok jogalapját, ezért a bíróság az alkalmazott bírságok jogszerűségét nem vizsgálta. Figyelemmel továbbá arra, hogy a felperes minden további jogsérelemmel csak jóval a keresetindítási határidőn túl hozakodott elő, a bíróság ezek vonatkozásában sem végezhetett érdemi vizsgálatot.
- [52] Mindezekre figyelemmel az alperes határozata a felperes által hivatkozott okokból nem volt jogszabálysértő, ezért a keresetet a bíróság elutasította.
- [53] A bíróság a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja értelmében hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi okát, a Fővárosi Törvényszék ezért hivatalból

vizsgálta, hogy az alperes eljárása során az alábbiak szerint a hatáskörében járt-e el.

- [54] Az alperes a jogorvoslati eljárását a 2018. január 1-jétől hatályos Ákr. alapján folytatta le, és a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvénnyel (a továbbiakban: Mód2.tv.) által módosított Kbt. 2018. január 1-én hatályba lépett rendelkezéseit alkalmazva járt el. Az Ákr. 9. §-a szerint a hatóság hatáskörét törvény vagy kormányrendelet állapítja meg, amely el nem vonható. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni (Ákr. 15. §). E rendelkezések alapján vizsgálni kellett a bíróságnak, hogy az alperes hatáskörében eljárva állapította-e meg a szerződések semmisségét.
- [55] A Mód2.tv. 68. § (4) bekezdése alapján egészült ki a Kbt. a 145. § (3a) bekezdéssel, amely az alperes hatáskörébe utalta a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés esetén a szerződés semmisségének vagy annak megállapítását, hogy a szerződés nem semmis. A Mód2.tv. 70. § (3) bekezdése alapján egészült ki a Kbt. 165. § a (7b) ponttal, amely az alperesnek előírta a bírság kiszabását abban az esetben, ha az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges. A Mód2.tv. 73. § (4) bekezdése a Kbt. átmeneti rendelkezéseket megállapító 197. §-át (8)-(9) bekezdéssel egészítette ki. A Kbt. 197. § (8) bekezdése szerint a Kbt.-nek a Mód2.tv.-el megállapított rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.
- [56] A jogalkotó azzal, hogy a Mód2. tv.-vel megállapított rendelkezésekhez átmeneti rendelkezéseket is fűzött, egyértelművé tette, hogy a 2018. január 1-jén hatályba lépő rendelkezések alkalmazása során ezt kell irányadónak tekinteni. Vizsgálni kell tehát, hogy a beszerzés mikor valósult meg, a közbeszerzési eljárásra, illetőleg a szerződéskötésre mikor került sor, 2018. január 1. napja előtt, vagy az után. A Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján nem lehet kétséges az a jogalkotói szándék, hogy a 2017. december 31. előtt lefolytatott beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra és közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre – beleértve a közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött szerződéseket is – a Mód2. tv. rendelkezései nem alkalmazhatók, ezért ezek esetében a szerződés semmisségének megállapítására és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazására az alperes nem rendelkezik hatáskörrel.
- [57] A bíróságnak ezt a jogértelmezését az Alkotmánybíróság 2019. július 9-én kelt, III/773-3/2019. ügyszámú, 3191/2019. (VII.16.) AB határozatában (a továbbiakban: AB határozat) kifejtettek is alátámasztják. Az Alkotmánybíróság utalt arra [36-37], hogy a Kbt. 144. § (2) bekezdése, 145. § (3a) bekezdése, 165. § (2) bekezdés g) pontja és 165. § (7b) bekezdése beiktatásával megállapított új jogorvoslati renddel a jogalkotó a korábbi érvénytelenségi perindítási kötelezettség helyett, 2018. január 1-jei hatállyal a szerződések érvénytelensége megállapítása és jogkövetkezményei alkalmazása hatáskört telepített az alperesre. Rögzítette, hogy a Kbt. 197. § (8) bekezdése az alperes hatáskörét kizárólag a 2018. január 1-jét követően megkötött szerződésekre vonatkoztatja [38]. Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy: „[40] (...) a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek – beleértve a bírságkiszabást – alkalmazása is anyagi jogi szabályok, így a Mód2.tv. rendelkezései, így az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményeinek alkalmazásával kapcsolatos új jogorvoslati rendet tartalmazó szabályozás anyagi jogi, ezért a Kbt. 197. § (8) bekezdése erre figyelemmel rendelte el úgy e szabályok hatályba léptetését, hogy a 2018. január 1-jén és az azt követően

megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók.” Hangsúlyozta, hogy a Kbt. 197. § (8) bekezdésének azon jogalkotói megoldása, miszerint nem differenciál az anyagi jogi és az eljárásjogi rendelkezések között, hanem egységesen az anyagi jogi alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a hatályt, nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás sérelmét (...). A normavilágosság sem sérült, ugyanis „a Kbt. 197. § (8) bekezdésének azon jogalkotói megoldása, miszerint nem differenciál az anyagi és az eljárásjogi rendelkezések között, hanem egységesen az anyagi jog alkalmazási körét kijelölő beszerzések, közbeszerzési eljárások, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések időpontjához igazítja a Mód2.tv. indítvánnyal érintett rendelkezéseinek hatályba lépését, kellően egzakt, a jogalanyok számára kiszámítható és előrelátható.” E szabályozás szerint a jogalkotó „... minden esetben a hatályba lépés napját követően kötött szerződések esetén rendelte alkalmazni az új anyagi jogi szabályozást...”.

- [58] A Mód2.tv. törvényi indokolása is utalt arra, hogy a jogalkotó az Ákr.-el való összhangot kívánta megteremteni a Kbt. módosításával, amiből azonban nem következik, hogy az alperes szerződés semmisségének megállapítására vonatkozó hatásköre a 2018. január 1-jét megelőzően megkötött szerződésekre, így a perbeli – 2017. évben, tehát a Mód2.tv. hatályba lépése előtt megkötött – szerződésekre kiterjedne. A Kbt. 197. § (8) bekezdése helyes értelmezése alapján tehát az alperes szerződés érvénytelenségének megállapításával és annak jogkövetkezményeivel kapcsolatos hatásköre nem terjed ki a 2018. január 1-je előtti jogviszonyokra. A bíróság ezen álláspontját az Alkotmánybíróság hivatkozott AB határozatában részletesen kifejtettek, különösen a fent idézettek kétségtelenül alátámasztják.
- [59] Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy az alperes számára a 2017-ben létrejött szerződéses jogviszonyok tekintetében sem törvény, sem kormányrendelet nem állapított meg szerződés érvénytelensége megállapítására és jogkövetkezmények alkalmazására hatáskört, így a perben vizsgált, 2017. évben megkötött 5 szerződés semmisségét az alperes hatáskör hiányában állapította meg, és ugyancsak hatáskör hiányában alkalmazta a semmisséggel kapcsolatosan a bíróság jogkövetkezményt. Ezen döntése a Kbt. 145. § (3a) bekezdését és a 165. § (7b) bekezdését érintően jogsértő. A bíróság döntése során figyelemmel volt a felperes által is hivatkozott Kfv.VI.37.646/2019/4. számú eseti döntésre is.
- [60] Az Ákr. 123. § (1) bekezdése szerint az e fejezetben (IX. Fejezet Jogorvoslat) szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni (...) ha (...) az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe. Miután a bíróság megállapította, hogy az alperes a szerződések semmisségét hatáskör hiányában mondta ki, alkalmaznia kellett az Ákr. 123. §-át.
- [61] Mindezekre tekintettel, a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja alapján eljárva a bíróság az alperes határozatát a 2017-ben kötött szerződések semmisségét és azok eredeti állapot helyreállíthatatlanságát megállapító és ennek következtében bírságot kiszabó részében a Kp. 89. § (1) bekezdés a) pontja alapján, utalva az Ákr. 123. § (1) bekezdés a) pontjára, hivatalból megsemmisítette, a felperes keresetét ugyanakkor, mint alaptalant – mivel a fentiekben kifejtettek alapján a felperes keresetében felhozott okokból az alperes határozata nem volt jogsértő – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [62] Figyelemmel arra, hogy a bíróság a határozat tárgyát képező 8 szerződésből 5 esetében a szerződések semmissége és jogkövetkezményei tekintetében meghozott alperesi döntést

hivatalból megsemmisítette, a jogalap nélkül maradt – a szerződések és a jogsértések számát is figyelembe véve arányosított mértékű – bírság visszafizetéséről rendelkezett a Kp. 89. § (3) bekezdése alapján.

- [63] A felek a perben pernyertességük esetére perköltséget igényeltek. A felperes pervesztes lett, ezért a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 81. § (1) és (5) bekezdése alapján költségjegyzékben felszámított 15 000 forint perköltséget a bíróság az alperes javára megállapította, amelynek megfizetésére a Pp. 83. § (1) bekezdése értelmében a felperes köteles. A perköltség mértékét – a perköltség felszámítására szolgáló költségjegyzékről szóló 31/2017. (XII. 27.) IM rendeletnek megfelelően előterjesztett nyomtatványban foglalt összeget alapul véve – a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (1) bekezdése alapján, a beadványok terjedelmére, a nyilatkozatok elkészítésének munka- és időigényére tekintettel az igényelt összeggel egyezően állapította meg, mivel a felszámított összeget az elvégzett jogtanácsosi tevékenységgel arányban állónak ítélte.
- [64] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Itv. 39. § (3) bekezdése b) pontjának első francia bekezdése és 42. § (1) bekezdés a) pontja szerinti 120 000 forint kereseti illetéket a pervesztes felperes köteles viselni a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján.
- [65] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése, valamint a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2021. április 27.

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

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k. előadó bíró,

dr. Bíró Péter s.k. bíró