



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 104.K.701.153/2020/21.

A felperes: Észak-Közép-budai Centrum, Új Szent János Kórház és Szakrendelő
(1125 Budapest, Diós árok 1-3.)

A felperes képviselője: Dr. Pusztai Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: dr. Pusztai Attila)
(1114 Budapest, Bartók Béla út 39. IV/1.)

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

Az alperes képviselője: dr. Virágh Norbert kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt: Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)

Az alperesi érdekelt képviselője: dr. Szeiffert Gabriella köztisztviselő

A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott – D.555/14/2019. számú – határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata

Í T É L E T :

A bíróság az alperes 2020. február 24. napján kelt D.555/14/2019. számú határozatát megsemmisíti, és a jogorvoslati eljárást megszünteti.

Kötelezi a bíróság az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 100 000 (százezer) forint perköltséget.

A le nem rótt 1 500 000 (egymillió-ötszázezer) forint kereseti illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A per alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: 1995. évi Kbt.) szerint lefolytatott nyílt közbeszerzési eljárás alapján 2002. szeptember 19. napján 2006. szeptember 13. napjáig tartó határozott időtartamra élelmezési szolgáltatás biztosítása tárgyában vállalkozási szerződést kötött a P. Dussmann Kft.-vel (a továbbiakban: vállalkozó), amelynek hatályát a felek a 2006. október 6. napján megkötött szerződéssel a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő új vállalkozási szerződés hatályba lépéséig, de legkésőbb 2007. február 28. napjáig meghosszabbították.
- [2] 2007. május 2. napján a felperes – közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül – olyan tartalmú vállalkozási szerződés-módosítást (a továbbiakban: tárgybeli szerződés) írt alá a

vállalkozóval, amely szerint a köztük 2002. szeptember 19-étől hatályos vállalkozási szerződés határidejének a felperes által lefolytatásra kerülő közbeszerzési eljárás eredményes lezárása alapján létrejövő szerződés hatályba lépéséig történő meghosszabbításával az eredetileg létrejött jogviszony alapján járnak el és a 2002. szeptember 19-étől hatályos szerződésnek a módosítással nem érintett egyéb rendelkezéseit változatlanul alkalmazni rendelik. A felek a tárgybeli szerződést 2007. november 30. napján, 2010. július 31. napján és 2018. október 29. napján – kis mértékben – módosították, ezen túlmenően a szolgáltatás díjában rendszeresen megállapodtak.

- [3] Az érdekelt, mint hivatalbóli kezdeményező a 2019. december 6. napján benyújtott hivatalbóli kezdeményezésében azt kifogásolta, hogy a felperes közbeszerzési eljárás mellőzésével kötött szerződést.

A keresettel támadott döntés

- [4] Az alperes a 2020. február 24. napján kelt D.555/14/2019. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: 2015. évi Kbt.) 110. §-ára tekintettel a 2015. évi Kbt. 4. § (1) bekezdését, ezért a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt 50 000 000 forint bírságot szabott ki vele szemben; valamint megállapította a tárgybeli szerződés semmisségét, a tárgybeli szerződés tekintetében az eredeti állapot nem helyreállítható voltát, amiért a felperessel szemben további 5 000 000 forint bírságot szabott ki.
- [5] Döntésének indokolásában rögzítette, hogy a felperes 2005 - 2013. között nem rendelkezett hatáskörrel közbeszerzési eljárás lefolytatására, amelyre 2013. óta jogosult. Megállapította, hogy a felperes és a vállalkozó között 2002. szeptember 19. napján élelmezési szolgáltatás beszerzése tárgyában kötött szerződés hatálytalan, 2006. szeptember 13. napján megszűnt; a felek ennek alapulvételével 2007. május 2. napján kötötték meg az újabb, határozatlan időtartamú vállalkozási szerződésüket. A felperes 2007. május 2. napjától folyamatosan valamely, az 1995. évi Kbt., a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.), a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: 2011. évi Kbt.) és a 2015. évi Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérőnek minősült, az élelmezési szolgáltatás beszerzésére közbeszerzési eljárást volt köteles lefolytatni.
- [6] Rögzítette továbbá, hogy az érdekelt, aki mindvégig jogosult volt hivatalbóli eljárás kezdeményezésére – az öt éves objektív határidőre figyelemmel – 2015. november 1. napjától kérte a jogsértés vizsgálatát. Megállapította, hogy a 2015. évi Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontja, 152. § (1) bekezdés a) pontja, 152. § (2) bekezdés b) pontja, 152. § (3) bekezdés első mondata, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés első mondata, 39. cikk (2) bekezdése, a Kbt.-k preambuluma alapján a felperes és a vállalkozó a jogsértő és alaptörvény-ellenes állapotot folyamatosan fenntartották. A tárgybeli szerződéssel ugyanakkor nem kerülhetnek kedvezőbb helyzetbe ahhoz képest, mintha írásbeliség nélkül, de egyező akarattal hozzák létre megrendelésenként a szerződést, és elégítik ki a felperes beszerzési igényét. Ezért a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja szerinti öt éves objektív határidő megtartottságát, valamint a 2015. évi Kbt. alkalmazandóságát a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltaknak megfelelően a 2015. november 1. napjától történt megrendeléseken alapuló kifizetések nettó összege alapján állapította meg.
- [7] A 2015. évi Kbt. 3. § 24. pontja, 4. § (1) - (2) bekezdései, 5 - 7. §-ai, valamint 8. § (1) és (4) bekezdései, 16. § (1) - (2) és 17. § (2) bekezdései, 3. számú melléklete alapján rögzítette, hogy a felperes ajánlatkérőnek minősül; a vállalkozó a tevékenységet visszterhes vállalkozási jogviszony keretében látta el a felperes részére; az élelmezési szolgáltatás a 2015. évi Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik.

- [8] Rámutatott, hogy a vállalkozási szerződés alapján kifizetett nettó összegek miatt 2015. november 1. napjától a felperesnek a 2015. évi Kbt. Harmadik Része szerint az uniós értékhatárt el nem érő, egyben a nemzeti értékhatárt elérő értékű közbeszerzésekre vonatkozó szabályokat kellett volna alkalmaznia.
- [9] Mindezek alapján megállapította, hogy a felperes 2015. november 1. napjától kezdődően jogsértően szerezte be az élelmezési szolgáltatást, ezzel jogsértően mellőzte a 2015. évi Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását, amivel megsértette a 2015. évi Kbt. 110. §-ára tekintettel a 2015. évi Kbt. 4. § (1) bekezdését.
- [10] Megállapította továbbá, hogy a 2015. évi Kbt. 137. § (2) és (3) bekezdéseiben foglalt feltételek nem álltak fenn, így a felperes és a vállalkozó között 2007. május 2. napján létrejött szerződés – a 2015. évi Kbt. 145. § (3a) bekezdése, 148. § (8) bekezdés c) pontja és 165. (2) bekezdés g) pontja szerint, ezen rendelkezéseknek a 2015. évi Kbt. 197. § (8) bekezdésével történt hatályba lépése napjától – a 2015. évi Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.
- [11] A 2015. évi Kbt. 165. § (2) bekezdése h) pontja és a vállalkozási szerződés tartalma alapján megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződésben szereplő élelmezési szolgáltatást a felperes a semmisség időpontjáig már igénybe vette.
- [12] A fentiekre tekintettel a 2015. évi Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti bírság kiszabása körében rögzítette, hogy annak alkalmazását a 2015. évi Kbt. kötelező előírása miatt nem mérlegelhette. Mértékének megállapítása során figyelembe vette a beszerzés tárgyát, valamint a jogtalan mellőzéssel érintett szerződés értékét (994 239 432 forint). A jogsértést súlyosnak ítélte, mivel az a közpénzek átlátható felhasználásának törvényi célját hiúsította meg, és a jogsértés nem reparálható. A felperes javára értékelte az együttműködő magatartását.
- [13] A 2015. évi Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerinti bírság összegének megállapítása során figyelembe vette a szerződés tárgyát és értékét.

A kereset és a védírat

- [14] A felperes keresetében a határozat megváltoztatásával annak megállapítását kérte, hogy nem sértette meg a 2015. évi Kbt. 4. § (1) bekezdését, nem mellőzte jogtalanul a közbeszerzést, és a szerződés azért sem semmis, mert annak teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik. Álláspontja szerint az alperes megsértette a 2015. évi Kbt. 4. §-át, 145. § (3a) bekezdését, 148. § (8) bekezdés c) pontját, 165. § (2) bekezdés g) pontját, 137. § (1) bekezdés a) pontját és 152. § (2) bekezdés b) pontját.
- [15] Kifejtette, hogy a hivatalbóli kezdeményezés a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjában rögzített öt éves objektív jogorvoslati határidőn túl került benyújtásra, figyelemmel a szerződés megkötésének 2007. május 2-i időpontjára. Utalt az Alaptörvény jogállamiságról és jogbiztonságról szóló rendelkezéseire, és arra, hogy a 2015. évi Kbt. kógens, zárt szabályozást hozott létre a jogorvoslati határidő tekintetében; a zárt szabályok felülírása az alperes részéről már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent. Felhívta az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5) határozatát az eljárási garanciák jelentősége kapcsán, és kifejtette: az alperes köteles lett volna visszautasítani a hivatalból kezdeményezést vagy az eljárást megszüntetni, mivel a 2015. évi Kbt. egyértelműen előírja, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül lehet eljárást indítani. Az alperes kiüresítette az öt éves eljárásjogi korlát szabályát, amikor az elévülés jogintézményét mellőzte.
- [16] Előadta, hogy 2005. és 2013. között nem rendelkezett hatáskörrel közbeszerzési eljárás lefolytatására, majd 2013. óta hat alkalommal próbált meg közbeszerzési eljárást lefolytatni,

azonban ezek rajta kívül álló okok miatt nem vezettek eredményre. Hangsúlyozta, hogy a 2015. évi Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségi ok nem áll fenn, mert ahhoz nem a közbeszerzési eljárás mellőzése, hanem jogtalan mellőzése szükséges. Előadása szerint nem jogtalan a közbeszerzési eljárás mellőzése, ha a feladatellátás sürgőssége miatt nem képes az eljárást lefolytatni. A saját eszközeivel a betegek ételmezésének biztosítására nem képes, a közbeszerzési eljárások lefolytatását minden esetben megkezdte, ami cáfolja a közbeszerzés jogtalan mellőzését; a 2007. évi szerződés pedig tartalmazta, hogy annak hatálya a közbeszerzés keretében megkötött szerződésig szól. Amennyiben két különböző jogszabályi kötelezettségnek késelem nélkül csak a közbeszerzési eljárást mellőzve lehet eleget tenni, akkor nyilvánvaló, hogy a közbeszerzés mellőzéséhez a 2015. évi Kbt. szerinti érvénytelenségi szankció és bírság – az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő, a józan ész szerinti értelmezéssel – nem fűződhet. Hivatkozott a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 6. § (1) bekezdésére, 14. § (1) bekezdésére és (2) bekezdés e) pontjára, amelyek értelmében a biztosított a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás keretén belül jogosult étkezésre, ideértve az orvos által rendelt diétát is.

[17] Vitatta a 2015. évi Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján tett alperesi megállapításokat. Álláspontja szerint az ételmezési szerződés hiánya a betegellátást ellehetetlenítené, a betegellátás zavartalansága pedig kiemelkedően fontos közérdek, amely tényeket az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. §-a szerint, mint köztudomású tényeket, nem kell bizonyítani. Hivatkozott e körben az alperes D.199/6/2012. számú határozatára. A 2015. évi Kbt. rendelkezéseinek priorizálása esetén a fekvőbetegek nem kaptak volna ételmezési ellátást.

[18] Azon alperesi állásponttal szemben, amely szerint minden egyes nap új megrendelésnek számít, hangsúlyozta, hogy a vállalkozóval tartós jogviszonyra irányuló, folyamatos teljesítést igénylő szerződés jött létre; a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja is elsődlegesen a szerződéses jogviszony létrejöttét jelöli meg a határidő számítására okot adó körülménynek, csak másodlagosan rögzíti a szerződés teljesítésének megkezdését.

[19] Az alperes védíratában a kereset elutasítását kérte. A határozatában foglaltakat fenntartva utalt rá, hogy a tárgybeli szerződés alapján a felperes folyamatosan megrendelte, a vállalkozó pedig folyamatosan teljesítette az ételmezési szolgáltatást, ezáltal az alaptörvény-ellenes állapotot a szerződés 2007. május 2-i létrejöttétől egészen napjainkig folyamatosan fenntartották. Nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe a felperes az írásbeli szerződéssel, mintha a felek írásbeliség nélkül, de egyező akarattal hozták volna létre megrendelésenként a szerződést. Az elkésztési kifogás akkor lehetne megalapozott a felperes részéről, ha a jogviszony már nem lenne hatályban, nem történne nap, mint nap újabb megrendelés, amellyel minden nap megsérti a 2015. évi Kbt.-t. A 2015. évi Kbt. 4. § (1) bekezdése szerinti valamennyi konjunktív feltétel fennállt, ezért a felperest közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség terhelte, amelynek elmulasztásával megvalósította annak jogtalan mellőzését. A felperes a 2003., a 2011. és a 2015. évi Kbt. alapján is ajánlatkérőnek minősült, ételmezési szolgáltatást, mint közbeszerzési tárgyat szerzett be a vállalkozóval kötött visszerthes szerződés alapján, amelyre folyamatosan fennállt a Közbeszerzési Hatóság Elnökének hivatalbóli kezdeményezési jogosultsága, illetve az alperes jogorvoslati eljárás lefolytatására vonatkozó hatásköre és illetékessége. Hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzése 2015. november 1-jétől való elkövetésének megállapítására a hivatalbóli kezdeményezés tartalmára, illetve a jogsértés megtörténtétől számítandó öt éves objektív jogvesztő határidőre tekintettel került sor. A szerződés semmissége kezdő időpontjának megállapításánál a 2015. évi Kbt. 197. § (8) bekezdésére volt figyelemmel, amely alapján a semmisség megállapítására – és az ezzel összefüggő egyéb intézkedések és szankciók alkalmazására – 2018. január 1. napjától rendelkezik hatáskörrel.

[20] Az érdekelt a kereset elutasítását kérte. Érvelése szerint a felperes jogsértő cselekménye a közbeszerzési eljárás folyamatos mellőzésében nyilvánult meg, amely az objektív jogorvoslati határidőn belül megvalósult, így az alperes a jogsértés kezdő időpontjaként a felek között létrejött szerződés teljesítésének megkezdéseként 2015. november 1. napját jelölte meg. A jogsértés tartósan, huzamos jelleggel valósult meg, mind a mai napig fennáll. A 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja szerinti elévülési határidőt a jogsértés Közbeszerzési Hatóság tudomására jutásától visszafelé számított öt éven belül lehet és kell értékelni. Utalt rá, hogy a felperes ajánlatkérőnek minősülő szervezet, a szerződés tárgya szerint a 2015. évi Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik. A jogsértő közbeszerzési eljárás mellőzésének megállapíthatósága tekintetében nincs annak relevanciája, hogy a beszerző mely okok miatt nem tudott eredményes közbeszerzési eljárást lefolytatni. Az ajánlatkérő kötelezettsége és felelőssége, hogy a szükséges beszerzési igények pontos meghatározásával, megfelelő eljárásfajta választásával a közbeszerzési eljárás előkészítéséhez szükséges eljárási cselekményeket kellő körültekintéssel kellő időben elvégezze, ezek hiánya a terhére esik, nem hivatkozhat rá a mellőzés kimentése során.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

[21] A felperes keresete – az alábbiak szerint – megalapozott.

[22] A bíróság a közigazgatási jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (3) bekezdés a) pontja alapján, a Kp. Második része szerinti elsőfokú közigazgatási peres eljárásban, a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III.31.) Korm. rendelet 41. § (1) és (4) - (5) bekezdései, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 150. § (2) bekezdése, valamint a Kp. 77. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el. A közigazgatási tevékenység jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem korlátai között, és a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. A bíróság rámutat, hogy a felperes álláspontjával szemben az érdekelt perbelépési bejelentése – a késedelmes bírósági felhívástól számítottnan – nem késett el.

[23] A bíróság előjáróban rögzíti, hogy az alperes – noha határozatában folyamatosan visszahivatkozott a korábbi Kbt.-k rendelkezéseire –, a hivatalbóli kezdeményezést a 2015. évi Kbt. rendelkezései alapján bírálta el, amelynek során hivatalból kellett vizsgálnia a hivatalbóli kezdeményezése előírt határidő megtartottságát.

[24] A felperes keresetében eljárásjogi és anyagi jogi jogszabálysértésekre is hivatkozott, ezért a bíróság először azt vizsgálta, alappal kifogásolta-e a felperes a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjában a kezdeményezésre előírt objektív határidő elmulasztását, és ennek következtében a jogorvoslati eljárás lefolytatását gátló akadály fennálltát.

[25] A Kp. 85. § (3) bekezdés a) - b) pontjai alapján a bíróság hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, valamint a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó

jogszabályi rendelkezésre alapítását. A bíróság hangsúlyozza, hogy minden jogalkalmazás első mozzanata az alkalmazandó jog, az adott ügyben irányadó jogszabályi rendelkezések kiválasztása. A bíróság ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy a tárgybéli szerződés megkötésének időpontjában a 2003. évi Kbt., míg a jogorvoslati eljárás során már a 2015. évi Kbt. volt hatályban.

- [26] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozási átmenetről szóló 15. §-ának rendelkezéseit akkor lehet alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik. A 2015. évi Kbt. átmeneti rendelkezései a tárgybéli szerződés megkötésének időpontjában hatályos 2003. évi Kbt.-t említő rendelkezéseket nem tartalmazzák, a 197. § (1)-(2) bekezdései kizárólag a 2011. évi Kbt.-t említik, továbbá a 2003. évi Kbt. hatálya alatt a hivatalbóli kezdeményező még nem is létezett, ezáltal a hivatalbóli kezdeményezési jogosultsága sem került szabályozásra. A 2003. évi Kbt. hatálya alatt keletkezett jogi tényre a 2011. évi Kbt. rendelkezései a visszaható hatály tilalma miatt nem alkalmazhatóak, a 2011. évi Kbt. hatálya alatt egyetlen jogi tény sem keletkezett. A 2003. évi Kbt. szabályainak alkalmazását a 2015. évi Kbt. 197. § (2) bekezdése azzal a terminussal zárja ki, hogy a 2015. november 1. napját megelőzően megkötött szerződésekre – a jogi tény keletkezésének időpontjától függetlenül – a 2011. évi Kbt.-t rendeli alkalmazni, ezáltal az ügyben irányadó jogszabály – a felek érvelésével egyezően, figyelemmel a jogorvoslati eljárás, valamint a vizsgált jogsértés alább ismertetett kezdő időpontjára – a 2015. évi Kbt.
- [27] A bíróság kiemeli, hogy a hivatalbóli kezdeményezésre előírt, a 9/2020. (V. 28.) AB határozat [42] bekezdésében is anyagi jogi jellegűnek tekintett határidő megtartottsága szempontjából annak volt jelentősége, hogy a felperes és a vállalkozó a tárgybéli szerződést 2007. május 2. napján kötötték meg, az Ebtv. rendelkezésein alapuló szolgáltatás biztosítottasága azóta folyamatos. A tárgybéli szerződés a felek közötti jogviszonyra továbbra is irányadó, mivel az eddig indított közbeszerzési eljárások sikertelensége miatt újabb, közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő vállalkozási szerződés megkötésére mindeztidáig nem került sor. A vizsgálandó és értékelést igénylő jogi tény az, hogy a hivatalbóli kezdeményezést megalapozó jogsértés, azaz a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése a tárgybéli szerződés megkötésével keletkezett, abból fakadóan – a felek között nem vitatott módon – folyamatosan fennáll.
- [28] Az érdekelt a jogsértés időpontjaként 2015. november 1. napját abból az okból jelölte meg, mert álláspontja szerint ekkor volt a felperesnek az objektív jogorvoslati határidő szempontjából figyelembe vehető első, közbeszerzési értékhatárt elérő kifizetése. Az alperes ezen tényállítás valóságát nem vizsgálta, az erre alapított alperesi megállapítást a felperes nem vitatta, ezért e tény a hivatalbóli kezdeményezési határidő megtartottsága szempontjából a bíróság sem vizsgálhatta felül. A fentiek szerint az alperes 2015. november 1. napját a kezdeményezésben hivatkozott jogsértő esemény kezdő időpontjának elfogadta, és a 2015. évi Kbt. jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor hatályos 152. § (2) bekezdés b) pontja szerint az öt éves objektív határidő kezdő időpontját megtartottnak tekintette; értékelve a szerződéses jogviszonyból fakadó jogsértő állapot folyamatosságát. A bíróság a felperes érvelésével egyezően megállapította, hogy az alperes ezen döntése a 2015. évi Kbt. szabályainak nem felelt meg, mivel a folyamatosan fennálló jogsértő állapot esetére a 2015. évi Kbt. eltérő előírást nem tartalmaz, az alperes által a jogorvoslati eljárásban vizsgált jogsértés – a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése – pedig a fennálló tárgybéli szerződésből ered.
- [29] Az alperes a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt kezdő időpontoktól eltérően – az Alaptörvényre hivatkozva – elvetette azon rendelkezés alkalmazását, amely szerint a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a kezdeményezés

objektív határideje – ha az megállapítható – a szerződés megkötésének időpontjától számítandó. A bíróság ugyanakkor – a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.154/2020/14. számú ítéletében kifejtett jogi érveket osztva – éppen az Alaptörvény rendelkezései és az Alkotmánybíróság gyakorlata fényében nem látott lehetőséget arra, hogy az alperesnek az Alaptörvényből levezetett érvelését elfogadva a törvényi határidőket félretegye.

- [30] A 19/2020. (VIII. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) [46] pontjában az Alkotmánybíróság hivatkozott az 5/2017. (III. 10.) AB határozatára, amelyben a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésének vizsgálata során megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki, és idézte a [15] pontban kifejtetteket, amely szerint: „[a] közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] egyéves relatív és öt éves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfelt, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek »jogvesztő« és »nem jogvesztő«, azaz »elévülési« jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitételt, hogy a határidő »jogvesztő«, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírásokban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíróló közigazgatási bírásokba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (ex lege) nincs lehetőség.” Az Abh. [47] - [48] pontjai szerint: Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban kifejtett álláspontját a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatában is fenntartotta, ekként megállapította, hogy „az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához - a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után - nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes” (Indokolás [19]). Az Alkotmánybíróság (...) kikristályosodó gyakorlata szerint a hatóság valamely jogalannyal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a

jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa”. A leírtak szerint az Alkotmánybíróság egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a közigazgatási hatóságok által érvényesíthető határidők végesek, azokat jogértelmezéssel kiterjeszteni nem lehet.

- [31] A hivatalbóli kezdeményezési határidő megtartottságát az alperes a 2015. évi Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja alapján vizsgálta, mely szerint a hivatalbóli kezdeményezésre közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül van lehetőség. A szerződéskötés 2007. május 2. napján történt, tehát a szerződéskötés napja ismert, ezért e naptól számítandó a kezdeményezésre nyitva álló idő, amelyhez képest a 2019. december 6. napján előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés öt éven túli, ezért nyilvánvalóan elkészt. Az alperes eljárása jogsértő volt, amikor a hivatalbóli kezdeményezésben megjelölt időpont alapján a jogorvoslati eljárást lefolytatta, figyelmen kívül hagyva a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva álló határidőre vonatkozó rendelkezéseket. A felperes megalapozottan vitatta keresetében az alperes eljárása jogszerűségét ez okból, és helyesen állította, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a jogorvoslati eljárást megindítani a szerződés megkötésének időpontjától, illetőleg – amennyiben a szerződés megkötésének időpontja nem állapítható meg – a teljesítés megkezdésétől számított öt éves objektív jogvesztő határidőn belül lehetett volna, ami már a kezdeményezés előtt eltelt. Az alperes az elkészttséget figyelmen kívül hagyva bocsátkozott a kezdeményezés érdemi vizsgálatába, így eljárása jogszabálysértő.
- [32] A fentiekre figyelemmel megalapozottan állította a felperes, hogy a hivatalbóli kezdeményezés elkészttsége okán a jogorvoslati eljárást nem lehetett volna lefolytatni, amely tartalmilag azt jelenti, hogy a hivatalbóli kezdeményezést az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján vissza kellett volna utasítani, ennek hiányában az eljárást az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján meg kellett volna szüntetni.
- [33] A bíróság ezért az alperes határozatát a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja alapján megsemmisítette, és a közigazgatási eljárást a 2015. évi Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján – a Kúria Kfv.IV.37.465/2019/11. számú ítéletében foglalt iránymutatással egyezően – megszüntette.
- [34] A bíróság megjegyzi, hogy az a tény, miszerint a jogsértő állapot fenntartása – az étkeztetési szolgáltatás közbeszerzési eljárás nélkül történő igénybevétele – az alperes által a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében a hivatalbóli kezdeményezés alapján nem szankcionálható, nem teszi mellőzhetővé a mielőbbi eredményes közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló felperesi kötelezettség teljesítését. Ennek előmozdítása érdekében az érdekelt a felperes irányító szerve, az ügyészség, a Magyar Államkincstár, valamint az Állami Számvevőszék felé jelzéssel élhet, amelyek szervezetirányítási, munka- és büntetőjogi, és mindenekelőtt finanszírozási oldalról érvényesíthetnek jogkövetkezményeket.
- [35] A bíróságnak a hivatalból történő vizsgálati kötelezettségére tekintettel vizsgálnia kellett, hogy az alperes a 2015. évi Kbt. 145. § (3a) bekezdése és 148. § (8) bekezdés c) pontja alapján – „ezen rendelkezéseknek a Kbt. 197. § (8) bekezdésével történt hatályba lépése napjától”, tehát 2018. január 1-jétől – megállapította a tárgybéli szerződés semmisségét és rendelkezett az érvénytelenség jogkövetkezményeiről is. Ezzel kapcsolatban a bíróság kiemeli, hogy az alperes hatáskörét megalapozó 2015. évi Kbt. 145. § (3a) bekezdése 2018. január 1-jétől hatályos. Az e rendelkezést beiktató 2017. évi CLXXXVI. törvény (a

továbbiakban: Mód2. tv.) alkalmazásához a 2015. évi Kbt. 197. § (8) bekezdése előírja, hogy rendelkezései a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre alkalmazandók. Az alperes álláspontjával ellentétben a 2015. évi Kbt. 197. § (8) bekezdése alapján az alperes e tárgyú hatásköre a 2007. május 2. napján megkötött vállalkozási szerződés esetén nem áll fenn. Az irányadó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Kúria a KJD2020. 8. számon közzétett Kfv.VI.37.646/2019/4. számú ítéletében kifejtette, hogy: „*I. A hatáskört telepítő jogszabályok anyagi jogi jellegűek. II. Átmeneti szabály hiányában az anyagi jogi jogszabályt csak a hatálybalépését követően keletkezett jogviszonyokra lehet alkalmazni. A Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos 145. § (3a) bekezdését és 165. § (2) bekezdés g) és h) pontjait a 2018. január 1-jén és az azt követően megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárásokra, közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre kell alkalmazni.*” Az Alkotmánybíróság a 3191/2019. (VII. 16.) AB határozatában rögzítette, miszerint „*a Mód2. tv. rendelkezéseit - így az alperes új jogorvoslati hatáskörének szabályait is - hatályba léptető 197. § (8) bekezdés egyértelműen csak a 2018. január 1-jét követően kötött szerződésekre vonatkoztatja.*” [...] „*a közbeszerzési jogsértéssel érintett szerződés érvénytelenségének megállapítása, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek - beleértve a bírságszabást - alkalmazása is anyagi jogi szabályok, így a Mód2. tv. rendelkezései, így az érvénytelenség megállapításával és jogkövetkezményei 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*”.

- [36] Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy az alperes jelen perben vizsgált határozatában a tárgybeli szerződés semmisségéről és az érvénytelenség jogkövetkezményeiről hatáskör hiányában hozott döntést. Az Ákr. Jogorvoslat elnevezésű IX. Fejezetében, a Semmisségről szóló 66. alcímében elhelyezett 123. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe. Ennek a Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményét azonban a jogorvoslati eljárás megszüntetése következtében levonni már nem kellett, ahogyan a felperes további, terhére rótt jogsértéssel kapcsolatos kereseti érveit sem kellett vizsgálnia a bíróságnak.

Záró rész

- [37] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése szerint kötelezte a perveztes alperest a felperes perköltségének megfizetésére, amelyeknek mértékét a perköltség felszámítására szolgáló költségjegyzékről szóló 31/2017. (XII. 27.) IM rendeletnek megfelelően előterjesztett nyomtatványban felszámított összeggel egyezően, a Pp. 81. § (1) és (5) bekezdéseire, valamint a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdésére is figyelemmel állapította meg, azzal, hogy a felperes által felszámított perköltség összegét a jogi képviselő ténylegesen kifejtett tevékenységével arányban állónak ítélte – tekintettel az ügy bonyolultságára, az írásbeli beadványok elkészítésének munka- és időigényére, továbbá a tárgyaláson kívüli elbírálásra.
- [38] Az érdekelt perbelépése folytán a felperesnek perköltsége nem merült fel – az érdekelti beadvány kapcsán a felperes a korábbiaktól eltérő érdemi jogi álláspontot nem fejtett ki –, így arról a Kp. 35. § (1) bekezdés b) pontja alapján a bíróságnak rendelkeznie nem kellett.

- [39] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (2) bekezdése által felhívott, az Itv. 39. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdés a) pontja szerint meghatározott összegű kereseti illeték az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései alapján az állam terhén marad.
- [40] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése és a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2021. január 12.

dr. Antal Regina s. k.
k.
a tanács elnöke

dr. Bendli Attila József s. k.
előadó bíró

Huszárné dr. Czap Sarolta s.
bíró