

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ítélete

Az ügy száma: Gfv.VI.30.103/2022/3.

A tanács tagjai: Dr. Simonné dr. Gombos Katalin a tanács elnöke

Dr. Tibold Ágnes előadó bíró

Dr. Farkas Attila bíró

A felperes: ...

A felperes képviselője: Prekub Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Prekub János ügyvéd)

Az alperes: Technológiai és Ipari Minisztérium (korábbi elnevezése: Innovációs és Technológiai Minisztérium)

Az alperes képviselője: Dr. Kőnig Dorottya kamarai jogtanácsos

A per tárgya: közbeszerzési jogsértésre alapított igénnyel kapcsolatos megállapítási per

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

A másodfokú bíróság neve és a jogerős határozat száma:

Fővárosi Törvényszék, 4.Gf.75.453/2021/7. számú ítélet

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

Budai Központi Kerületi Bíróság, 6.P.20.853/2020/21. számú ítélet

Rendelkező rész

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

A felperes teljes személyes illetékmentessége folytán meg nem fizetett 740.900 (hétszáznegyvenezer-kilencszáz) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes mint kedvezményezett és a Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatóság (a továbbiakban: Irányító Hatóság) képviseletében eljáró Közreműködő Szervezet (Magyar Államkincstár Szabolcs Szatmár Bereg Megyei Igazgatósága) 2017 májusában két támogatási szerződést kötött, amelyek alapján a felperes 100%-os intenzitású, esetenként 40 millió Ft összegű európai uniós támogatást nyert, egyrészt „Idősek klubjának felújítása, eszközbeszerzése”, másrészt „Óvodafejlesztés C..... községben” támogatási célokra. A támogatások felhasználására a felperes mint ajánlatkérő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) rendelkezései alapján hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárást folytatott le.

[2] A közbeszerzési eljárások vonatkozásában a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) előírt utóellenőrzés alapján az Irányító Hatóság 2018. szeptember 27-én szabálytalansági eljárást indított mindkét projekt vonatkozásában. Mindkét eljárást „szabálytalanság történt” megállapítással zárta le a 2018. november 10-én, illetve 2018. november 12-én kelt döntéseivel. Jogkövetkezményként az egyik projekt vonatkozásában 3.800.000 forint, a másik esetén 3.609.999 forint összegű pénzügyi korrekciót, vagyis támogatás elvonást állapított meg.

[3] A felperes mindkét döntés ellen jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. A jogorvoslati kérelem elbírálására az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztérium, az alperest vezető miniszter rendelkezett hatáskörrel. A miniszter nevében és megbízásából eljáró helyettes államtitkár a 2019. január 10-én meghozott döntéseivel a szabálytalansági döntéseket és azokban meghatározott jogkövetkezményeket helybenhagyta.

[4] A felperes 2019. február 20-án az általa beszerzett közbeszerzési jogi szakvéleményre alapozva kérelmet intézett a jogorvoslati kérelmet elbíráló helyettes államtitkárhoz, amelyben a korábbi jogorvoslati eljárást érintő eljárási hibára hivatkozással a szabálytalansági döntéseket jóváhagyó jogorvoslati döntések megváltoztatását kérte. A helyettes államtitkár a felperes kérelmeit újabb jogorvoslati kérelemnek minősítette és

elutasította azzal, hogy a szabálytalansági döntés ellen csak egy alkalommal lehet jogorvoslati kérelemmel élni.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[5] A felperes keresetében annak megállapítását kérte, hogy az alperes a felperes ellen a Kbt. 177. § (3) bekezdésébe foglalt rendelkezés megsértésével érvényesített polgári jogi igényt a támogatás pénzügyi korrekciójával. Többek között arra hivatkozott, hogy a 2018. november 10-én elsőfokon lezárt szabálytalansági eljárás még nem ütközött az akkor hatályos Kbt. 177. § (3) bekezdésébe, azonban a jogorvoslati eljárásban 2019. január 10-én meghozott döntés már igen, mivel a 2019. január 1-jén hatályba lépett jogszabálmódosítások és annak átmeneti szabályai alapján az alperesnek kezdeményeznie kellett volna a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, e célból a jogorvoslati eljárás felfüggesztésének lett volna helye, azonban ezt az alperes elmulasztotta.

[6] Az alperes a kereset elutasítását kérte.

Az első- és másodfokú ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította.

[8] A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság érdemben helyes ítéletét – részben eltérő indokolással – helybenhagyta.

[9] A felülvizsgálati kérelemmel érintett körben azt vizsgálta, hogy az alperes megvalósította-e a felperes által állított jogsértést a szabálytalansági eljárásban hozott döntés elleni jogorvoslati kérelem elbírálása során. Rögzítette, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) 55. §-a értelmében a Kbt. 177. § módosított (3) bekezdése már nem tartalmazza azt a rendelkezést, hogy európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján a közbeszerzési jogsértéssel összefüggésben felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele a jogsértés Közbeszerzési Döntőbizottság (illetve bíróság) általi jogerős megállapítása. A Mód3. tv. 64. § (2) bekezdése és 68. § (2) bekezdése szerint a Mód3. tv. által megállapított Kbt. 177. § (3) bekezdés rendelkezéseit a (2019. január 1-jén történt) hatálybalépését követő igényérvényesítésekre kell alkalmazni. Ezzel nem rendelkezik ellentétesen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés b) pontja, mivel aszerint jelen esetben a Mód3. tv. eltérő rendelkezése az irányadó.

[10] A másodfokú bíróság megállapította, igényérvényesítésnek – nyelvtani értelmezéssel – a szabálytalansági eljárás megindítása minősül, az abban hozott döntés ellen előterjesztett jogorvoslati kérelem funkciójánál fogva nem tekinthető önálló, új igényérvényesítésnek, hanem a szabálytalansági eljárás mint igényérvényesítés része. Ezt támasztja alá a Kbt. 177. § (3) bekezdésének a módosítás előtti megszövegezése is, amely igényérvényesítésként a

támogatási jogviszony alapján a közbeszerzési jogsértéssel összefüggésben felmerült vagyoni igény érvényesítését határozza meg.

[11] Helyesen állapította meg ezért az elsőfokú bíróság, hogy nem áll fenn az alperesnek a felperes által állított, a jogorvoslati kérelem elbírálása során megvalósított jogsértése, az, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata nélkül járt el, mert ez a rendelkezés a jogorvoslati kérelem elbírálása során nem volt alkalmazandó.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[12] A felperes felülvizsgálati kérelmében – tartalma szerint – a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatásával a keresetének helyt adó döntés hozatalát kérte. Állította, hogy a jogerős ítélet a Kbt. 177. § (3) bekezdésébe, a Mód3. tv. 55. §-ába, 64. § (2) bekezdésébe, 68. § (2) bekezdésébe, a Jat. 15. § (1) bekezdés a) és b) pontjába, valamint a Korm. rendelet 166. §-ába, 172. § (8) bekezdésébe és 173. §-ába ütközik.

[13] A felperes érdemben arra hivatkozott, a felülvizsgálati eljárásban az eldöntendő jogkérdés az, hogy mit kell igényérvényesítésnek tekinteni, amelyhez a Mód3. tv. alkalmazását az átmeneti rendelkezés kötötte. Az eljáró bíróságok igényérvényesítésnek a szabálytalansági eljárás kezdetét tekintették, ezzel szemben a felperes jogi álláspontja szerint a kérdés eldöntéséhez nem elegendő az egyszerű nyelvtani értelmezés, hanem az ehhez kapcsolódó jogszabályi rendelkezések együttes értelmezése szükséges, annak figyelembevételével, hogy polgári jogi igényről van szó. Utalt e körben a Ptk. Nagykommentárjára, amely szerint „a jog igény-helyzete a kikényszeríthetősége”. A felperes kifejtette, az el nem bírált igény nem végrehajtható. A szabálytalansági eljárás megindítása formál-logikai alapon nem vonható az igényérvényesítés jogi fogalma alá, hiszen annak alapja a felmerült szabálytalansági gyanú, azonban a gyanú igényné csak akkor válhat, ha az erre hatáskörrel rendelkező szerv az eljárást lefolytatta, a szabálytalanságot megállapította és szankciót kiszabta, azonban még ekkor sem véglegesen, mert ellene jogorvoslatnak van helye.

[14] A Korm. rendelet 156. § (10) bekezdése is hangsúlyozza, hogy a szabálytalansági eljárás az irányító hatóság döntésével, míg a jogorvoslati eljárás a jogorvoslati eljárást lefolytató szervezet vezetőjének döntésével zárul, ami cáfolja a jogerős ítélet azon megállapítását, miszerint a szabálytalansági eljárás és a jogorvoslati eljárás nem két elkülönült eljárás, hanem mindkettő az igényérvényesítés része. Azért sem kezdődhet az igényérvényesítés a szabálytalansági eljárás megindításával, mert ha a jogorvoslat eredményre vezet, akkor az eljárás nem eredményez érvényesíthető, végrehajtható igényt. Utalt e körben a Korm. rendelet 166. § (2) bekezdésére, amely szerint a szabálytalansági döntésben meghatározott jogkövetkezmények érvényesítése főszabályként a jogorvoslati eljárás lezárásáig, illetve megszüntetéséig nem kezdhető meg.

[15] Hangsúlyozta, egyedül a keresetének helyt adó döntés teszi lehetővé a jogorvoslati eljárás során elkövetett esetleges jogsértés kiküszöbölését a Korm. rendelet 173. § (5) bekezdése szerint.

[16] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és jogi indokai

[17] A Kúria a jogerős ítéletet a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 423. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta, és azt az abban megjelölt okokból nem találta jogszabálysértőnek.

[18] A felperes felülvizsgálati kérelme által megszabott keretek között a Kúriának kizárólag abban a kérdésben kellett, illetve lehetett állást foglalni, hogy a felperessel szemben a Mód3. tv. hatálybalépésekor folyamatban volt jogorvoslati eljárásban alkalmazandók voltak-e a Kbt. módosuló rendelkezései, jogszabálysértő módon értelmezte-e a másodfokú bíróság a Mód3. tv. 64. § (2) bekezdésében meghatározott „igényérvényesítés” fogalmát.

[19] A jogszabályok értelmezésére az Alaptörvény 28. cikke tartalmaz iránymutatást. Aszerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A Mód3. tv. hatálybaléptető szabálya egy technikai jellegű rendelkezés, amely esetén az idézett alaptörvényi előírás szerint annak a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célját kellett vizsgálni.

[20] A jogszabályok értelmezési kánonjának négy alapvető módszere közül a perbeli esetben az első lépcsőben alkalmazandó nyelvtani és logikai értelmezésnek lehet jelentősége. Ahogyan azt a másodfokú bíróság tette, elsősorban a nyelvtani értelmezéshez kell folyamodni, amikor a jogszabály rendelkezését a magyar nyelv mindenkori szabályai, a szavak általánosan elfogadott jelentése alapján kell értelmezni. A magyar nyelvben az igény szó szinonimái a kívánság, kérés, elvárás, követelés, érvényesítésen pedig azt értjük, hogy a jogosult az igényének, követelésének érvényt szerez, azaz fellép annak érdekében, hogy a követelését megkapja, ahhoz hozzájusson. A hétköznapi szószerinti értelemezés képest a jogi-szaknyelvi értelmezés az igényt a követeléssel azonosítja. A nyelvtani értelmezés alapján tehát – akár annak első lépcsőfokát, akár a jogi-szaknyelvi kontextusát vizsgáljuk – az irányérvényesítés nem azonosítható a már megítélt követelés végrehajtásával. Megjegyzendő, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott, bírói döntésekben is megjelenő jogirodalmi álláspont is az alanyi jog viszonylatában különíti el annak második létszakaként annak igényné válását, ezt utóbbi fogalmat a valaki mással szembeni pozitív igény (igényjog =claim-right) fogalmával azonosítva, ami e nézet szerint sem azonosítható a csak a jogerősen megítélt követeléshez (igényhez) kapcsolódó végrehajthatóság fogalmával.

[21] Nem vezet eltérő eredményre a Módtv. 64. § (2) bekezdésével beiktatott Kbt. 197. § (13) bekezdésének logikai értelmezése sem, amely szerint a Kbt.-nek a Mód3. tv. által megállapított 177. § (3) bekezdésének rendelkezéseit a Mód3. tv. által megállapított 177. § (3) bekezdés hatálybalépését követő igényérvényesítésekre kell alkalmazni. A Kbt. 177. § (3) bekezdése egyebek mellett a polgári jogi igények érvényesítésével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. A perbeli, a szabálytalansági eljárás eredményeként meghatározott pénzügyi korrekció (támogatás megvonás) – a jogerős ítélet felülvizsgálati kérelemmel nem

támadt megállapítása és a felülvizsgálati kérelem szerint is – polgári jogi igénynek tekintendő, ezért arra a Ptk. fogalomrendszere az irányadó.

[22] A Ptk. több jogintézmény kapcsán is használja az igényérvényesítés fogalmát. A 6:501. § (1) bekezdésében például „Igényérvényesítés a taggal szemben” cím alatt a polgári jogi társaság tagjával szemben a társaság többi tagjának e tag szerződésszerű teljesítése „követelésének” jogát szabályozza. Más helyen (a termékfelelősségnél) az igényérvényesítés hároméves határidejét írja elő (Ptk. 6:558. §). A Ptk. 6:21. §-a az időmúlás joghatása cím alatt akként rendelkezik, hogy a jogosultság gyakorlására és követelés érvényesítésére (azaz az igényérvényesítésre) jogszabályban előírt határidő eltelte jogvesztéssel akkor jár, ha ezt jogszabály kifejezetten így rendeli. A Ptk. példaként kiemelt rendelkezései egyértelműen alátámasztják, hogy a jogi-szaknyelvi nyelvtani értelmezéssel egyezően a Ptk. az igényérvényesítésen azt érti, hogy a jogosultnak – esetenként erre szabott igényérvényesítési határidő alatt – fel kell lépnie a kötelezettel szemben megfelelő magatartással, pl. perindítással. Ebből következően legfeljebb az igény végső soron bírói út igénybevételeivel történő kikényszerítése érthető ebbe a fogalmi körbe, nem pedig a jogerősen megítélt követelés (igény) végrehajthatósága, illetve végrehajtása.

[23] Helytállóan állapította meg tehát a másodfokú bíróság, hogy igényérvényesítésnek a szabálytalansági eljárás megindítását kell tekinteni, amely a jogorvoslati kérelem alapján hozott döntéssel zárult le véglegesen, függetlenül attól, hogy a jogszabály alapján mely szervek rendelkeztek hatáskörrel az alap- és a jogorvoslati eljárásra. A jogorvoslati eljárás már amiatt sem tekinthető „önálló igényérvényesítésnek”, mert az adott tényállás mellett a felperessel polgári jogi szerződéses jogviszonyban álló Irányító Hatóságot illeti meg a támogatás megvonás jogcímén fennálló polgári jogi igény, az alperes a hozzá telepített jogorvoslati kérelem elbírálásával nem vált szerződéses féllé, az igény jogosultjává [Korm. rendelet 156. § (2) bekezdés, 164. § (3) bekezdés a) pont, 173. § (1) bekezdés a) pont].

[24] A Kbt. 177. §-a eljárási szabályokat rögzít. Amennyiben a jogalkotó szándéka arra irányult volna, hogy a módosuló rendelkezéseket a hatálybalépésükkor folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, nem lett volna szükség külön rendelkezést beiktatni a Mód3. tv. helybelépésére, hiszen a Jat. 15. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt megkezdett eljárási cselekményekre is alkalmazni kell. Jelen esetben azonban a jogalkotó élt a Jat. felhatalmazásával, és eltérően rendelkezett akként, hogy a módosuló rendelkezést – miszerint a polgári jogi igény érvényesítésének feltétele a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetes döntése, amely alól nem jelent kivételt a továbbiakban az az eset, ha a közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény alapja európai uniós forrásból nyújtott támogatási jogviszony – csak a Mód3. tv. hatálybalépését követő igényérvényesítés, azaz 2019. január 1. után indult szabálytalansági eljárás esetén alkalmazandó, tehát a perbeli másodfokú eljárásban nem volt irányadó.

[25] A fentieket nem cáfolják a Korm. rendelet felperes által megjelölt rendelkezései sem.

[26] A Kúria mindezekre tekintettel a jogerős ítéletet a Pp. 424. § (1) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

[27] Az eredménytelen felülvizsgálati kérelemre tekintettel a felperes személyes illetékmentessége folytán meg nem fizetett, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése alapján számított felülvizsgálati eljárási illetéket a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam viseli.

[28] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Pp. 407. § (1) bekezdés d) pontja zárja ki.

[29] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el.

Alkalmazott jogszabályok és joggyakorlat

[30] 2015. évi CXLI. törvény 177. § (3) bekezdés, 197. § (13) bekezdés

[31] 2010. évi CXXX. törvény 15. § (2) bekezdés b) pont

A döntés elvi tartalma

[32] A Kbt. Mód3. törvénnyel módosított 177. § (3) bekezdése – amely szerint a polgári jogi igény érvényesítésének feltétele a Közbeszerzési Döntőbizottság előzetes döntése, amely alól nem jelent kivételt a továbbiakban az az eset, ha a közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény alapja európai uniós forrásból nyújtott támogatási jogviszony – csak a Mód3. tv. hatálybalépését követő igényérvényesítés, azaz 2019. január 1. után indult szabálytalansági eljárás esetén alkalmazandó.

Budapest, 2022. november 29.

Dr. Simonné dr. Gombos Katalin s.k. a tanács elnöke, Dr. Tibold Ágnes s.k. előadó bíró, Dr. Farkas Attila s.k. bíró