



**A Kúria  
mint felülvizsgálati bíróság  
í t é l e t e**

**Az ügy száma:** Kfv.IV.37.690/2021/7. szám

**A tanács tagjai:** Dr. Dobó Viola a tanács elnöke  
Dr. Varga Eszter előadó bíró  
Dr. Balogh Zsolt bíró

**Az I. rendű felperes:** 4-Front Kft.  
(7700 Mohács, Dózsa György utca 36.)

**Az I. rendű felperes képviselője:** Dr. Asztalos Dóra Ügyvédi Iroda  
eljáró ügyvéd: dr. Asztalos Dóra  
(8900 Zalaegerszeg, Berzsényi Dániel utca 7. I. emelet)  
helyettes ügyvéd: dr. Potocsár Enikő  
(7625 Pécs, Nap u. 18.)

**A II. rendű felperes:** Budapesti Közlekedési Zrt.  
(1072 Budapest, Akácfa utca 15.)

**A II. rendű felperes képviselője:** Dr. Magyar Diána ügyvéd  
(1051 Budapest, Sas utca 1.)

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

**Az alperes képviselője:** Dr. Virágh Norbert kamarai jogtanácsos

**A per tárgya:** közbeszerzési üggyel kapcsolatos közigazgatási jogvita

**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** az I. és a II. rendű felperes

**A felülvizgálni kért jogerős határozat:** Fővárosi Törvényszék 103.K.705.014/2020/15. számú ítélete

**Rendelkező rész**

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.014/2020/15. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az I. és II. rendű felperest, hogy 15 napon belül fizessenek meg az alperesnek 25.000 – 25.000 (huszonötezer-huszonötezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi az I. rendű felperest, hogy – külön felhívásra – fizessen meg az állam javára 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket. Kötelezi a II. rendű felperest, hogy – külön felhívásra – fizessen meg az állam javára 200.000 (kétszázétezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

## **I n d o k o l á s**

### **A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás**

- [1] A II. rendű felperes, mint ajánlatkérő a 2019. november 12-én feladott ajánlati felhívásával nyílt közbeszerzési eljárást indított „Infrastruktúra elemek mikrobiológiai védelme” szolgáltatás megrendelés tárgyában. A felhívás II.2.4) pontjában a beszerzés tárgyával kapcsolatos elvárás a következő: Az utasforgalom előtt nyitott területekre (mozgólépcső gumikorlátokra, valamint egyéb infrastruktúra elemek /megálló utasvárók, végállomások és további egyéb infrastruktúra elemek/) direkt kontakt felületeire olyan, szabad szemmel nem látható felületkezelési védelmi(antibakteriális) rendszer felvitele, amely legalább 6 hónapon belül – méréssel igazolható módon – a műszaki leírásban részletezett hatékonysággal meggátolja a kórokozók megtapadását, valamint elszaporodását a kezelt felületeken, ezáltal csökkentve az utasok utazás közbeni érintés útján történő fertőzések egészségügyi kockázatát.
- [2] A felhívás III.1.3) pontjában meghatározott „Igazolási mód az ajánlatok elbírálásához (Ajánlatkérő külön felhívása esetén)” szerint az ajánlattevőnek (közös ajánlattevőnek):  
M1: a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (3a) bekezdés a) pontja alapján ismertetnie kell az eljárást megindító felhívás feladását megelőző 36 hónap során végzett legjelentősebb szolgáltatásait a 321/2015.(X. 30.) Korm. rendelet 22. § (1) és (2) bekezdése szerint igazolva. A referencianyilatkozatnak/-igazolásnak legalább a következő adatokat kell tartalmaznia: a szolgáltatás tárgya és mennyisége, a teljesítés ideje (kezdő és befejező időpontja, év/hónap/nap), a szerződést kötő másik fél megnevezése és a teljesítéssel kapcsolatban felvilágosítást adó személy neve és elérhetősége, valamint arról, hogy a teljesítés a kezelést követő 6 hónapon át igazolt módon meggátolta a kórokozók megtapadását, valamint elszaporodását a kezelt felületen, továbbá arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e. A referencianyilatkozatnak/-igazolásnak olyan részletezettségűnek kell lennie, melyből az alkalmassági minimumkövetelményeknek való megfelelés egyértelműen megállapítható.
- [3] Az alkalmasság minimumkövetelménye(i) szerint:  
M1: „A szerződés teljesítésére alkalmasnak minősül Ajánlattevő (közös ajánlattevő), ha rendelkezik az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított 36 hónap során teljesített összesen legalább 2 400 m<sup>2</sup> mikrobiológiai védelem kiépítésére vonatkozó referenciával. (...) Ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás feladását megelőző 36 hónap alatt befejezett, de legfeljebb 72 hónapon belül megkezdett szolgáltatásokat veszi figyelembe.”
- [4] Az ajánlattételi határidőre két ajánlattevő, az I. rendű felperes és a perben nem álló Resysten Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: egyéb érdekelt) nyújtott be ajánlatot. A II. rendű felperes felhívására az I. rendű felperes által benyújtott referencia-nyilatkozat szerint az I. rendű felperes 2015. július 8. és 2018. július 8. közötti időszakban a Resysten Hungary Kft. (a továbbiakban: Kft.) részére üzemi helyiségek és meghatározott berendezési tárgyai vonatkozásában mikrobiológiai védelem kiépítését végezte, összesen 8.351,34 m<sup>2</sup> felületen. A nyilatkozat szerint a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt, és a teljesítés legalább a kezelést követő 6 hónapon belül igazolt módon meggátolta a kórokozók megtapadását, valamint elszaporodását a kezelt felületen.
- [5] Az ajánlatkérő ajánlatok elbírálásáról szóló összegezése szerint az eredményes eljárásban az I. rendű felperes és az egyéb érdekelt is érvényes ajánlatot tett, nyertes ajánlatot benyújtóként az I. rendű felperest nevezte meg.

Kfv.IV.37.690/2021/7.

- [6] Az egyéb érdekelt előzetes vitarendezési kérelmében vitatta az I. rendű felperes által benyújtott referencia-nyilatkozatban foglaltakat, és állította, hogy az I. rendű felperes a Kft. részére 2016. július 1-jén teljesített utoljára, valamint az utolsó szerződés szerinti kifizetésre 2016. szeptember 1-jén került sor. Ezt követően az I. rendű felperes részére a Kft. nem küldött megrendelést és teljesítés sem történt. Mindezekből következően az I. rendű felperes hamis nyilatkozatot tett, továbbá nem rendelkezik a szükséges referenciával, ezért az ajánlata a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvénytelen.
- [7] A II. rendű felperes felvilágosítás kérésére az I. rendű felperes akként nyilatkozott, hogy a Kft.-vel a szerződést 2015. július hó 8. napján kötötték meg 36 hónap határozott időtartamra. A szerződés annak lejártáig hatályban volt, a szerződésnek megfelelő teljesítés megtörtént, a Kft. a teljesítéseket nem vitatta, a számlákat befogadta. Az a tény, hogy a Kft. utóbb úgy döntött, hogy nem rendezi a tartozásait, a teljesítést nem érinti, ugyanakkor ennek okán felszámolási eljárást indított a Kft. ellen. Nyilatkozatához – többek között – csatolta a szerződést, 24 db számlát, egy fizetési felszólítást, valamint a felszámolási eljárást kezdeményező beadványt.
- [8] A II. rendű felperes az előzetes vitarendezési kérelemnek részben helyt adott, mert a benyújtott dokumentumokból nem tudta megállapítani, hogy a referencia időszakban a referencia-követelményben előírt szolgáltatás, illetve mennyiség teljesítése megtörtént. Az előzetes vitarendezési kérelem hamis nyilatkozat megtétele kapcsán állított, a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pont ia) alpontjának megsértésére vonatkozó részét elutasította.
- [9] A fentieket követően a II. rendű felperes által megküldött módosított összegezés szerint az eljárás nyertese az egyedüli érvényes ajánlatot benyújtó egyéb érdekelt lett. Az I. rendű felperes ajánlatát azzal az indokkal nyilvánította érvénytelenné, hogy az általa benyújtott dokumentumok alapján nem tudta megállapítani a referencia időszakban a referencia követelményben előírt szolgáltatás, illetve mennyiség tényleges teljesítését.
- [10] Az I. rendű felperes fentieket követően előterjesztett előzetes vitarendezési kérelmét a II. rendű felperes a módosított összegezésben is hivatkozott indokokkal elutasította. Hivatkozott arra is, hogy az I. rendű felperes által benyújtott dokumentumok mögött semmilyen teljesítéslismerés nincs.
- [11] Az I. rendű felperes 2020. április 7-én nyújtotta be a jogorvoslati kérelmét, melyben a jogsértés megállapítását, a módosított eljárást lezáró döntés megsemmisítését, valamint a II. rendű felperes eljárási költség megfizetésére kötelezését kérte. Álláspontja szerint a II. rendű felperes az ajánlatának érvénytelenné nyilvánításával megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontját. Kifejtette, hogy a felhívásban kizárólag a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés b) pontja szerinti igazolási módot írták elő, teljesítést igazoló további iratok a felhívásban nem szerepeltek. A II. rendű felperes ezzel megsértette a Kbt. 65. § (2) és (4) bekezdését, illetve a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés b) pontját, valamint az előírásoktól való eltérés okán a Kbt. 2. § (7) bekezdését, illetve a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdését. Álláspontja szerint megalapozatlan az arra való hivatkozás, mely szerint a benyújtott iratokból a mennyiségi adatok ne lennének megállapíthatóak. A számlák a szerződésben meghatározott szolgáltatásért járó havidíjat tartalmazzák, a számla és a szerződés egységet képez, ez alapján a számla tartalma pontosan beazonosítható a mennyiség vonatkozásában is. Előadta azt is, hogy nem kellett a szerződés keretében teljesítési igazolást kiállítani, ezt jogszabály sem írja elő.

Kfv.IV.37.690/2021/7.

- [12] A II. rendű felperes az észrevételében a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte. Kifejtette, hogy az egyéb érdekelt a nyilatkozatával egyértelműen kétségessé tette a referencianyilatkozatban foglaltakat. Éppen ezért adott lehetőséget a Kbt. 80. § (4) bekezdése adta kereteken belül az I. rendű felperesnek arra, hogy a szerződő partnere által igazolt dokumentumokkal támassza alá a referencianyilatkozatban foglalt teljesítés megtörténtét. Nem többletdokumentációt vagy többletigazolást kért, hanem a vitássá tett referencianyilatkozatban foglaltakat próbálta meg e körben tisztázni. Utalt arra is, hogy a benyújtott szerződés átalánydíjas szolgáltatási szerződés. Ennek megfelelően a szerződés léte és az annak alapján történő számlázás (ideértve a fizetési felszólítást is) nem igazolja, hogy annak keretében tényleges teljesítés, azaz mikrobiológiai védelem kiépítése történt volna. Az átalánydíj lényege, hogy a teljesítés ütemezése, mennyisége előre pontosan nem prognosztizálható, ezért a rendelkezésre állásért és az esetleges teljesítésért időszakonként visszatérő díjazásban részesül a szolgáltató fél. A számlákból nem állapítható meg, hogy képes-e mikrobiológiai védelmet kiépíteni az I. rendű felperes, csak az, hogy átalánydíjat számlázott a fenti megnevezéssel.
- [13] Az egyéb érdekelt álláspontja szerint a II. rendű felperes helyesen járt el, a Kbt. kógens szabályaitól nem tért el.

#### **Az alperes határozata**

- [14] Az alperes a 2020. május 15. napján kelt, D.116/17/2020. számú határozatával a jogorvoslati kérelemnek helyt adott, és megállapította, hogy a II. rendű felperes megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontjára tekintettel a Kbt. 69. § (1) bekezdését, ezért a 2020. március 26-án megküldött eljárást lezáró, és azt követően hozott valamennyi döntését megsemmisítette. Az alperes az I. rendű felperes ajánlatának további bírálatát ahhoz a feltételhez kötötte, hogy annak során a II. rendű felperes alkalmazza a Kbt. 69. § (13) bekezdését a Kft. megkeresésével. Ezzel egyidejűleg a II. rendű felperessel szemben 2.000.000 forint bírságot szabott ki, továbbá az I. rendű felperes részére 300.000 forint igazgatási szolgáltatási díj, valamint további eljárási költségként 150.000 forint + áfa képviselői megbízási díj megfizetésére kötelezte.
- [15] Megállapította, hogy a II. rendű felperes a bírálatot újra nyitva jogszerűen élt a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti felvilágosításkérés lehetőségével, de az I. rendű felperes által becsatolt dokumentumok nem voltak elegendőek az egyéb érdekelt részéről az előzetes vitarendezési kérelmében a referencianyilatkozat tekintetében előadott kételyek feloldására. A II. rendű felperes ezáltal nem végezte el teljesskörűen az I. rendű felperes ajánlatának bírálatát, és csak úgy tud meggyőződésen alapuló, megalapozott döntést hozni az ajánlat érvényessége/érvénytelensége, azaz az I. rendű felperes alkalmassága tekintetében, ha a referencianyilatkozat tartalmára vonatkozóan a Kbt. 69. § (13) bekezdése alapján megkeresi a Kft-t, mint a szerződést kötő másik felet. Mindezekre figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és alkalmazta a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja szerinti jogkövetkezményt, megsemmisítette az ajánlatkérő eljárást lezáró, és azt követően hozott valamennyi döntését, valamint a Kbt. 165. § (3) bekezdés a) pontja alapján a kérelmező ajánlatának további bírálatát ahhoz a feltételhez kötötte, hogy annak során az ajánlatkérő alkalmazza a Kbt. 69. § (13) bekezdését a Kft. megkeresésével.
- [16] Az alperes további jogkövetkezményként a bírság kiszabását indokoltnak tartotta, mivel a II. rendű felperes súlyos jogsértést követett el azzal, hogy anélkül nyilvánított érvénytelenné egy ajánlatot, hogy meggyőződött volna annak érvényessége/érvénytelensége alapvető feltételéről. A bírság mértékének megállapítása során a jogsértés súlyán kívül figyelembe vette a

Kfv.IV.37.690/2021/7.

közbeszerzés 182.595.000 forintos becsült értékét, illetve mérlegelte azt is, hogy a megállapított jogsértés reparálható.

- [17] Az eljárási költségek viseléséről a Kbt. 151. § (9) bekezdése, illetve az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 124-126. §-ai és 129. §-a alapján rendelkezett. Az I. rendű felperest az eljárás során megbízottként képviselő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó munkadíjának összegét mérlegeléssel 150.000 forint + áfa összegben állapította meg, mivel azt találta arányban állónak a képviselő által ténylegesen, indokoltan kifejtett tevékenységgel, figyelembe véve a beadványok megszerkesztésének időigényességét, a beadványok terjedelmét, és az azokban kifejezésre juttatott jogi érvelés bonyolultságának fokát és helytállóságát.

### **A felperesek keresetei és az alperes védiratai**

- [18] Az alperes határozatával szemben az I. és a II. rendű felperes keresettel élt. Az I. rendű felperes elsődlegesen a határozat részbeni megváltoztatását és az ajánlat további bírálata feltételhez kötésének, a Kbt. 69. § (13) bekezdése alkalmazásának törlését, valamint a javára megállapított eljárási költség felemelését kérte 300 000 forint + áfa összegre. Másodlagosan a határozat megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. A Kbt. 148. § (1) bekezdésére, valamint a Kbt. 158. § (1) bekezdésére utalással kifejtette, hogy az alperes a jogorvoslati kérelmén túlterjeszkedett. A Kbt. 69. § (13) bekezdésének alkalmazása nem volt a jogorvoslati kérelem része. A határozat rendelkező része és indokolása egymással ellentmondásban áll, továbbá az indokolás hiányos is, hiszen a II. rendű felperesnek kell majd kitalálnia, hogy lényegében miért is keresse meg a Kft-t. Álláspontja szerint az alperes a bírálati eljárásra nem, csupán a döntés meghozatalához tehetett volna kikötést, meghatározott tartalmú eljárási cselekményt nem írhatott volna elő, ez sérti a Kbt. 165. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint az Ákr. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat. Véleménye szerint az eljárási költség indokainál az alperes a kiindulópontot sem adta meg; nem rögzítette, hogy az eredetileg kért összeg indokolatlanul magas, és ez miben áll. Az Ákr. 129. § (3) bekezdése nem volt alkalmazható, mert az igényelt költség indokolt és okirattal alátámasztott volt. A mérlegelésében hivatkozott indokok okszerűtlenek és iratellenesek, az indokolás sérti az Ákr. 81. § (1) bekezdését, továbbá az Ákr. 126. § (2) bekezdés b) pontját.
- [19] A II. rendű felperes a keresetében elsődlegesen a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését, másodlagosan a határozat megváltoztatását, a jogsértés hiányának megállapítását és a bírság mellőzését, harmadlagosan a határozat megváltoztatását és a bírság mellőzését, negyedlegesen a határozat megváltoztatását és a bírságösszeg csökkentését kérte. Megsértett jogszabályhelyként a Kbt. 62. § (1) bekezdés c) és i) pont ia) és ib) alpontját, a 69. § (1) bekezdését, a 69. § (13) bekezdését, a 73. § (1) bekezdés d) pontját, a 80. § (4) bekezdését, valamint a 165. §-át jelölte meg. Sérelmezte, hogy az alperes az I. rendű felperes jogorvoslati kérelmén túlterjeszkedve járt el, konkrét jogsértést nem jelölt meg. A Kbt. 69. § (13) bekezdése csak egy jogosultságot fogalmaz meg, és nem kötelezettséget, tehát azt megszegni nem lehet. A bírósági gyakorlatra hivatkozással utalt arra, hogy abban az esetben, ha kétségesse válik egy nyilatkozat valóságtartalma, az ajánlatkérőnek – az eljárása keretein belül – ezt meg kell próbálni tisztázni, és azzal kapcsolatban adott esetben az ajánlat érvénytelenségét állapíthatja meg. Lehetőséget biztosított az I. rendű felperesnek a megfelelő igazolások benyújtására, ennek azonban nem tett eleget.
- [20] Az alperes a védirataiban a határozatban foglalt indokok alapján a keresetek elutasítását kérte.

### **Az elsőfokú ítélet**

Kfv.IV.37.690/2021/7.

- [21] Az elsőfokú bíróság a felülvizsgálati kérelmekkel támadott ítéletével a felperesek kereseteit elutasította.
- [22] Megállapította, hogy az alperes a jogorvoslati kérelemtől nem tért el, a hivatalbóli vizsgálat kiterjesztésének Kbt. 158. §-ában meghatározott feltételei nem álltak fenn, így alkalmazásának szükségessége fel sem merülhetett. Kiemelte, hogy a jogorvoslati kérelemhez kötöttség nem vonatkozik az alperes által alkalmazható jogkövetkezményekre, e körben ahhoz nincs kötve. A Kbt. 165. § (3) bekezdés a) pontja alapján az alperes jogszerűen alkalmazta feltétel előírását, és rendelte el a Kbt. 69. § (13) bekezdése szerinti megkeresés lefolytatását, amely választható eszközt csupán a jogsértést megállapító döntése következményeként alkalmazta.
- [23] Rögzítette, hogy a perben alkalmazandó Kbt. a korábbi szabályozáshoz képest a bírálat folyamatát és az egyes eljárási cselekmények sorrendjét új alapokra helyezte. Az elbírálás három, időben és jogi értelemben is jól elkülöníthető mozzanatra (előzetes vizsgálat, értékelés, utólagos igazolás) bontható, amelyek egymással szorosan összefüggenek és kötelező bírálati sorrendet alkotnak. Az ajánlatkérő az előzetes vizsgálat során köteles meggyőződni arról, hogy az ajánlattevő – egyebek között – az előírt alkalmassági követelményeknek megfelel-e. A szabályozás változásával az alkalmassági követelmények fennállására és a kizáró okok fenn nem állására vonatkozó feltételek vizsgálatát illetően a nyilatkozati elv jelentősége növekedett meg azzal, hogy az eljárás e szakaszában a Kbt. által meghatározott, illetőleg az ajánlatkérő által kért formában az ajánlattevő nyilatkozatának csatolása szükséges. A Kbt. kógens előírásaiból következően a nyilatkozat az ajánlat része, ugyanolyan kötőerővel és számon-kérhetőséggel párosul, mintha az egyes mozzanatok egymástól való elválasztására nem került volna sor. Az elsőfokú bíróság ítéleti álláspontja szerint az alperes helyesen fejtette ki, hogy az ajánlatok bírálata során az ajánlatkérő feladata, kötelezettsége, a benyújtott ajánlatok érvényességének vizsgálata. A bírálat tehát magában foglalja az ajánlatok teljeskörű átvizsgálását, azok tartalmi és formai ellenőrzését, amelyhez eszközöket is biztosított a jogalkotó az ajánlatkérő számára, amikor széles körben tette lehetővé a hiánypótlást és a felvilágosítás kérését. Mindezeknek érvényesülnie kell a bírálat Kbt. 80. § (4) bekezdése szerinti újrainyítása során is.
- [24] Megállapította, hogy mivel az alkalmassági követelményeknek való megfelelést a csatolt dokumentumok alapján a II. rendű felperes nem tudta megállapítani, nem lett volna helye az érvénytelenség megállapításának. Mindezt alátámasztja a II. rendű felperes által hivatkozott kúriai gyakorlat is. Hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.032/2011/6. számú, valamint a Kúria Kfv.II.38.020/2014/7. számú döntéseire, melyek alátámasztják, hogy a referenciaigazolásból ki kell derülnie az alkalmassági minimumkövetelménynek való megfelelésnek. Az I. rendű felperes referencianyilatkozatával kapcsolatban a kétely fennmaradt, ezért a II. rendű felperes az I. rendű felperes ajánlatának bírálatát teljeskörűen nem végezte el. Nem arról volt szó tehát, hogy egyértelműen megállapítható volt, hogy az I. rendű felperes nem teljesítette a referenciában foglaltakat, hanem arról, hogy nem volt megállapítható az alkalmassági követelményeknek való megfelelés. Jogszerű döntést csak akkor hozhat az ajánlatkérő, ha minden információ rendelkezésére áll és egyértelműen, kétséget kizáróan el tudja dönteni, hogy a referenciában hivatkozott teljesítés megtörtént-e vagy sem.
- [25] A felperesek kereseti kérelmei kapcsán hangsúlyozta, hogy a támadott határozat végső döntést az ajánlatok érvényessége körében nem tartalmazott. A közbeszerzési eljárás e szakaszában a II. rendű felperesnek, mint ajánlatkérőnek nem áll még rendelkezésére minden olyan nyilatkozat, dokumentum, aminek birtokában megalapozottan tud állást foglalni az ajánlat

Kfv.IV.37.690/2021/7.

érvényessége tekintetében, e bírálatot megelőzően döntenie kell az alkalmassági követelmények fennállásáról. Ezért szükséges az újból megnyitott bírálat tovább folytatása az alperes határozatában előírtak szerint.

- [26] Az elsőfokú bíróság megállapítása szerint a határozat rendelkező része, azaz, hogy az ajánlatkérő nem bírálta el a megfelelő és teljeskörű adatok birtokában az I. rendű felperes ajánlatát, az Ákr. 81. § (1) bekezdésének megfelelő indokolással (határozat 29-31. pontjai) összhangban áll, a döntéshozatal előtt a felek nyilatkoztatására nem volt szükség. A tényállásból megállapítható, és az ügy körülményeiből egyértelmű, hogy a referencia helytállóságával, azaz a referenciában megjelölt teljesítés tényleges megtörténtével kapcsolatban kell kérdést feltennie a II. rendű felperesnek a Kft. felé.
- [27] Kiemelte, hogy a Kbt. 69. § (1) bekezdése meghatározza az ajánlatkérővel szemben támasztott alapvető elvárásokat a bírálat során, kijelölve az ajánlatkérő vizsgálatának terjedelmét. A Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja pedig pontosan előírja, hogy az ajánlat érvénytelenségét akkor lehet megállapítani, ha az ajánlattevő nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy az azoknak való megfelelést nem megfelelően igazolta. E jogszabályi rendelkezések a II. rendű felperes érvelésével ellentétben nem pusztán általános elvárásokat fogalmaznak meg. Az alperes továbbá nem a Kbt. 69. § (13) bekezdésének megsértését állapította meg, ezen jogszabályhelyet csupán az ismételt bírálatnál alkalmazandó feltételként írta elő, amelyre a Kbt. 165. § (2)-(3) bekezdése lehetőséget biztosított, az Ákr. 2. §-ában foglalt alapelvek nem sérültek.
- [28] Az elsőfokú bíróság megállapítása szerint a határozat indokolásának 35-36. pontjaiban az alperes részletesen hivatkozta az eljárási költség megállapításánál irányadó jogszabályhelyeket. Megjelölte, hogy az I. rendű felperes által kért összeg helyett miért alacsonyabb összegben állapította meg az eljárási költséget. A mérséklés figyelembe vett szempontjai a határozatból kitűnnek, melyeket az alperes okszerűen vett figyelembe. Hangsúlyozta, hogy az ügy bonyolultsága tekintetében nem volt jelentősége annak, hogy az alperes végső soron milyen arányban adott helyt a kérelemnek, a ráfordított munka mennyisége és időigénye az eljárási költség megállapításánál független az eredményességtől. A megfelelően és jogszerűen figyelembe vett szempontok alapján megállapított eljárási költség összegszerűségének felülmérlegelésére nem volt lehetősége.
- [29] A II. rendű felperessel szemben alkalmazott bírság kiszabásának és összegének indokairól, figyelemmel a Kbt. 165. § (11) bekezdésére, az alperes számot adott. Mérlegelte az eset összes körülményeit, kiemelve a jogsértés súlyosságát, a közbeszerzés becsült értékét és a jogsértés reparálhatóságát. A bírság összegének csökkentésére vonatkozó kérelmét a II. rendű felperes nem indokolta, ezért annak teljesítésére sem volt lehetőség.

### **A felülvizsgálati kérelmek és az ellenkérelem**

- [30] Az ügyben az I. és a II. rendű felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő.
- [31] Az I. rendű felperes elsődlegesen az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az alperes határozatának megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Álláspontja szerint a jogerős ítélet helytelenül értelmezte és alkalmazta a Kbt. 165. § (2) és (3) bekezdését. Az ítélet a „keresethez kötöttségnek” azt a tartalmat adja, hogy a jogorvoslati kérelem az alperest csak annyiban köti, hogy az abban meghatározott jogsértéseket kell és lehet vizsgálnia. Az ítélet ezzel valójában az úgynevezett „meglepetésítéletek” elvét deklarálja, mely az alperes esetében „meglepetésként”

Kfv.IV.37.690/2021/7.

jelentkezik, mert e döntési szándékáról az ítélet szerint semmilyen formában nem kell az ügyfeleket értesítenie, hanem azok egyszer csak szembesülnek az általuk nem kért döntési tartalomról. Ez az ítéleti értelmezés sérti a tisztességes eljárás alapkövetelményét. Hivatkozott a Kbt. 148. § (1) bekezdésére, 158. § (1) bekezdésére, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) kereseti kérelemhez kötöttség elvéhez fűzött Kommentárjára. Kifejtette, hogy az alperes lehetséges jogkövetkezményt csak és kizárólag akkor alkalmazhat a kérelemre indult eljárások esetében, ha azt a kérelmező kérte.

- [32] Hangsúlyozta, hogy a jogkövetkezmény alkalmazása is csak lehetőség és nem kötelezettség a Kbt. 165. § (2) bekezdése szerint. Az alperes e jogszabályhely alapján csak a döntést köthette volna feltételhez, más eljárási cselekményt vagy eljárási szakban kifejtett bíráló bizottsági magatartást nem. Az ítélet e körben kifejezetten a Kbt. kógenciáját rögzítő 2. § (7) bekezdésével szemben foglalt állást.
- [33] Álláspontja szerint a referenciaigazolásokból kiderült az előírt követelmény, és a később – egyébként a konkurencia által – támasztott kételyt további dokumentumokkal alátámasztottan tisztázta. Nem volt olyan ellentmondás, ami az alperes által előírtak alkalmazásával lett volna tisztázható. Azzal, hogy az alperes előírta a már meglévő nyilatkozat önmagával való megerősíttetését, a nyilatkozattevő javára eldöntötte, meghatározta az új eljárás eredményét. Ez pedig sérti a verseny tisztaságát és az eljárásban részt vevők egyenlőségét, így a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdése követelményét.
- [34] Az eljárási költség tekintetében hivatkozott az Ákr. 126. § (2) bekezdés b) pontjára, a 129. § (3) bekezdésére, és rögzítette, hogy az ítéletben foglaltakkal ellentétben az alperesnek nem volt mérlegelési jogköre, hiszen csak akkor lehet csökkenteni az eljárási költség összegét, ha az indokolatlan. Indokolatlanul magas költségre vonatkozó állítást az alperes nem tett, azaz a logikai és jogi lánc első eleme hiányzik.
- [35] A II. rendű felperes az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet a Kbt. 80. § (4) bekezdését, a 69. § (13) bekezdését, a 165. § (3) bekezdés a) pontját és a 158. § (1) bekezdését sérti. A jogorvoslati kérelemben történt túlterjeszkedés tekintetében arra hivatkozott, hogy a Kbt. 69. § (13) bekezdése egy jogosultság, amelyet a jogorvoslati kérelem meg sem említett, az ugyanis az ajánlat érvényességének megállapítására irányult. Álláspontja szerint az alperes nem csak a jogkövetkezmény tekintetében tért el, hanem annak céljától is.
- [36] Arra is hivatkozott, hogy konkrét jogsértést az alperes nem állapított meg, hiszen a Kbt. 69. § (13) bekezdése egy jogosultságot szabályoz. Az összegezést követően a bírálatot csak korlátozottan tudja megnyitni a Kbt. 80. § (4) bekezdésének alkalmazása körében, e korlátokra pedig figyelemmel volt, jogsértést nem követett el. Az ítélet ugyanakkor e korlátozott bírálati szakaszt úgy kezeli, mint az összegezés előtti hagyományos bírálatot, és nem tért ki arra, hogy miként tudta volna alkalmazni a Kbt. 69. § (13) bekezdése szerinti jogosultságot.
- [37] Az I. rendű felperes ajánlatának érvénytelensége körében úgy nyilatkozott, hogy e körben „fenntartja” a keresetében foglaltakat.
- [38] Előadta, hogy vitatja a bíróság kiszabásának jogszerűségét, e körben a jogsértés jogalapja tekintetében kifejtetteket ismételte meg.
- [39] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [40] A felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak.
- [41] A Kp. 120. § (5) bekezdése alapján, a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.
- [42] A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a perbe vitt jogokról és kötelezettségekről helyesen döntött, a felperesek által vitássá tett tényeket és alkalmazandó jogot teljes körűen vizsgálta, a keresetek releváns érveire kitért, és világos indokát adta a keresetek elutasításának. Ítéleti indokaival a Kúria maradéktalanul egyetért, a felülvizsgálati kérelmekben foglaltakra hivatkozással a következőkre mutat rá.
- [43] A Kúria mindenekelőtt azt az I. és II. rendű felperes felülvizsgálati kérelmében is megjelenő hivatkozást vizsgálta, mely szerint az elsőfokú bíróság helytelenül értelmezte a jogorvoslati kérelemhez kötöttségre vonatkozó Kbt. rendelkezéseket. Az e körben felhívott Kbt. 148. § (1) bekezdése azt szabályozza, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul; az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban [...] a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő. E rendelkezés az alperes döntésére korlátozást nem, kizárólag az eljárás megindítására vonatkozó szabályokat rögzít.
- [44] A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelmére a Kbt. 158. § (1) bekezdése rögzít szabályokat. E szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.
- [45] A fenti, a vizsgálat terjedelmének kereteit meghatározó rendelkezés kizárólag a kérelem (vagy a kezdeményezés) alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság tudomására jutott jogsértésen túli, az eljárás során feltárt más jogsértés vizsgálata tekintetében tartalmaz megkötést (eljárás hivatalbóli kiterjesztése). A szabályozás azonban arra vonatkozó megszorítást nem tartalmaz, hogy a vizsgált és megállapított jogsértés orvoslására a Közbeszerzési Döntőbizottság milyen eszközt választ(hat). Másképpen megfogalmazva a Kbt. 158. § (1) bekezdéséből nem következik az, hogy a kérelem szerinti jogsértés megállapítása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság a kérelemben a jogsértés orvoslásának eszközeként megjelölt, a Kbt. 165. §-a alapján alkalmazható jogkövetkezményekhez is kötve van. A perbeli esetben ez nem más jelentene, mint hogy mivel az I. rendű felperes ajánlata tekintetében az érvényességről/érvénytelenségről – a rendelkezésre álló iratok alapján – megalapozott döntés nem hozható (bizonyosan csak az állapítható meg, hogy a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontjának alkalmazására a Kbt. 69. § (1) bekezdésére figyelemmel jogszerűtlenül került sor), ezért mivel az I. rendű felperes által kért módon (az ajánlat érvényessé nyilvánításával) a jogsértés – a jelenleg ismert tények és körülmények birtokában – nem orvosolható, a jogorvoslati kérelmet el kellene utasítani. Ez ugyanakkor a feltárt jogsértéssel állna ellentétben, hiszen az éppen abban áll, hogy nem volt megállapítható a referenciában hivatkozott teljesítés megtörténte/meg nem történte.

- [46] Az I. rendű felperes alaptalanul hívta fel a Kp. Kommentárját, és hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság a „kereseti kérelemhez” kötöttséget tévesen értelmezte. A Közbeszerzési Döntőbizottság nem a Kp. szerint jár el, a kereseti kérelemhez kötöttség szabályai analógiaként sem alkalmazhatók. Megjegyzi a Kúria, hogy az I. rendű felperes a kereseti kérelemhez kötöttséget nem helytállóan értelmezi, ugyanis a kereseti kérelemhez kötöttség elve a közigazgatási perben azt jelenti, hogy a bíróság – szűk kivétellel pl. semmisség – csak a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést vizsgálhatja. Ugyanakkor a felperes azon kérelméhez, hogy a megállapított jogsértést a lehetséges eszközök (megváltoztatás, megsemmisítés stb.) melyikével orvosolja, nincs kötve. Az I. rendű felperes által „meglepetésdöntésként” megfogalmazott állítás már csak azért sem helytálló, mert – ahogyan azt az elsőfokú bíróság is helytállóan rögzítette – az alperes az ajánlat érvényességéről/érvénytelenségéről érdemben nem döntött, mert a rendelkezésére álló iratok alapján az ajánlat érvényességéről nem tudott megbizonyosodni. Azaz a jogsérelem orvoslását – annak megállapítását, hogy az ajánlattevő ajánlata az alkalmassági kritériumok körében megfelelő-e; az ajánlati kiírásnak megfelelő, alátámasztott, igazolt referenciát tartalmaz-e – maga nem végezhetette el, döntését ennek megfelelően kellett megválasztania.
- [47] Helytállóan állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a Kbt. 69. § (13) bekezdését, mint választható eszközt az alperes csupán a jogsértést megállapító döntése következményeként alkalmazta, amelyre jogszabályi lehetősége volt. A fent kifejtettek alapján nincs jelentősége annak, hogy ezt a jogorvoslati kérelem nem tartalmazta, mint ahogyan annak az előadásnak sem, hogy az összegezést követően a bírálat megnyitására a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerint csak korlátozottan van lehetőség. A Kúria ismételten hangsúlyozza, hogy a jogsértés nem a Kbt. 69. § (13) bekezdésének megszegésében áll, ez pusztán a megállapított jogsértés orvoslásának választható eszköze. A Kbt. 165. § (3) bekezdés a) pontja kifejezetten lehetőséget ad az alperesnek arra, hogy olyan döntést hozzon, miszerint felhívja a jogsértőt a törvénynek megfelelő eljárásra és az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez köti. Ilyen feltétel lehet a Kbt. 69. § (13) bekezdésének alkalmazása, amely a perbeli esetben az ajánlat érvényességéről/érvénytelenségéről való megalapozott döntés meghozatalának egy lehetséges eszköze, és nem jelent a Kbt. szabályaitól eltérést (Kbt. 2. § (7) bekezdése).
- [48] A Kbt. 69. § (13) bekezdése alkalmazásának előírása az I. rendű felperes álláspontjával ellentétben nem jelenti a döntés „konkurencia kezébe adását”, avagy pusztán egy korábbi nyilatkozat megerősítését és annak kritika (érdemi értékelés és a bizonyítékokkal való egybevetés) nélküli átvételét, így a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdésének sérelme az előírás kapcsán fel sem merülhet. A Kbt. 69. § (13) bekezdésének előírása azt a kötelezettséget rója a II. rendű felperesre, hogy az ajánlatban benyújtott igazolás, nyilatkozat tartalmának ellenőrzése érdekében a Kft.-től további információt kérjen. Ezen információ-kérés pontos terjedelmére és tartalmára, és az abból levont következtetésre az alperes iránymutatást nem adott, és a Kbt. felhívott rendelkezéseiből következően pontosabb előírást nem is kellett adnia.
- [49] Az I. rendű felperes állította, hogy a konkurencia által támasztott kételyt további dokumentumokkal alátámasztottan tisztázta. E körben a keresetében előadottakat ismételte meg, mint ahogyan a II. rendű felperes is csak akként nyilatkozott, hogy az I. rendű felperes ajánlatának érvénytelensége körében „fenntartja” a keresetében foglaltakat.
- [50] Az elsőfokú bíróság a fenti körben vizsgálta és okszerűen értékelte, hogy a perbeli esetben nem arról van szó, hogy az I. rendű felperes nem teljesítette a referenciában foglaltakat, hanem arról, hogy nem volt megállapítható az alkalmassági követelményeknek való megfelelés. Az I. rendű felperes által csatolt iratok (számlák, szerződés, fizetési felszólítás, felszámolást kezdeményező irat stb.) nem alkalmasak a referenciaként hivatkozott teljesítés igazolására, azokból a teljesítés megtörténte egyértelműen nem állapítható meg. A Kúria

Kfv.IV.37.690/2021/7.

hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálati eljárásban az elsőfokú ítélet jogszerűségét – a fent megjelölt keretek között – vizsgálja, ezért a fenti tárgykörhöz kapcsolódó azon felperesi hivatkozások, amelyek pusztán megismétlik a keresetben foglaltakat, nem alkalmasak az elsőfokú ítélet jogszerűségének megdöntésére. Az alperesi döntéssel szemben már felhozott és az elsőfokú bíróság által elbírált kifogások mechanikus megismétlése az elsőfokú bíróság által a Kp. 78. § (2) bekezdésének megfelelően elvégzett bizonyítékértékelés felülmérlegelésére irányul.

- [51] Alaptalanul érvelt azzal az I. rendű felperes, hogy az eljárási költség tekintetében az elsőfokú bíróság téves álláspontra helyezkedett amikor azt állapította meg, hogy az alperes e tekintetben mérlegelési jogkörben jár el. Az eljárási költség viseléséről szóló döntéshez először fel kell tárni, hogy milyen eljárási költségek merültek fel, melyek az ezen költségeket alátámasztó bizonyítékok, és mindezek alapján meg kell állapítani a felmerült eljárási költségek összegét és azt, hogy e költségeket ki viseli. Az Ákr. 129. § (3) bekezdése ugyanakkor széles mérlegelési jogkört biztosít a hatóságnak arra az esetre, ha az eljárási költséget indokolatlanul magasnak tartja. A jogszabály által meghatározott költségek (illeték, igazgatási szolgáltatási díj stb.) mértékét a hatóság nem mérlegelheti felül, de más költségtételek esetében mérlegelheti, hogy miért és mennyiben tartja eltúlzottnak az érvényesíteni kívánt költségigényt. Az alperes mérlegelése ezen követelménynek megfelelt, hiszen a ténylegesen kifejtett tevékenységhez viszonyítva állapította meg az eljárási költség összegét, azaz az érvényesíteni kívánt költség indokolatlanul magas voltáról döntött.
- [52] A Kúria végezetül megállapította, hogy a II. rendű felperes a kiszabott bírság tekintetében az elsőfokú ítélet megállapításait csak a jogsértés jogalapja körében vitatta, az pedig a fentiek szerint nem bizonyult megalapozottnak, ezért jogsértést a Kúria a kiszabott bírság tekintetében sem állapított meg.
- [53] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság ítélete a felperesek által megjelölt jogszabályhelyekbe nem ütközik, ezért azt a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

### **A döntés elvi tartalma**

- [54] *A jogorvoslati kérelemhez kötöttség nem vonatkozik az alperes által a megállapított jogsértés orvoslására alkalmazható jogkövetkezményekre.*

### **Záró rész**

- [55] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson bírálta el.
- [56] A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű felülvizsgálati eljárási illetéket az I. rendű felperesnek, az Itv. 39. § (1) bekezdése és 50. § (1) bekezdése szerinti mértékű felülvizsgálati eljárási illetéket a II. rendű felperesnek kell megfizetnie a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 102. § (1) bekezdése alapján.
- [57] Az alperes tárgyaláson való megjelenésével és nyilatkozattételével kapcsolatban felmerült, költségjegyzéken felszámított felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére a Kúria az I. és II. rendű felperest egyenlő arányban kötelezte a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. §-a alapján.

Kfv.IV.37.690/2021/7.

[58] Az ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. november 30.

Dr. Dobó Viola s.k. a tanács elnöke Dr. Varga Eszter s.k. előadó bíró Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró

A kiadmány hitelével: