



A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
v é g z é s e

Az ügy száma: Pfv.V.20.937/2018/6.

A tanács tagjai:

Dr. Bartal Géza a tanács elnöke  
Dr. Simonné Dr. Gombos Katalin előadó bíró  
Dr. Cseh Attila bíró

A felperes:

Szent Borbála Kórház (2800 Tatabánya, Dózsa Gy. u. 77.)

A felperes képviselője:

Hidas és Szűcs Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Szűcs Tamás ügyvéd, 2800 Tatabánya, Győri út 14. 1/6.)

Az alperes:

Emberi Erőforrások Minisztériuma (1054 Budapest, Akadémia u. 3.)

Az alperes képviselője:

Dr. Borovszki Beáta jogtanácsos (1054 Budapest, Akadémia u. 3.)

A per tárgya:

Közigazgatási jogkörben okozott kár

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

Alperes

A másodfokú bíróság neve és a jogerős határozat száma:

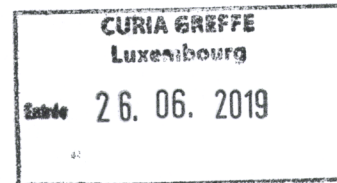
Győri Ítéletábla Pf.I.20.035/2018/4/I.

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

Győri Törvényszék 11.P.20.309/2017/14.

Rendelkező rész

A Bíróság nyilvántartásába  
bejegyezve a 1120144 szám alatt  
Luxembourg, 2019 -06- 27 A hivatalvezető  
nevében  
Fax/E-mail: \_\_\_\_\_  
Benyújtva: 2019-06-26 P. O. J. Komáromi  
Hllessy István  
tanácsos



A Kúria a felülvizsgálati eljárást felfüggeszti, és az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések:

1. Támogatási szerződéses jogviszonyban az első- vagy másodfokú szabálytalansági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok, közreműködő szervezetek eljárásuk során jogosultak-e közvetlenül az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2006. július 11-i 1083/2006/EK Tanácsi rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alapján – különösen annak 60., 70. és 98. cikkében szabályozott ellenőrzési mechanizmus keretében – vizsgálni minden olyan jogsértést, amely eredményeként az Európai Unió költségvetését érintő pénzügyi érdeksérelem vagy annak veszélye felmerül, és szükség esetén kötelesek-e pénzügyi korrekciót alkalmazni?

2. Kellően hatékonyan biztosítja-e az uniós pénzügyi érdekek védelmét egy olyan tagállami eljárási szabály vagy azt értelmező bírói gyakorlat, amely támogatási szerződés esetén a közbeszerzési szabályok megsértésében megnyilvánuló

130 d/ky

**szerződésszegés (szabálytalanság) megállapítását, és erre alapítottn bármilyen polgári jogi igény érvényesítését csak akkor teszi lehetővé, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – e döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapította?**

**3. Amennyiben a szabálytalanságot közbeszerzési szabályok megsértése jelenti, ugyanakkor a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezésére nem került sor, a támogatási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igényeket elbíró bíróság jogosult-e a közbeszerzési szabálytalanságot a szerződésszegés körében értékelni?**

A Kúria a végzését az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.

A végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.

## I n d o k o l á s

### I. Az alapjogvita tárgya és a releváns tények

- [1] A felperes jogelődje, a Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat Szent Borbála Kórháza (a továbbiakban: felperes) 2010. március 10-én az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Magyarország költségvetése által finanszírozott „Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program” keretében közzétett „Struktúraváltás támogatása a járó- és fekvőbeteg ellátás fejlesztésével” tárgyú felhívásra TIOP-2.2.4-09/12010-0009 azonosító szám alatt benyújtott és elfogadott projekt javaslata alapján az alperesi jogelőd Nemzeti Fejlesztési Ügynökség mint támogató a 2011. március 1-jén kelt levelével a felperest vissza nem térítendő támogatásban részesítette. Ez alapján a felperes és az alperes képviseletében eljáró ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (közreműködő szervezet) – legfeljebb 4.264.050.289 forint támogatásra – támogatási szerződést kötöttek a „Központi, technológiai tömb és integrált aktív ellátás fejlesztése a tatabányai Szent Borbála Kórházban” elnevezésű projekt megvalósítására.
- [2] A támogatási szerződésben a felperes kötelezte magát arra, hogy a projektet a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, kellő alapossággal, hatékonysággal és gondossággal megvalósítja, illetve a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I.28.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 37-46. §-ában rögzített feltételek fennállása esetén az ott előírt módon a közbeszerzési eljárások lebonyolításába a közreműködő szervezetet, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közbeszerzési Felügyeleti Osztályát és a támogatót bevonja.
- [3] A támogatási szerződés Általános Szerződési Feltételeiben (a továbbiakban: ÁSZF) is található kikötések a projekt megvalósítása során lefolytatott közbeszerzési eljárások ellenőrzésére és a szerződésszegés eseteire és jogkövetkezményeire. Az ÁSZF 9. pontjának 1.m) pontja szerint szerződésszegésnek minősül, ha a kedvezményezett – többek között – a közbeszerzésre vonatkozó kötelezettségeit nem, vagy nem szabályszerűen teljesítette.
- [4] A Szent Borbála Kórház „B”, „C”, „E” és „H” épületeinek felújítására vonatkozó épületenként külön indult közbeszerzési eljárások kapcsán a közbeszerzési utóellenőrzésen tapasztaltak alapján szabálytalansági gyanú bejelentésére került sor. A szabálytalansági eljárásban az Emberi Erőforrások Minisztériuma Pályázatok Felülvizsgálati Főosztálya (az elsőfokú szabálytalansági eljárást lefolytató hatóság) úgy döntött, azzal, hogy a Szent Borbála Kórház „B”, „C”, „E” és „H” épületeinek felújítására irányuló közbeszerzést négy külön eljárásra bontották, azok értékét külön vették figyelembe a becsült érték megállapításakor, és

Pfv.V.20.937/2018/6.

ennek folytán egy közbeszerzést négy szerződéssel valósítottak meg, megsérült a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 18. § (1) és (2) bekezdéseinek a részekre bontás tilalmára vonatkozó előírása. Ezért a szabálytalansági eljárás eredményeként a négy szerződés összegéből a támogatás terhére benyújtott összeg 25 %-ának, azaz 65.319.907 forintnak az elutasításáról döntött. A határozat indokolásából megállapítható, hogy a szabálytalansági eljárásban eljáró hatóság követte a Közbeszerzési Hatóság részekre bontás alkalmazásával kapcsolatos KÉ 2013. évi 141. számú, 2013. november 29-i útmutatóját.

- [5] A felperes jogorvoslata alapján eljáró Miniszterelnökség Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára mint Központi Koordinációs Szerv (másodfokú hatóság) 2016. október 5. napján a szabálytalansági döntést helybenhagyta. A felperes az elutasított támogatási összeget visszafizette.

### **A kereseti kérelem és az alperes védekezése**

- [6] Felperes módosított kereseti kérelmében 65.319.917 forint és késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest szerződés teljesítése jogcímén. Arra hivatkozott, hogy a Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja értelmében a támogatási szerződés polgári jogi szerződésnek minősül. Az ekként létrejött polgári jogviszonyban az alperes nem közigazgatási határozatot hoz, csupán polgári jogi jognyilatkozatot tesz, függetlenül attól, hogy e nyilatkozat megtételének eljárási rendjét a konkrét esetben jogszabály határozza meg. A Kbt. 134. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok megsértésével kapcsolatos eljárás lefolytatására a Közbeszerzési Döntőbizottságnak van kizárólagos hatásköre. A Kbt. 140. § (1) bekezdés g) pontja alapján a támogatást nyújtó emiatt kezdeményezheti a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását, ha a feladatkör ellátása során a közbeszerzési törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására.
- [7] A Kbt. 165. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést megállapítsa. A Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés 24. pontja szerinti szabálytalanság megállapításához, ha más hatóság előzetes döntése szükséges, vagy a szabálytalansági gyanú különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés eldöntésétől függ, a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet vezetője a szabálytalansági eljárást felfüggesztheti.
- [8] Az alperes nem volt jogosult vizsgálni a Kbt. 18. § (1), (2) bekezdése és 122. § (7) bekezdés a) pontja megsértését, annak elbírálására, hogy a felperes valóban megsértette-e ezen rendelkezéseket, kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik jogosultsággal. Az alperes akkor járt volna el helyesen, ha a közbeszerzési szabályok általa állított megsértését észlelve a Kormányrendelet 87. § (2) bekezdése alapján a szabálytalansági eljárást felfüggeszti és a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezi.
- [9] Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Arra hivatkozott, hogy mind a négy épületet érintő beruházás egy projekt keretében valósult meg, ahol azonos volt az ajánlatkérő személye, az eljárás típusa, az eljárás tárgya, elnevezése, megindításának időpontja, a határidők, a szerződéskötés körülményei, és a közbeszerzés tárgyát behatóan CTV kódok és a teljesítés helye, helyrajzi száma. Erre alapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 18. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat, így a ténylegesen megvalósult hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételei [Kbt. 122. § (7) bekezdés] nem álltak fenn. A beruházások egybeszámított értéke ugyanis meghaladta a Kbt. 122. § (7) bekezdés a) pontjában rögzített – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazási feltételül szolgáló – maximális nettó 150 millió forintot.

Pfv.V.20.937/2018/6.

- [10] Rámutatott, hogy a Rendelet 60. cikke értelmében az irányító hatóság és a közreműködő szervezet felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban történő irányításáért, végrehajtásáért és annak biztosításáért, hogy a finanszírozás, a kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek. A szabálytalansági eljárás során a támogató szervezet mindazon alkalmazandó jogszabályok megsértését köteles volt vizsgálni, melynek eredményeként Magyarország vagy az Európai Unió általános költségvetését érintő pénzügyi érdeksélem, vagy annak veszélye felmerült. Ezek alapján a támogató a Kbt. megsértését is köteles volt a kedvezményezett projektje kapcsán vizsgálni.
- [11] A Kbt. 140. § (1) bekezdése és a Kormányrendelet 86. § (3) bekezdése csupán lehetőséget teremt a támogató és a közreműködő szervezet számára a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás kezdeményezésére, kötelezettséget erre azonban nem ír elő.
- [12] Az alperes az ÁSZF alapján is jogosult és köteles volt a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok betartását vizsgálni. A vizsgálat tárgyát a jogszabályi definíciók nem szűkítik, az kiterjed a közbeszerzési szabályok megsértésére, és a szabálytalansági eljárást lefolytató szerv hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy jogsértés, vagy szerződéses rendelkezés megsértése megtörtént-e, és az okozhat-e pénzügyi érdeksérelmet.

#### **Az első- és másodfokú ítélet**

- [13] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest 65.319.907 forint és késedelmi kamata megfizetésére. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [14] A jogerős ítélet értelmében az alperes, illetőleg a közreműködő szervezet jogosult volt a beruházás valamennyi mozzanatának ellenőrzésére, és hiányosság esetén szankció érvényesítésére. A megosztott hatásköri szabályok alapján azonban a közbeszerzési szabályok megsértése miatt jogosulatlanul igénybe vettnek minősített támogatás visszafizetésére irányuló intézkedésre kizárólag a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések megtartásával kerülhet sor. A Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja értelmében a támogatási szerződés polgári jog szerződés. A Kbt. 165. § (1) bekezdése értelmében a közbeszerzési törvény megsértésén alapuló bármely polgári jogi igény érvényesítésének előfeltétele, hogy a jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy annak határozatát közigazgatási perben felülvizsgáló bíróság megállapítsa. Ha az ekként hatáskörrel rendelkező fórum nem állapítja meg a jogsértés tényét a közbeszerzési eljárás kapcsán, úgy a polgári perben sem lehet ennek következményeit levonni.
- [15] A jogalkotó célja a megosztott hatásköri szabályok kapcsán a jogbizonytalanság eloszlata volt, azaz ha a Közbeszerzési Döntőbizottság nem talál jogsértést, úgy az ajánlatkérő tudhatja, hogy később már külön polgári perben magatartása ismételt értékelésére nem kerülhet sor. Ha viszont a jogsértést megállapítják, számolnia kell az ahhoz kapcsolódó polgári jogi jogkövetkezményekkel is.
- [16] A megosztott hatásköri szabályok alkalmazása nem ellentétes a Rendelet 60., 70., 98. cikkével, illetve az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 53/A. § (2) bekezdésével. Az alperes sem a támogatási szerződés, sem a Rendelet felhívott rendelkezései, sem az Áht. 53/A. § (2) bekezdése alapján nem vált jogosulttá a közbeszerzési eljárás szabályszerűségének saját hatáskörben történő elbírálására. Amennyiben gyanú merült fel arra, hogy a felperes a közbeszerzésre vonatkozó szabályokat megsértette, úgy az alperesnek a Kormányrendelet 86. § (3) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kellett volna kezdeményeznie, ő maga a jogszabálysértés megállapítására nem volt jogosult, ahogy erre a polgári perben ítélező bíróság sem az. A Rendelet 60. cikke nem ad felhatalmazást a közreműködő szervezetnek arra, hogy olyan

Pfv.V.20.937/2018/6.

körben is állást foglaljon és döntsön, amelynek elbírálása más szerv – a konkrét esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság – hatáskörébe tartozik. Jogerős Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat hiányában pedig nem állítható, hogy az alperes megsértette a Kbt. 18. § (1), (2) bekezdését, s ezáltal szerződésszegést követett el.

- [17] A közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértésének, mint a Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés 24. pontja szerinti, a kifizetett támogatás egy részének vagy egészének visszakövetelésére alapot adó szabálytalanságnak a megállapítására vonatkozó hatáskört a Kbt. hatásköri előírásaival szemben az ÁSZF sem eredményezhet az alperes részére, tehát a szerződésszegés megállapításának fóruma is a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása. (BH2016.337.; EBH2016.P7.)
- [18] Az alperes jogosult volt vizsgálni a támogatási szerződésben foglaltak megtartását, a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartását, az utóbbi megsértése esetén a Kbt. 140. § (1) bekezdés g) pontja, illetve a Kormányrendelet 86. § (3) bekezdése alapján a Kbt.140.§ (2) bekezdésében írt határidőn belül kezdeményezhette volna Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását. Miután ez elmaradt, még kifogás formájában sem hivatkozhat a szerződés teljesítésére irányuló felperesi keresettel szemben arra, hogy a felperes azért, mert megsértette a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályokat, a szerződés szerinti támogatás összegére nem jogosult. A felek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 277. § (1) bekezdés alapján a szerződéseket tartalmuknak megfelelően kötelesek teljesíteni, így az alperes köteles a felperes részére a kereset szerinti támogatási összeg és annak kamatai megfizetésére.

#### **A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem**

- [19] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és tartalmilag a keresetet elutasító határozat meghozatalát kérte. Állította, hogy a költségvetési támogatások sajátos jogviszonyt hoznak léte, amelyben vagy csak közjogi szabályok érvényesülnek, vagy keverednek a közjogi és a magánjogi szabályok. A Rendelet 60., 70. és 98. cikkében meghatározott kötelezettségekre tekintettel az irányító hatóság és a közreműködő szervezet mindazon alkalmazandó jogszabályok megsértését köteles és jogosult vizsgálni, amelyek megsértése eredményeképpen Magyarország vagy az Európai Unió általános költségvetését érintő pénzügyi érdeksérelem vagy annak veszélye felmerül, ennek megfelelően az alperes kötelezettsége a jogsértés megállapítása és a pénzügyi korrekció alkalmazása.
- [20] A vizsgálat tárgyát a jogszabály nem szűkíti, így e kötelezettség kiterjed a közbeszerzési szabályok vizsgálatára és azok megsértésével kapcsolatos jogszabálysértés megállapítására is. A szabálytalansági eljárást lefolytató szerv hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy jogsértés vagy szerződési rendelkezés megsértése megtörtént-e, illetve az okozhat-e pénzügyi érdeksérelemet.
- [21] A Kormányrendelet 86. § (3) bekezdése kizárólag lehetőséget teremt az alperes és a közreműködő szervezet számára a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti eljárás kezdeményezésére közbeszerzési jogsértés esetén, a szabálytalansági döntések – így közöttük a közbeszerzési törvény megsértésével összefüggésben hozott döntés és korrekció – az uniós jogszabályi rendelkezés alapján az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek jogköre. Erre tekintettel az alperes megfelelő jogalap alapján járt el, amikor a Rendeletben meghatározott jogosultságának és kötelezettségének megfelelően megvizsgálta és megállapította a Kbt. rendelkezéseinek megsértését a felperes projektje kapcsán. A szabálytalansági eljárás jogszerű volt, amely alapján alperes köteles és jogosult volt megvizsgálni a Kbt. megjelölt rendelkezéseinek betartását, továbbá azt, hogy a Rendelet 90. § (1)-(2) bekezdése alapján a szabálytalansági gyanúbejelentőben foglalt jogszabálysértés és



Pfv.V.20.937/2018/6.

ezzel összefüggésben a pénzügyi érdeksérelem bekövetkezett-e. A szabálytalanság megállapításra került az eljárás során, az alperes jogszerűen alkalmazta a Rendelet 90. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt – a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés – intézkedést.

## II. A releváns jogszabályi rendelkezések

### **Magyar jog:**

[22] *A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I.28.) Kormányrendelet (Kormányrendelet)*

2. § (1) bekezdés 24. pont „szabálytalanság”: az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 7. pontjában foglaltak, továbbá a nemzeti jogszabályok előírásainak, és a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek,

27. pont „támogatási szerződés”: a kedvezményezett és a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja között létrejött polgári jogi szerződés,

86. § (3) A szabálytalansági eljárás során a szabálytalansági eljárás vezetője betekinthes minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, a projekt megvalósítási helyszínén ellenőrzést végezhet és lehetősége van a kedvezményezett személyes meghallgatására. Közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén a szabálytalansági eljárás vezetője hivatalból eljárást indíthat a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

87. § (2) Ha a szabálytalanság megállapításához más hatóság előzetes döntése szükséges, vagy a szabálytalansági gyanú különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés eldöntésétől függ a szabálytalansági eljárást a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet vezetője mindaddig felfüggesztheti, amíg a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatot nem hozott, vagy a döntéshez szükséges szakértői állásfoglalás nem készült el. A felfüggesztés időtartama az elintézési határidőbe nem számít be.

90. § (2) A szabálytalansági eljárás lezárulhat

a) szabálytalanság megtörténtét megállapító és jogkövetkezményt, vagy egyéb intézkedést elrendelő döntéssel, vagy

b) annak megállapításával, hogy nem történt szabálytalanság, és – ha szükséges – a támogatási jogviszonyt érintő intézkedést elrendelő döntéssel.

(3) Szabálytalanság megállapítása esetén a szabálytalansági eljárás során eljáró szervezet az alábbi jogkövetkezményeket rendelheti el

a) a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentése és ezzel egyidejűleg a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés,

b) a támogatási szerződéstől történő elállás,

c) támogatási rendszerből történő kizárás határozott időre, legfeljebb 5 évre, vagy

d) uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény.

(4) A jogkövetkezményt úgy kell megállapítani, hogy az igazodjék a szabálytalanság súlyához.

92. § (1) A szabálytalansági eljárással érintett támogatási szerződés szerinti kedvezményezett, akire nézve a szabálytalansági döntés a támogatási jogviszonyból származó jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet, a döntés jogszabálysértő vagy támogatási szerződésbe vagy felhívásba ütközése esetén a szabálytalansági döntés ellen egy alkalommal, jogorvoslattal élhet.

97. § (1) A felterjesztett jogorvoslati kérelemről a központi koordinációs szerv a kérelem hozzá beérkezésétől számított 45 napon belül dönt.

(2) A központi koordinációs szerv a sérelmezett szabálytalansági döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, ennek során nincs kötve a jogorvoslati kérelemben

Pfv.V.20.937/2018/6.

foglaltakhoz.

98. § (1) Ha a jogorvoslati kérelem tárgyában a döntés olyan előzetes kérdés eldöntésétől, illetve elbírálásától függ, amelynek tárgyában az eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság, vagy más hatóság, illetve a bíróság hatáskörébe tartozik, a központi koordinációs szerv, ha az eljárás

a) a hatóság, illetve a bíróság előtt már folyamatban van, a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig, illetve jogerős elbírálásáig felfüggeszti,

b) még megindítva nincs, és annak megindítására jogszabályban meghatározott határidőn belül lehetősége van, az eljárás megindítását kezdeményezi a hatóságnál, illetve a bíróságnál és annak megindítása esetén a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig, vagy jogerős elbírálásáig felfüggeszti.

(2) A központi koordinációs szerv a jogorvoslati eljárást felfüggesztheti, ha a jogorvoslati kérelem tárgyában a döntés olyan előzetes kérdés eldöntésétől függ, amelynek tárgyában szabálytalansági eljárás van folyamatban.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott eljárásban hozott döntés tartalma a központi koordinációs szervet a jogorvoslati kérelem elbírálásában nem köti.

99. § (4) A központi koordinációs szerv jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.

[23] *A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.)*

18. § (1) Tilos e törvény, vagy e törvény Második Része alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Amennyiben egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becsült érték meghatározásához az összes rész értékét kell figyelembe venni.

134. § (2) A közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, a minősített beszerzésre, valamint a minősített beszerzési eljárásra, a védelmi beszerzésre, valamint a védelmi beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása, a közbeszerzési eljárás tekintetében – ideértve a XIV. Fejezet szerinti eljárás sajátos szabályait meghatározó külön kormányrendelet szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

122. § (7) Az ajánlatkérő hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást az alábbi esetekben is indíthat:

a) az árubeszerzés vagy szolgáltatás becsült értéke nem éri el a huszonöt millió forintot vagy az építési beruházás becsült értéke nem éri el a százötvenmillió forintot;

140. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;

165. § (1) A 161. § (1) bekezdésében és a 164. § (1) bekezdésében foglalt esetek kivételével a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa.

[24] *Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)*

53/A. § (1) A költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevétele, jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a támogató a költségvetési támogatást visszavonhatja, a támogatási szerződéstől elállhat, azt felmondhatja vagy kezdeményezheti annak módosítását.

[25] *A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)*

Pfv.V.20.937/2018/6.

277. § (1) A szerződéseket tartalmuknak megfelelően, a megszabott helyen és időben, a megállapított mennyiség, minőség és választék szerint kell teljesíteni.

**Uniós jog:**

- [26] *A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről*  
60. cikk

Az irányító hatóság feladatai

Az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért, és különösen a következőkért:

- a) annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban állnak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfelelnek;
- b) a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások teljesítésének vizsgálata, valamint annak ellenőrzése, hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett költségei valóban felmerültek, és a közösségi és nemzeti szabályokkal összhangban állnak; az egyedi műveletek helyszíni vizsgálata a Bizottság által a 103. cikk (3) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően elfogadandó részletes szabályokkal összhangban mintavételezés alapján is elvégezhető;
- c) annak biztosítása, hogy rendelkezésre álljon az operatív program minden egyes műveletének számviteli nyilvántartását számítógépes formában nyilvántartó és tároló rendszer, valamint hogy a pénzügyi ellenőrzéshez, monitoringhoz, vizsgálathoz, ellenőrzéshez és értékeléshez szükséges végrehajtási adatok gyűjtése megtörténjen;
- d) annak biztosítása, hogy a kedvezményezettek és a műveletek végrehajtásába bevont egyéb szervezetek – a nemzeti számviteli szabályok sérelme nélkül – vagy külön számviteli rendszert, vagy a művelettel kapcsolatos valamennyi ügylet számára megfelelő számviteli kódot alkalmazzanak;
- e) annak biztosítása, hogy az operatív programoknak a 48. cikk (3) bekezdésében említett értékelései a 47. cikkel összhangban történjenek;
- f) eljárások kidolgozása annak érdekében, hogy a megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosításához előírt valamennyi, költség- és ellenőrzési dokumentumot a 90. cikkben előírt követelményeknek megfelelően megőrizték;
- g) annak biztosítása, hogy az igazoló hatóság a költségekkel kapcsolatban igazolás céljából folytatott eljárásokról és vizsgálatokról valamennyi szükséges információt megkapja;
- h) a monitoring bizottság munkájának irányítása és az ehhez szükséges dokumentumok biztosítása annak érdekében, hogy az említett bizottság az operatív program végrehajtásának minőségét – figyelemmel annak konkrét céljaira – felügyelhesse;
- i) az éves és záró végrehajtási jelentések elkészítése, valamint – a monitoring bizottság általi jóváhagyásukat követően – a Bizottsághoz történő benyújtása;
- j) a 69. cikkben megállapított tájékoztatási és nyilvánosságra hozatali követelmények betartása;
- k) a nagyprojektek értékeléséhez szükséges információk átadása a Bizottság részére.

70. cikk

Irányítás és ellenőrzés

(1) A tagállamok felelősek az operatív programok irányításáért és ellenőrzéséért, különösen az alábbi intézkedések révén:

- a) annak biztosítása, hogy az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszere az 58–62. cikknek megfelelően létrejöjjön, és eredményesen működjön;



Pfv.V.20.937/2018/6.

b) a szabálytalanságok megelőzése, feltárása és korrigálása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek – adott esetben a késedelmi kamatokkal együtt történő – visszafizettetése. Erről a tagállamok értesítik a Bizottságot, amelyet folyamatosan tájékoztatnak az államigazgatási és bírósági eljárások előrehaladásáról.

(2) Ha a kedvezményezett számára jogosulatlanul kifizetett összeget nem lehet visszafizettetni, a tagállam felelős az elvesztett összegeknek az Európai Unió általános költségvetésébe történő visszafizetéséért, amennyiben megállapítást nyer, hogy a felmerült veszteséget a tagállam által elkövetett hiba vagy gondatlanság okozta.

(3) Az (1) és (2) bekezdésre vonatkozó végrehajtási szabályokat a Bizottság a 103. cikk (3) bekezdésében említett eljárással összhangban fogadja el.

98. cikk

A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók

(1) Elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.

(2) A tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt egyedi vagy a rendszerből adódó szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. A tagállam által elvégzett korrekciók az operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik. A tagállamnak figyelembe kell vennie a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.

Az alapokból ilyen módon felszabaduló forrásokat a tagállam a (3) bekezdésben foglalt rendelkezésekkel összhangban 2015. december 31-éig újra felhasználhatja az érintett operatív programra.

(3) A (2) bekezdéssel összhangban megszüntetett hozzájárulás nem használható fel újra a korrekció tárgyát képező művelet vagy műveletek számára, sem pedig – amennyiben a pénzügyi korrekció a rendszerből adódó szabálytalanság miatt szükséges – az olyan műveletek esetében, amelyek részben vagy egészben abba a prioritási tengelybe tartoznak, ahol a rendszerből adódó szabálytalanság előfordult.

(4) Rendszerből adódó szabálytalanság esetében a tagállam valamennyi valószínűleg érintett műveletre kiterjeszti a vizsgálatait.

### III. Az utalás indokai

[27] A Kúriának a felülvizsgálati eljárásban lényegében arról szükséges állást foglalnia, hogy az alperes által lefolytatott eljárás eredményeként megállapított súlyos közbeszerzési szabálytalanság miatt megvont és a felperes által vissza is fizetett támogatásrész esetén arra hivatkozással, hogy e szabálytalanság megállapítása nem tartozott az alperes hatáskörébe, követelhető-e a támogatási szerződés teljesítése jogcímén a megvont támogatási összeg. E körben értékelni szükséges, hogy ha a magyar eljárási szabályok a közbeszerzési jogsértésen alapuló bármely polgári jogi igény érvényesítésének előfeltételül szabják, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – e döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa, ebbe a körbe sorolható-e a szabálytalansági eljárással érintett követelés.

[28] A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos jogviszonyokban sajátosan keverednek a magánjogi és közjogi elemek, azonban az odaitélt támogatás alapján megkötött támogatási szerződés egyértelműen polgári jogi jogviszony, fogalmára és jellemzőjére a kötelmi jog általános szabályait kell alkalmazni. E jogviszonyra elsődlegesen a Rendelet közvetlenül alkalmazandó szabályai irányadók, a végrehajtásával összefüggésben hozott magyar Kormányrendelet és a

háttérjogszabályként érvényesülő Ptk. szabályaival kiegészülve.

- [29] A Rendelet 60. cikke alapján az irányító hatóság és a közreműködő szervezet felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért, végrehajtásáért és annak biztosításáért, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó közösségi [uniós] és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek. Ezen túl a Rendelet 70. cikke rögzíti, hogy elsődlegesen a tagállamok felelősek az operatív programok irányításáért és ellenőrzéséért, amelynek keretében kötelesek biztosítani, hogy az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszere az 58-62. cikknek megfelelően létrejöjjön, és eredményesen működjön; továbbá kötelezettségeik közé tartozik a szabálytalanságok megelőzése, feltárása és korrigálása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek – adott esetben a késedelmi kamatokkal együtt történő – visszafizettetése. A Rendelet 98. cikke alapján elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.
- [30] A jelen ügyre irányadó szabályok szerint a támogatási jogviszony harmadik fázisában (a pályázatást és a megvalósítást követően) az ellenőrzést végző hatóságnak kötelezettsége ellenőrizni a támogatási összeg szabályszerű felhasználását. Szabályszerű a felhasználás, ha az semmilyen jogi előírást nem sért, és nem szabályszerű, ha sérti a jogviszonyra irányadó szabályokat. A támogatással érintett projekt megvalósítására közbeszerzés keretében került sor.
- [31] Magyarországon a közbeszerzésekkel kapcsolatos igények érvényesítésénél sajátos eljárási rend alakult ki, a magyar szabályozás a közbeszerzési törvény megsértésén alapuló igények érvényesítési feltételül egy elkülönült szervezet, a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg – e döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság jogsértést jogerősen megállapító döntését követeli meg. A peres felek közötti vita lényege abban áll, hogy ez a sajátos szabályozás irányadó-e akkor, ha a támogatási jogviszonyban vizsgálandó szabálytalanság a támogatási szerződés megszegését jelentő közbeszerzési előírás megsértése.
- [32] A felperes a keresetében azt állította, hogy a lefolytatott szabálytalansági eljárás eredménye alapján a támogatás visszavonása jogellenes volt, mert a szabálytalansági eljárásban (és ebből eredően jelen polgári perben) a közbeszerzési jogsértés nem vizsgálható, mert a Közbeszerzési Döntőbizottság ilyen jogsértést nem állapított meg.
- [33] Az alperes ezzel szemben azt állította, hogy a támogatás visszavonása jogszerű volt, mert az ellenőrzés során azt vizsgálta, hogy a felperes terhére megállapítható-e szerződésszegés és ezzel összefüggésben pénzügyi érdeksérelem vagy annak veszélye. Ennek keretében hatáskörébe tartozott a szabálytalanság megállapítása, így a közbeszerzésekről szóló törvényi rendelkezések megsértésének megállapítása is, ami feljogosította a támogatás részleges visszavonására.
- [34] Az Európai Bíróság a C-300/17. sz. ítéletében (rendelkező rész 1. pontjában) azt már megállapította, hogy az uniós joggal nem ellentétes az olyan tagállami eljárásjogi rendelkezés, amely a közbeszerzésre, illetőleg a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltételül szabja, hogy valamely döntőbizottság, illetőleg – e döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa.
- [35] A közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt érvényesített igények értelmezésére kialakult joggyakorlattal analóg módon kezdett kialakulni az utóbbi időben a támogatási szerződésekből eredő igények érvényesítésével, azok előfeltételeivel kapcsolatos magyar bírói joggyakorlat. Ennek a joggyakorlatnak az érvrendszerét foglalja össze a másodfokú bíróság a jogerős ítéletben (utal a Kúria arra, hogy hasonló eljárási előfeltétel-rendszert állapított meg a támogatási szerződésen alapuló polgári jogi igények érvényesítése körében a Fővárosi Törvényszék a 7.G.40.001/2013/6. számú ítéletében).

Pfv.V.20.937/2018/6.

- [36] Ahogyan arra a másodfokú bíróság jogerős ítéletében rámutatott, a közbeszerzési szabálytalanságok tekintetében a megosztott hatásköri szabályok megalkotásával a magyar jogalkotónak a jogbizonytalanság eloszlatása volt a célja, azaz közbeszerzési eljárások esetén azért központosította a Közbeszerzési Döntőbizottság kezébe a jogsértések megállapítását, hogy ha a kötelezően igénybe veendő döntőbizottság nem talál jogsértést, úgy később polgári peres eljárásban se lehessen állítólagos jogsértésre és arra alapított igényekre hivatkozni. Ellenben a jogsértés megállapítása esetén az érintetteknek számolniuk kell a jogsértés megállapításához kötődő polgári jogi jogkövetkezményekkel is, aminek a levonására a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát követő külön polgári peres eljárásban kerülhet sor. Ezt a jogalkotói célkitűzést erősítette meg a magyar felsőbbbírósági joggyakorlat is. (A Kúria a BH 2016/5. számában P.7. számon közzétett Polgári Elvi Határozatában egyértelműen kimondta, hogy ha az arra hatáskörrel rendelkező fórum nem állapította meg közbeszerzési eljárásban a jogsértés tényét, a polgári perben a közbeszerzési eljárási szabályok megsértése jogkövetkezményeinek levonására nincs lehetőség. A jogsértés megállapításának a hiánya vezetett a kereset elutasítására a Legfelsőbb Bíróság Gfv.VII.30.295/2012/8., a Pfv.VII.20.406/2009/6., a Pfv.VII.21.645/2010/4., a Kúria Pfv.V.20.185/2014/4. számú ügyeiben. Az utóbbi ügyben a bíróság kifejtette, hogy az esetleges közbeszerzési szabálytalanságok vizsgálata nem a polgári peres ügyben eljáró bíróság, hanem a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.)
- [37] A Kúria megítélése szerint a támogatási szerződés és a közbeszerzési szerződések, habár rokon jogintézmények, közöttük, valamint az azokból eredő követelések érvényesítésének feltételrendszere tekintetében indokolt különbséget tenni. A jelen perben felmerült eldöntendő jogi kérdések felvetik az uniós jog, nevezetesen a Rendelet értelmezésének kérdését, amire az Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel.
- [38] Tekintettel arra, hogy a felperes által megvalósított projekt az Európai Regionális Fejlesztési Alap és Magyarország költségvetése által társfinanszírozott forrásból került megvalósításra, így a jelen jogvitában végső fokon eljáró Kúriának, mint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke szerinti előterjesztésre kötelezett bíróságnak abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a Rendelet és az annak végrehajtása körében született Kormányrendelet jogerős ítélet szerinti értelmezése összhangban áll-e azzal a jogalkotói célkitűzéssel, amit az uniós jogalkotók kítűztek.
- [39] A konkrét ügyben több jogértelmezési kérdés merül fel. Elsőként értelmezendő, hogy a közbeszerzési szabályok megsértésében megnyilvánuló szerződésszegés beletartozik-e a szabálytalanság uniós jogi fogalmába.
- [40] A Rendelet 2. cikk 7 pontjában és Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés 24. pontjában meghatározott fogalmak alapján szabálytalanságnak minősül a közösségi jog [uniós jog] valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti, továbbá a nemzeti jogszabályok előírásainak, és a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek eredményeképpen az Európai Unió – és ezen keresztül Magyarország – pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.
- [41] A jelen ügyben releváns Rendelet az uniós források megfelelő kezelését és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító rendelkezéscsoport körébe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2016. május 26-i *Județul Neamț és Județul Bacău* ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 34. pont). Az Európai Bíróság értelmezése szerint ebből következik, hogy az Unió az Alapokból csak olyan intézkedéseket hivatott finanszírozni, amelyeket az uniós jognak teljes mértékben megfelelően hajtanak végre, a közbeszerzések területén alkalmazandó szabályokat is beleértve (lásd ebben az értelemben: 2016. július 14-i *Wrocław – Miasto na prawach powiatu* ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562, 43. pont, valamint az ott hivatkozott

Pfv.V.20.937/2018/6.

ítélkezési gyakorlat, C-408/16. Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România ítélet, C-408/16, 57. pont).

- [42] A perbeli esetben a szabálytalansági eljárásban egy közbeszerzési jogsértést kell megvizsgálni, mégpedig oly módon, hogy a szabálytalanság alapjául megjelölt közbeszerzési szabályokat nyilvánvalóan sértő felperesi magatartás (2000 október 5-i Bizottság kontra Franciaország-ítélet, C-18/98, EU:C:2000:54) jelenti egyben a szerződésszegő magatartást.
- [43] Az előterjesztő bíróság álláspontja szerint a megítélt támogatás uniós szabályozásból származó előny. Ha ennek folyósítási feltétele az előny megszerzéséhez szükséges feltételek teljesítése (jelen esetben a Kbt. és uniós szabályok betartása is), e feltétel pedig nem teljesül, akkor a feltétel nemteljesülésében megnyilvánuló szabálytalanság megállapításához fűződő egyszerű következmény, nem pedig szankció a megszerzett előny jogalap nélkülivé válása (lásd ebben az értelemben: 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău-ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360 50. pont; 2009. június 4-i Pometon-ítélet, C-158/08, EU:C:2009:349, 28. pont; 2014. szeptember 17-i Cruz & Companhia ítélet, C-341/13, EU:C:2014:2230, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2014. december 18-i Somvao-ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 36. pont). Ez felveti annak a kérdését, hogy a támogatott részéről alapítható-e alanyi jogú igény a szerződés nem teljesítése miatt visszavont és vissza is fizetett támogatás követelésére.
- [44] Értelmezendő, hogy megfelel-e az uniós pénzügyi érdekek hatékony védelmének egy olyan (vagy oly módon értelmezett) eljárási rend, ami gyakorlatilag azt eredményezi, hogy a támogatási szerződés ellenőrzési mechanizmusa során közigazgatási típusú eljárásban hozott szabálytalansági döntés eredménye a polgári peres eljárásban annulálható. A fenti megoldás elfogadása uniós érdekek sérelméhez vezethet, hiszen nem zárható ki, hogy a megállapított (de végeredményét illetően eljárásjogi okok miatt a polgári jogi igénnyel felülírható) jogsértés hatással lehet az érintett uniós alap költségvetésére (2016. július 14-i Wrocław - Miasto na prawach powiatu-ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562 43, 44. és 45. pont).
- [45] Jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy ha a szabálytalansági eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező hatóságok, szervezetek nem jogosultak a közbeszerzési szabályok megsértésében megnyilvánuló szabálytalanságok megállapítására, hanem minden közbeszerzési szabálysértés gyanúja esetén a saját eljárásuk felfüggesztésének lehetősége mellett a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhatnak a közbeszerzési szabályok megsértésének megállapítása érdekében, ez a hatáskör-megosztás, a hatáskörök szétaprózása nem teszi-e rendkívül nehézé vagy lehetetlenné az uniós pénzügyi érdekek – egyben Magyarország költségvetési érdekei – hatékony védelmét.
- [46] A fenti értelmezésen alapuló megosztott hatásköri szabályok értékelésénél az előterjesztő bíróság álláspontja szerint jelentősége van annak, hogy a magyar szabályozás csupán lehetőségként biztosítja a szabálytalansági eljárást lefolytató szerv számára a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulást, de azt nem teszi a szerv kötelezettségévé. Jelentősége van annak is, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását csak meghatározott időkereten belül lehet kezdeményezni. Emiatt a szabálytalanságok egy része jogkövetkezmény nélkül maradhat és a hatósági ellenőrző rendszerben a hatáskörök fentiek szerinti széttagolása a közbeékeltek másik eljárás időigényessége folytán az eljárás elhúzódását eredményezi, amivel önmagában romlik a pénzügyi érdekek hatékony védelmének lehetősége. Értékelni szükséges azt is, hogy a magyar szabályozás értelmében a szabálytalansági eljárásban eljáró jogorvoslati hatóságot a közbeszerzési eljárásban hozott határozat tartalma nem köti [98. § (3) bekezdés]. Ugyancsak fontos a jogvita megítélése szempontjából, hogy a szabálytalansági eljárásban eljáró első- és másodfokú hatóságok követték a Közbeszerzési Hatóság részekre bontás alkalmazásával kapcsolatos útmutatóját, azaz a szabálytalansági döntésben a közbeszerzési szabályok megtartásának kérdése értékelésre került.
- [47] Amennyiben a támogató hatóságoktól (irányító hatóság, közreműködő szervezet)

Pfv.V.20.937/2018/6.

megkövetelt, hogy a támogatási szerződés megsértését is jelentő nyilvánvaló közbeszerzési jogsértés megállapításához is vegye igénybe egy másik, a közbeszerzés területén működő hatóság eljárását, és csak ennek megállapítása alapján jogosult határozni a szabálytalanság megállapításáról és a jogalap nélküli kifizetések visszatérítéséről, ennek következménye lehet a hatóság ellenőrzési jogkörének kiüresedése. Ezáltal fennáll a veszélye annak, hogy ez a rendszer sérti az uniós jog hatékony érvényesülését, mert akár súlyos közbeszerzési jogsértések esetén is lehetőség nyílhat arra, hogy a támogatott a szerződés teljesítése jogcímén a teljes támogatási összeget követelje/visszakövetelje.

- [48] A fentiek alapján állást kell foglalni abban, hogy a Kbt. jogerős ítélet szerinti értelmezése kellően hatékonyan tudja-e védeni az Európai Unió – és ezen keresztül Magyarország – pénzügyi érdekeit. A másodfokon eljáró bíróság álláspontja szerint a megosztott hatásköri szabályok alkalmazása nem ellentétes a Rendelet 60., 70. és 98. cikkével.
- [49] Amennyiben ezzel ellentétes megállapítás tehető, úgy értelmezendő, hogy a szabálytalansági eljárás lefolytatására feljogosított szervezet hatáskörébe tartozik-e a közbeszerzési szabályok nyilvánvaló megsértésében megnyilvánuló szabálytalanság megállapítása, akár közvetlenül az uniós Rendelet szabályaira alapítottn.
- [50] Esetlegesen értelmezendő kérdés, hogy amennyiben a bemutatott hatáskör-megosztáson alapuló szabályozás az uniós joggal összeegyeztethető módon szabja perelőfeltételként a támogatási szerződéssel összefüggő visszakövetelési (szerződés teljesítési) igény érvényesítéshez a szabálytalanság Közbeszerzési Döntőbizottság általi megállapítását, de erre – bármely okból – nem került sor, úgy a felek közötti támogatási igénnyel összefüggő polgári jogvitában eljáró bíróság a szerződés megszegése és annak következményei körében vizsgálhatja-e a felperes közbeszerzési szabályokat sértő magatartását, különösen nyilvánvaló közbeszerzési jogsértés esetén, különösen olyan helyzetben, ha a szabálytalansági eljárásban hozott határozat egyfokú közigazgatási típusú jogorvoslattal támadható, de annak bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség.

#### **IV. Az előterjesztő bíróság rövid álláspontja**

- [51] Az előterjesztő bíróság álláspontja szerint a jogerős ítéletben kifejtett formális jogértelmezés helyességével szemben alapos kétely merül fel. A minden elemében kötelező és közvetlenül alkalmazandó Rendelet 60., 70. és 98. cikke megköveteli, hogy a szabálytalansági eljárásban eljáró első- és másodfokú hatóság hatáskörébe tartozzon minden szabálytalanság megállapítása és korrigálása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése. A Rendelet végrehajtása körében hozott tagállami intézkedés (vagy értelmező joggyakorlat) nem teheti a szabálytalanságok egy része esetén a visszakövetelési igény előfeltételévé egy másik közbeékelte hatósági eljárás lefolytatását, különösen olyan esetben, ha a szabálytalansági eljárásban eljáró elsőfokú hatóságnak nem kötelezettsége, csak lehetősége a közbeszerzési eljárás kezdeményezése és a másodfokú határozat hozatalára jogosult hatóság is jogosult ugyan a közbeszerzési döntőbizottság eljárását kezdeményezni, de az ezen eljárásban hozott határozat tartalma a jogorvoslati kérelem elbírálásakor nem köti. Értékelendő továbbá, hogy a szabálytalansági eljárásban eljáró hatóságok követték a Közbeszerzési Hatóság részekre bontás alkalmazásával kapcsolatos útmutatóját.
- [52] Amennyiben elfogadható a Rendelet végrehajtása körébe vonható tagállami megosztott hatásköri szabályok alkalmazása, úgy a polgári perben eljáró bíróságok számára a szerződés teljesítési és szerződésszegési igények elbírálása körében lehetővé kell tenni annak vizsgálatát, hogy a közbeszerzési szabályok megsértésében megnyilvánuló szerződésszegés bekövetkezett-e, különösen olyan eljárásjogi feltételek esetén, ha a szabálytalansági eljárásban hozott jogerős közigazgatási típusú határozat bírósági felülvizsgálata kizárt.

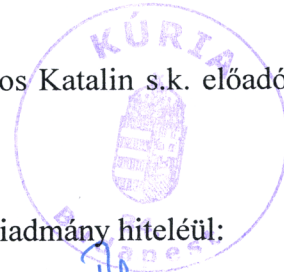
Pfv.V.20.937/2018/6.

**V. Záró rész (tájékoztatások, figyelemfelhívás)**

- [53] A Kúria – mint az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése szerint előterjesztésre kötelezett bíróság – az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 19. cikke (3) bekezdésének b) pontja, az EUMSZ 267. cikke és a Pp. 155/A. § (1) bekezdése, az eljárás felfüggesztéséről és a végzés igazságügyért felelős miniszter részére történő megküldéséről a Pp. 155/A. § (2) alapján határozott. A végzés elleni fellebbezést a Pp. 155/A. § (3) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2019. május 2.

Dr. Bartal Géza s.k. a tanács elnöke, Dr. Simonné Dr. Gombos Katalin s.k. előadó bíró, Dr. Cseh Attila s.k. bíró



A kiadmány hitelül:

Tné

bírósági tisztviselő