

Közbeszerzési Jog 2026/2. – Fórum

Farkas Dóra: A felülbírálati indítvány jogintézményének bemutatása, különös tekintettel a közbeszerzési jogi vonatkozásaira és az Integritás Hatóság gyakorlatára

DOI: 10.55413/193.A2600204.KOJ

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 2022-es – az Európai Bizottság kondicionalitási eljárása keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés céljából történő – módosítása vezette be a felülbírálati indítvány intézményét. Ennek eredményeként tartalmazza a jogszabály 2023. január 1-jétől kezdődően a jelenleg is hatályos formában a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásban alkalmazandó külön eljárást, ennek keretében a felülbírálati indítvány jogintézményét, egyszersmind biztosította az Integritás Hatóság részére a jogosultságot felülbírálati indítvány benyújtására. Jelen írás célja a felülbírálati indítvány mint új jogintézmény bemutatása, az Integritás Hatóság ehhez kapcsolódó tapasztalatainak ismertetése, valamint a közbeszerzési jogi vonatkozásainak feltérképezése.

Címkék: felülbírálati indítvány, büntetőeljárás, Integritás Hatóság, ügyészség, nyomozó hatóság

1. A felülbírálati indítvány megjelenése a hazai jogrendszerben

[1] A felülbírálati indítvány az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kondicionalitási eljárásának következményeként került bevezetésre a hazai büntetőeljárás jog rendszerébe. A kondicionalitási eljárás – vagyis az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer – egy olyan uniós jogi mechanizmus, amely az uniós források felfüggesztésére vagy visszatartására ad lehetőséget az Európai Uniónak abban az esetben, ha egy tagállamban a jogállamiság megsértése olyan fokú, mely veszélyezteti az uniós költségvetés és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Magyarországgal szemben ezen eljárás megindítására 2022-ben került sor. A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozatában (a továbbiakban: Határozat) feltárt jogállamisági problémák között szerepelt a működő korrupcióellenes stratégia hiánya, a bűncselekmények eredményes kivizsgálásának korlátai, a független bíróság által biztosított hatékony jogorvoslat hiánya olyan esetekben, amikor az ügyészség az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő feltételezett korrupció, csalás és más bűncselekmények esetében úgy határoz, hogy nem indít nyomozást vagy vádeljárást, valamint a Határozat szerint Magyarországon általában véve hiányzik a csalási és korrupciós bűncselekmények hatékony megelőzése és visszaszorítása.

[2] A Bizottság ezen észrevételeire válaszul született meg a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) CV/A. Fejezete, melyet a 2022. évi módosítás vezetett be. E külön eljárás megalkotásának egyértelmű célja az volt, hogy bírói kontrollt biztosítson a feljelentést elutasító vagy az eljárást megszüntető nyomozó hatósági és ügyészségi határozatok felett olyan ügyek esetében, amelyek a közhatalom gyakorlásával vagy a közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekményt érintenek.

[3] Ezzel egyidejűleg a jogalkotó megteremtette az Integritás Hatóság számára – az állami szervek közül egyedül – a felülbírálati indítvány benyújtásának jogát, ezzel új garanciális elemet bevezetve az elsősorban a közpénzeket érintő büntetőügyek jogorvoslati rendszerébe.

2. A jogintézmény dogmatikája és tárgyi hatálya, az eljárás menete

[4] A Be. CV/A. Fejezete szabályozza a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények miatt indult büntetőeljárásban alkalmazandó külön eljárást, melyekben a büntetőeljárás törvény rendelkezéseit ezen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

[5] A jogalkotó a Be.-ben tételesen határozta meg az érintett bűncselekmények körét. Ide tartoznak egyrészt a korrupciós bűncselekmények (kivéve a vesztegetés, illetve a vesztegetés elfogadásának egyes enyhébben minősülő eseteit), valamint a hivatali visszaélés. (A hivatali visszaélés körében kivételt képez, ha a cselekményt rendvédelmi szervnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy vármegyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél vagy köztisztviselőnél nem vezető beosztású hivatalos személy követi el.)

[6] A jogintézmény hatálya kiterjed továbbá a vagyon elleni bűncselekmények meghatározott körére, amennyiben azokat a nemzeti vagyonra vagy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonra követik el, illetve abban kárt okoznak. Ebbe a körbe tartozik a sikkasztás, a csalás, a gazdasági csalás, valamint az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás súlyosabban minősülő esetei, továbbá a hűtlen kezelés.

[7] A közbeszerzési vonatkozások szempontjából különösen hangsúlyos, hogy a felülbírálati indítvány tárgyi hatálya kiterjed a költségvetési csalás súlyosabban minősülő eseteire és a közbeszerzési és koncessziós eljárásban a versenyt korlátozó megállapodás megkötésére is.

[8] A külön eljárás szigorú formai követelményeket támaszt: a felülbírálati indítványt előterjesztő személy jogi képviselője kötelező, a határidők elmulasztása miatt pedig igazolásnak nincs helye. Mind a feljelentés elutasításának, mind az eljárás megszüntetésének jogszabályi alapját, mind pedig azon kivételeket, amelyek esetében nincs helye felülbírálati indítvány benyújtásának, a Be. 817/B. §-a szabályozza. Amennyiben a nyomozó hatóság vagy az ügyészség a felsorolt, kiemelt bűncselekmények körében elutasítja a feljelentést vagy megszünteti az eljárást, a sértett a feljelentő panasz helyett felülbírálati indítvánnyal élhet. Ha erre nem kerül sor (vagy nincs feljelentő vagy sértett az ügyben), a hatóság köteles a határozatát és az ügyiratjegyzéket egy hónapra, anonimizált formában közzétenni. A felülbírálati indítvány benyújtásának határideje a határozat kézbesítésétől vagy az anonimizált határozat közzétételétől számított egy hónap.

[9] A felülbírálati indítvány benyújtásának esetére, azt követően az eljárásjog többlépcsős rendszert tartalmaz. Ennek első fázisa lehetőséget biztosít az eljáró hatóság számára a hatósági önkorrekcióra. Az indítvánnyal támadott határozatot meghozó nyomozó hatóság vagy ügyészség elsődlegesen saját hatáskörben vizsgálja meg az indítványt. Amennyiben azt alaposnak találja, a korábbi döntését hatályon kívül helyezi, és elrendeli a nyomozást vagy az eljárás folytatását. Ha az eljáró hatóság fenntartja az álláspontját, az indítványt és a kapcsolódó iratokat felterjeszti a felettes szervéhez (nyomozó hatósági határozat esetén az ügyészséghez, ügyészségi határozat esetén a felettes ügyészséghez), amely szintén élhet a revízió jogával.

[10] A felülbírálati indítvány mint az ügyészségi monopóliumot áttörő garanciális elem akkor válik különösen jelentőssé, ha a felettes szerv sem lát okot az eredeti határozat hatályon kívül helyezésére. Ebben az esetben az ügyészségnek valamennyi iratot nyolc napon belül meg kell küldenie a Budai Központi Kerületi Bíróság (BKKB) Nyomozási Bírói Csoportja részére, amely ezen ügyekben kizárólagos, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel jár el.

[11] A nyomozási bíró az ügyiratok alapján egy hónapon belül hozza meg nem ügydöntő végzését akként, hogy a támadott határozatot a felülbírálati indítvány konkrét indokaira tekintet nélkül, teljesszűrtül vizsgálja felül. Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a feljelentést elutasító vagy az eljárást megszüntető határozat megalapozatlan, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a jogszabályokat helytelenül alkalmazta, vagy a határozat indokolása a rendelkező résszel ellentétes (és ez lényeges hatással volt a döntésre), a határozatot hatályon kívül helyezi. Ennek a bírói döntésnek a legfontosabb jogkövetkezménye, hogy a határozat hatályon kívül helyezésével a

nyomozás, illetve a büntetőeljárás minden további külön döntés nélkül, a törvény erejénél fogva megindul vagy folytatódik.

3. Az Integritás Hatóság szerepe

[12] Az Integritás Hatóságnak (a továbbiakban úgyis, mint Hatóság) a felülbírálati indítvány jogintézményével kapcsolatban betöltött kiemelt szerepét jól tükrözi, hogy a jogszabály az állami szervek között egyedül számára biztosított indítványtételi jogosultságot. Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 27/A. §-a, valamint a Be. 817/C. § (7) bekezdése alapján a Hatóságnak a feljelentést elutasító vagy eljárást megszüntető anonimizált határozat közzétételétől számítva egy hónapja van a felülbírálati indítvány benyújtására. Ennek a jogosítványnak a valódi jelentőségét az adja, hogy az Integritás Hatóságon kívül az állam vagy bármely más közhatalmat gyakorló szerv el van zárva ettől a lehetőségtől még akkor is, ha a büntetőeljárásban feljelentőként vagy sértettként vett részt.

[13] A jogintézmény gyakorlati alkalmazása ugyanakkor komoly kihívást jelent az érdemi információk korlátozott rendelkezésre állása okán. A Be. 817/C. § (8) bekezdése értelmében a felülbírálati indítvány előterjesztője – így az Integritás Hatóság is – az ügyiratok közül kizárólag az anonimizált határozatot és iratjegyzéket ismerheti meg, így a felülbírálati indítványok előterjesztésekor a határozatok belső logikai ellentmondásaira, az indokolás hiányosságaira és a nyilvános forrásokból elérhető információkra, dokumentumokra tud csak támaszkodni. Említést érdemel a Budai Központi Kerületi Bíróság 42.Bnyfi.7022/2024/2. végzése, melyben rögzítette, hogy „az Integritás Hatóság kizárólag anonimizált határozatot és iratjegyzéket látott, más adat nem állt rendelkezésére, így irreális elvárás, hogy beadványában további adatokat, új körülményeket, tényeket, bizonyítékokat terjesszen elő”.

[14] Az Integritás Hatóság a ráruházott feladat ellátása érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri az ügyészség, a nyomozó hatóság és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által közzétett anonimizált határozatokat. Ennek során már 2024-ben több alkalommal észlelte, hogy a határozatok álnevesítése (anonimizálása) nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ezáltal ellehetetlenítette az Integritás Hatóság – és más, a felülbírálati indítvány benyújtására jogosult személyek – számára a felülbírálati indítvány előterjesztését azáltal, hogy a feljelentéssel érintett ügy teljes mértékben beazonosíthatatlanná vált. Több határozat indokolása érdemi tényállást nem tartalmazott, pusztán pár mondatban ismertette a feljelentés tartalmát, mintegy összefoglaló kivonatként utalva az abban foglaltakra, minden konkrétumot nélkülözve.

[15] Mivel ez a gyakorlat egyértelműen nem felelt meg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), valamint a Be. vonatkozó rendelkezéseinek, az Integritás Hatóság a Legfőbb Ügyészséghez fordult. A legfőbb ügyész osztotta a Hatóság jogértelmezését, és a nyomozó hatóságok felé is jelezte a téves jogalkalmazási gyakorlatot azzal, hogy a személyes adatok védelme nem vezethet a határozatok tartalmának felismerhetetlenségéhez. A jelzés következményeként a közzétételi gyakorlat mára megváltozott, a jogellenes anonimizálási gyakorlat megszűnt, a határozatok álnevesítése szinte kivétel nélkül megfelel a jogszabályi előírásoknak.

4. Eredmények, statisztikák és konkrét ügyek az Integritás Hatóság gyakorlatában

[16] A jogintézmény garanciális hatását és a nyomozó hatósági, ügyészségi gyakorlat érdemi, pozitív irányú elmozdulását jól mutatja az Integritás Hatóság által feldolgozott anonimizált határozatok statisztikáinak alakulása. A Hatóság a 2025. évben összesen 760 közzétett, anonimizált határozat elemzését végezte el. Az adatokból jól látható az eljáró szervek megoszlása: a határozatok 57%-át az ügyészség, 39%-át a rendőrség, míg a fennmaradó 4%-ot a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hozta és tette közzé.

[17] Figyelemre méltó tendenciát mutat a döntések típusának megoszlása is: 2025-ben a

határozatok 68%-ában a feljelentés elutasításáról, 32%-ában pedig a már megindult eljárás megszüntetéséről döntöttek. Ha ezeket a számokat az elmúlt évek kontextusában vizsgáljuk, nagymértékű a változás: míg 2023-ban az Integritás Hatóság által feldolgozott határozatok még 91%-ában, 2024-ben pedig 79%-ában döntött a feljelentés elutasításáról az illetékes hatóság, ez az arány 2025-re 68%-ra mérséklődött, ami egyértelműen jelzi a nyomozó hatóságok gyakorlatának átalakulását. Összességében tehát előrelépésként értékelhető, hogy jelentősen csökkent a feljelentést elutasító határozatok száma, vagyis az ügyészségek és a nyomozó hatóságok arányaiban több ügyben rendelik el a nyomozást az érintett bűncselekmények esetében, mint a korábbi években.

[18] Az elmúlt évek adatait vizsgálva jól látszik, hogy az Integritás Hatóság számos alkalommal élt a jogszabályok által biztosított jogosultságával: 2023 óta összesen huszonhárom esetben terjesztett elő felülbírálati indítványt: a 2023. évi hat, majd a 2024. évi tizenkettő ügyet követően 2025-ben újabb öt alkalommal kezdeményezte ily módon a határozatok felülbírálatát. Ami a benyújtott felülbírálati indítványok alapját képező ügyek összetételét illeti: a huszonhárom, felülbírálati indítvánnyal érintett ügyből tizenegy ügy közvetlenül európai uniós források felhasználását érintette, ezáltal a jogintézmény az uniós pénzügyi érdekek védelmének is fontos eszközévé vált. A benyújtott huszonhárom felülbírálati indítvány kiemelkedő eredményességet mutat: mindössze két esetben fordult elő, hogy a bíróság azt elutasította. Az összes többi ügyben az Integritás Hatóság fellépése nyomán – akár ügyészségi, akár bírósági hatályon kívül helyezés eredményeként – a nyomozás megindult, illetve a büntetőeljárás folytatódott, továbbá ezen ügyek döntő többségében a nyomozások a cikk írásakor is folyamatban voltak.

5. Közbeszerzéseket érintő ügyek az Integritás Hatóság gyakorlatában

[19] Az Integritás Hatóság gyakorlatából származó egyik, kifejezetten közbeszerzési fókuszú ügy egy kiemelt műemléki védelem alatt álló építmény felújítására irányuló építési beruházáshoz kapcsolódik. A tényállás szerint az eredetileg kiírt közbeszerzési eljárást az ezt követő önkormányzati választás után megismételték. Ugyan a korábbi és az újonnan kiírt közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője is ugyanaz a gazdasági szereplő lett, a kivitelezés ellenértéke (az ajánlati ár) az eredeti ajánlathoz képest 23%-kal emelkedett, ezzel egyidejűleg a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott bizonyos szerződéses feltételek – az ajánlatkérő hátrányára – lényegesen módosultak: a nyertes ajánlattevőt megillető előleg mértéke jelentősen megnőtt, míg a késedelmes vagy hibás teljesítéshez fűződő kötbér mértéke csökkent. A feljelentés mindezek mellett nagy összegű, tisztázatlan háttérrel rendelkező pénzmozgásokra is rámutatott, felvetve az esetleges vesztegetés, valamint a hűtlen kezelés gyanúját is. A nyomozó hatóság a feljelentést bűncselekmény gyanújának hiányában elutasította. Határozatának indokolása szerint a beadvány nem tartalmazott olyan konkrét adatot, tényt vagy információt, amely akár a hűtlen kezelés, akár a vesztegetés büntette vonatkozásában megalapozta volna a nyomozás elrendelését.

[20] Az Integritás Hatóság a döntéssel szemben felülbírálati indítványt terjesztett elő, kiemelve a nyomozó hatóság indokolásának hiányosságait. Az Integritás Hatóság álláspontja szerint a feljelentésben foglalt közbeszerzési és gazdasági anomáliák tisztázása a nyomozás feladata lett volna, a büntetőjogi felelősség fennállásáról vagy annak hiányáról kizárólag az elvégzett érdemi nyomozati cselekmények eredményeként dönthetett volna megalapozottan a nyomozó hatóság. Az illetékes ügyészség a felülbírálati indítványt alaposnak találta, a feljelentést elutasító határozatot saját hatáskörben hatályon kívül helyezte, és elrendelte a nyomozást.

[21] A Hatóság gyakorlatából származó másik, ugyancsak közbeszerzési vonatkozású ügy egyes állami tulajdonú gazdasági társaságok által lefolytatott közbeszerzési eljárással összefüggésben feltárt visszasságokhoz kapcsolódik. A feljelentés szerint az érintett ajánlatkérők megfelelő előzetes piaci konzultáció és piackutatás mellőzésével, feltehetően időben megkésve indítottak meg egy közbeszerzési eljárást. A közbeszerzési kiírás legszembetűnőbb problémáját a teljesítési (szállítási) határidő irreálisan rövid meghatározása és az ahhoz rendelt indokolatlanul magas értékelési súlysúly jelentette. A rendkívül rövidre szabott teljesítési határidő miatt a piac többi meghatározó

gazdasági szereplője hiába tett jóval kedvezőbb árajánlatot, mivel nem tudták vállalni a rövid teljesítési határidőt, vesztes ajánlattevők lettek. A nyertes ajánlattevő – nem ismert körülmény folytán – pontosan a kiírásban megkívánt mennyiségű és speciális felszereltségű termékkészlettel rendelkezett, így a rendkívül rövid teljesítési határidőt is vállalni tudta, ugyan a versenytársainál mintegy 50%-kal magasabb ajánlati áron.

[22] A nyomozó hatóság az ügyben a hűtlen kezelés, valamint a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban büntettének gyanúját vizsgálta, majd határozatában arra a következtetésre jutott, hogy a feljelentés nem tartalmaz olyan érdemi adatot vagy információt, amely ezen bűncselekmények gyanúját megalapozná, így azt elutasította.

[23] Az Integritás Hatóság felülbírálati indítványában rámutatott: mind közbeszerzési, mind gazdasági szempontból életszerűtlen az az értékelési rendszer, amely lehetővé teszi egy 50%-kal drágább ajánlat nyertességét pusztán egy irreálisan rövid teljesítési határidő vállalása okán. Az Integritás Hatóság álláspontja szerint alappal merülhet fel annak gyanúja, hogy a nyertes ajánlattevő előzetes, bennfentes információk birtokában volt, és csak ezért tudott a közbeszerzési dokumentumokban előírt műszaki tartalomra és a rendkívül rövid teljesítési határidőre felkészülni. A nyomozás során feltétlenül vizsgálni kell azt is, hogy a kiemelkedően magas ár mellett megkötött szerződések teljesítése során sor került-e később a hivatkozott (és a nyertességet megalapozó) teljesítési határidő meghosszabbítására. Az illetékes ügyészség a felülbírálati indítványt alaposnak találta, ezért a feljelentést elutasító határozatot hatályon kívül helyezte, és a nyomozást elrendelte.

[24] Az ezen írás keretében ismertetésre kerülő harmadik, közbeszerzési jogi szempontból is releváns ügy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 115. §-a szerinti, sajátos szabályozású (hirdetmény közzététele nélküli, az ajánlatkérő által kiválasztott gazdasági szereplőknek megküldött ajánlattételi felhívással induló) eljárás lehetséges problémáira világít rá. A feljelentés tárgya egy fővárosi épület felújítására irányuló építési beruházás volt, amelynek során az ajánlatkérő – az ezen eljárásfajtára jellemző módon – egy olyan gazdasági társaságot is ajánlattételre hívott fel, amelyet mindössze pár hónappal korábban jegyeztek be. A szóban forgó gazdasági szereplő sem munkavállalóval, sem saját honlappal, sem korábbi teljesítést igazoló referenciával nem rendelkezett, és a tulajdonosa esetében sem volt fellelhető semmilyen releváns szakmai tapasztalat. A közbeszerzési eljárást ez a frissen alapított gazdasági szereplő nyerte meg, 300 millió forintot éppen el nem érő összegű ajánlati árral.

[25] A nyomozó hatóság az ügyet a hűtlen kezelés büntettének gyanúja szempontjából vizsgálta, és a feljelentést – bűncselekmény gyanújának hiányára hivatkozva – elutasította. A határozat indokolása szerint a közbeszerzési eljárás formálisan a vonatkozó jogszabályi keretek között zajlott, és mivel nyertes ajánlattevőként a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőt hirdették ki, vagyonkezelői köteleességszegés vagy vagyoni hátrány okozása nem valósult meg.

[26] Az Integritás Hatóság a határozattal szemben felülbírálati indítványt terjesztett elő, hangsúlyozva, hogy a jelentős összegű közvagyon érintettsége okán a nyomozás elrendelése és az érdemi nyomozati cselekmények elvégzése mindenképpen szükséges. Az Integritás Hatóság álláspontja szerint kizárólag az érdemi nyomozás keretében deríthető fel, hogy az ajánlatkérő milyen szempontrendszer alapján választotta ki az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőket, és – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – miként győződött meg a szerződés teljesítésére való alkalmasságukról, valamint szakmai megbízhatóságukról. Szintén a nyomozás keretében van lehetőség annak felderítésére, hogy a későbbi nyertes ajánlattevő miként tudta igazolni a fenti követelményeket, és hogyan kalkulálta az ajánlati árát, amely rendkívül közel volt a Kbt. 115. §-a szerinti eljárásrend alkalmazhatóságának 300 millió forintos törvényi felső értékhatárához. Az illetékes ügyészség az indítványt alaposnak találta, a nyomozó hatóság feljelentést elutasító határozatát hatályon kívül helyezte, és elrendelte a nyomozást.

6. A büntetőjogi és közbeszerzési jogi felelősség elhatárolása az anonimizált határozatok indokolásainak fényében

[27] A felülbírálati indítvány jogintézményének és az Integritás Hatóság ez irányú jogosultságának jelentősége a közbeszerzések terén ott mutatkozik meg a leginkább, ahol a pusztán közbeszerzési jogi jogsértéseket el kell határolni a büntetőjog körébe tartozó, büntetendő cselekményektől. Az Integritás Hatóság a feljelentés elutasításáról vagy az eljárás megszüntetéséről rendelkező anonimizált határozatok jogi indokolásának tanulmányozása során kiemelt figyelmet fordít a különbségtételre. Fontos rögzíteni, hogy egy objektív közbeszerzési jogsértés (például a Kbt. alapelveit sértő versenyszűkítés) megállapíthatósága önmagában nem eredményez automatikusan büntetőjogi felelősséget is. A vonatkozó büntetőjogi tényállások – így például a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban, vagy a hűtlen kezelés – a Kbt. szabályainak megsértéséhez képest jelentős többlettartalmat követelnek meg az elkövetési magatartás megvalósulása körében. A közbeszerzési jogsértésen túli büntetőjogi többlettartalom elsősorban a szubjektív tényállási elemekben – az elkövető tudattartalmában, a szándékos elkövetésben, illetve a cselekmény célzatában – ragadható meg. Ahhoz, hogy egy, a Kbt. rendelkezéseibe ütköző cselekménnyel egyidejűleg a büntetőjogilag értékelendő elkövetési magatartás is megállapítható legyen, a nyomozás során vizsgálni kell a jogellenes eredményre – például a közvagyonot károsító vagyoni hátrány okozására vagy a közbeszerzési eljárás eredményének befolyásolására – irányuló elkövetői szándékot is. Az anonimizált határozatok tanúsága szerint több esetben is előfordult, hogy a nyomozó hatóságok a cselekményt pusztán a Kbt. objektív szabályrendszer alapján értékelték, azonban a büntetőjogi felelősséget megalapozó szubjektív tényállási elemek érdemi, bizonyítási eljárás keretében történő tisztázása elmaradt, és a hatóságok ebből kifolyólag a bűncselekmény gyanújának hiányára hivatkozva utasították el a feljelentést vagy szüntették meg az eljárást.

6.1. A sajátos eljárási szabályok és a szubjektív tényállási elemek viszonya

[28] Az objektív közbeszerzési jogsértés és a büntetőjogi felelősség elhatárolása különösen fontos a nyílt verseny mellőzését lehetővé tevő sajátos eljárási szabályok – így kiemelten a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás – alkalmazása esetén. A nyomozó hatóságok az ilyen eljárásfajtákat érintő ügyekben gyakran annak tényszerű megállapítására szorítkoznak, hogy a Kbt. rendelkezései biztosították a célzott ajánlattételi felhívás megküldésének lehetőségét, és a legkedvezőbb ajánlatot benyújtó gazdasági társaság lett a nyertes, így a jogszerűség nem megkérdőjelezhető.

[29] A Kbt. alapelveinek (különösen a verseny tisztasága, az esélyegyenlőség és a jóhiszeműség) megsértése azonban akkor válik büntetőjogilag is relevánssá, ha az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívást kifejezetten egy előre meghatározott ajánlattevő nyertességének biztosítására használja fel. Az erre irányuló szándékot támasztja alá, ha az ajánlatkérő célzottan olyan gazdasági szereplőket (például referenciák nélküli, frissen alapított cégeket vagy egyértelműen támogató ajánlatot tevő vállalkozásokat) hív fel ajánlattételre, amelyek részvétele valószínűsíthetően csak a verseny látszatának fenntartását szolgálja, lehetőséget teremtve ezzel akár a túlárazásnak és a vagyoni hátrány okozásának is.

[30] A Kbt. előírásainak betartása tehát nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget: a cselekmény mögött meghúzódó elkövetői szándék felderítése elengedhetetlen, amelyhez az érdemi nyomozás során megfelelő bizonyítási eszközök állnak a nyomozó hatóság rendelkezésére.

6.2. Az ajánlatkérői autonómia értékelése büntetőjogi szempontból

[31] A fentiekhez hasonló probléma jelenik meg a közbeszerzési dokumentumok, így különösen az ajánlattételi felhívás tartalmának meghatározása körében is, amelyet az Integritás Hatóság gyakorlatából bemutatott második példa is igazol. A szinte teljesíthetetlen vagy a gazdasági szereplők csak igen szűk köre által teljesíthető alkalmassági követelmények, valamint bizonyos szerződéses feltételek – mint amilyen a hivatkozott ügyben ismertetett irreálisan rövid szállítási határidő – indokolatlanul magas súllyal történő értékelése a Kbt. alapelveinek, különösen a

verseny tisztaságának objektív megsértését jelentheti. Büntetőjogi szempontból ezen ajánlatkérői cselekmények akkor valósíthatják meg a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti vagyoni elleni bűncselekmények (jellemzően a hűtlen kezelés) törvényi tényállási elemeit, ha azokhoz a jogtalan előny szerzésre, illetve a vagyoni hátrány okozására irányuló célzatos elkövetői szándék is kapcsolódik.

6.3. A felülbírálati indítvány garanciális szerepe

[32] A cikkben bemutatott problematika – az objektív közbeszerzési jogsértés és a büntetőjogi felelősség szempontjából releváns további szempontok elhatárolása – a gyakorlatban nehéz feladat elé állítja a nyomozó hatóságokat. A vizsgált gazdasági bűncselekmények szubjektív tényállási elemeinek – az elkövető tudattartalmának, a szándéknak és az esetleges célzatnak – a felderítése összetett bizonyítási eljárás lefolytatását teszi szükségessé.

[33] Ebben a megközelítésben a felülbírálati indítvány nem csupán a nyomozó hatósági határozatok korrekciós eszköze, hanem a büntetőeljárás eredményességének egyik legfőbb garanciája is lehet. Az Integritás Hatóság felülbírálati indítványainak – meglátásom szerint – legfontosabb hosszú távú hatása az lehet, hogy megakadályozzák a büntetőeljárások idő előtti, a Kbt. adminisztratív szabályainak formális betartására alapított megszüntetését, illetve a feljelentések elutasítását.

[34] Amennyiben a bíróság a Hatóság indítványa nyomán a megszüntető (vagy a feljelentést elutasító) határozatot hatályon kívül helyezi, szükségszerű az érdemi nyomozati cselekmények elvégzése. Egy ilyen bírósági végzés nyomán a nyomozó hatóságok nem korlátozhatják eljárási cselekményeiket pusztán a közbeszerzési dokumentumok vizsgálatára, hanem a Be. szabályozási körébe tartozó bizonyítási eszközök és bizonyítási cselekmények (így például kutatás, lefoglalás, információs rendszerből történő adatszerzés vagy tanúkihallgatások) széles körű elvégzésével kell vizsgálniuk a cselekmények esetleges büntetőjogilag is értékelhető szubjektív elemeit.

7. Összegezés

[35] Az ajánlatkérőt a közpénzek felhasználása során a hatékony és felelős gazdálkodás elve köti. Ez nem pusztán közbeszerzési jogi előírás, hanem a közvagyon védelmének és a törvényes gazdálkodásnak az egyik legfőbb biztosítója. A hazai büntetőeljárás jogba a Bizottság kondicionalitási eljárásának eredményeként bevezetett felülbírálati indítvány (Be. CV/A. Fejezete) intézménye éppen ezen – uniós és hazai – pénzügyi érdekek érvényesülése elősegítésének eszköze lehet.

[36] Amint az előző pontban bemutatuk, a közbeszerzési anomáliák – mint például a sajátos eljárási szabályokkal (így a Kbt. 115. §-ával) való visszaélés, a verseny mesterséges szűkítése vagy az indokolatlan feltételek előírása – túlmúthatnak a Kbt. formális megsértésén, ezek a magatartások a Btk. szerinti kiemelt gazdasági, illetve vagyoni elleni bűncselekmények elkövetési magatartásait is megvalósíthatják. Felderítésükhöz elengedhetetlen a Kbt.-nek való megfelelés, valamint a mögöttes, büntetőjogilag releváns (szubjektív) tudattartalom érdemi, bizonyításra épülő elhatárolása.

[37] Az új jogintézmény és az Integritás Hatóság ez irányú gyakorlatának alapvető jelentősége abban áll, hogy a bírósági kontroll révén megteremti ezen vizsgálat lehetőségét. Ezt a garanciális szerepet az eddigi statisztikai adatok is egyértelműen igazolják: a feljelentéseket elutasító határozatok aránya rövid idő alatt 91%-ról 68%-ra csökkent. A felülbírálati indítvány intézménye tehát a gyakorlatban is egy olyan, az ügyészi vádmonopóliumot árnyaló eszköznek bizonyult, amely egyaránt hozzájárulhat a közbeszerzési eljárások tisztaságához és a büntető igazságszolgáltatás eredményességéhez.

