



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

- Az ügy száma:** Kfv.VI.37.579/2024/10.
A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke
Dr. Rák-Fekete Edina előadó bíró
Dr. Kurucz Krisztina bíró
Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró
Dr. Horváth Tamás bíró
- A felperes:** Budaörs Város Önkormányzata
(2040 Budaörs, Szabadság út 134.)
A felperes képviselője: Dr. Herbák Henrietta ügyvéd
(1029 Budapest, Toldi Miklós utca 7.)
- Az alperes:** Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője: Dr. Kriston Kinga kamarai jogtanácsos
- Az alperesi érdekelt:** K-KONSTRUKT Építőipari, Ingatlanforgalmazó és
Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
(8600 Siófok, Kossuth utca 9.)
Az alperesi érdekelt képviselője: Dr. Babits András ügyvéd
(7621 Pécs, Líceum utca 6.)
- A per tárgya:** közbeszerzési ügyben indult közigazgatási jogvita
- A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** a felperes
- A felülvizgálni kért jogerős ítélet:** a Fővárosi Törvényszék 2024. június 26. napján kelt 103.K.703.346/2023/19. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.346/2023/19. számú ítéletét részben, a D.294/19/2023. számú határozat elleni keresetet elutasító részében hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek és az alperesi érdekeltnek 15 napon belül 100.000 (azaz százezer) – 100.000 (azaz százezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.346/2023/19. számú ítéletét részben, a D.294/21/2023. számú határozat elleni keresetet elutasító részében hatályon kívül helyezi, e körben az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítja.

A felek és az alperesi érdekelt felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségének összegét 30.000 (azaz harmincezer) – 30.000 (azaz harmincezer) forintban állapítja meg.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes, mint ajánlatkérő a 2023. május 5-én feladott ajánlati felhívással a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Rész szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a „TOP-2.1.1-21 energetikai korszerűsítés 2. rész a Budaörsi Csicsergő Óvoda épület energetikai felújítása” tárgyban. Az értékelési szempontok egyike az ajánlati ár volt [ajánlati felhívás II.2.5 pontja].
- [2] A felhívás VI.3.9) További információk 20. pontja alapján az ajánlattevőnek a szakmai ajánlata részeként csatolnia kellett az árazatlan költségvetést teljeskörűen beárazva, cégszerűen aláírt pdf. formátumban, valamint szerkeszthető xls (excel) formátumban is.
- [3] A felhívás VI.3.9) További információk 24. pontja előírta, hogy az ajánlati árnak tartalmaznia kell minden költséget, amely az eljárást megindító felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban megjelöltek teljesítéséhez szükséges.
- [4] A felhívás VI.3.9) További információk 25. pontja értelmében a nyertes ajánlattevő köteles heti részletezettségű organizációs projekttervet készíteni, és azt a szerződés kötéséig ajánlatkérő részére benyújtani. Az ajánlatkérő által is elfogadott végleges organizációs projektterv a szerződés mellékletét fogja képezni.
- [5] A felperes a közbeszerzési dokumentumok részeként a közbeszerzés tárgyának meghatározására műszaki leírást, árazatlan költségvetést, vállalkozási szerződéstervezetet bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére.
- [6] Az árazatlan költségvetés „Építész költségvetés” részében a 12. Felvonulási létesítmények munkanemnél az alábbi egy tétel szerepelt: „1. 12-006-12.2 Porvédőfal merevítő szerkezettel, zsaluzódeszkával és műanyag fóliával 8,4 m²”.
- [7] A vállalkozási szerződés tervezet 2.4. pontja értelmében a vállalkozói díj a szerződésben előírt kötelezettségek teljesítésére vonatkozik egyebek mellett az alábbi költségeket különösen magában foglalva: felvonulási költségek (önkormányzati beruházáshoz kapcsolódó közterület foglalás díjmentes), munkaterület elhatárolás költségei, őrzési, vagyon- és balesetvédelmi költségek.
- [8] A vállalkozási szerződéstervezet 5.1. pontja szerint a szerződés kötelező melléklete a vállalkozó által készített, a megrendelő által elfogadott organizációs projektterv (ütemterv). A felolvasó lapon ajánlati árként a főösszesítő nettó árat kellett megadni.
- [9] A felperes a 2023. május 18-án feladott hirdetménnyel módosította a felhívás VI.3.9) További információk pontjait: az „Építész költségvetésben” a 12. Felvonulási létesítmények munkanemnél egy további tételt jelölt meg az alábbi tartalommal: 2.K tétel Felvonulási és organizációs költségek 1 klt”.

- [10] A felperes 2023. május 22-én kiegészítő tájékoztatást nyújtott az ajánlattevők részére egyebek mellett abban a körben, hogy a felvonulási költségek elszámolására kéri a költségvetés kiegészítését. A felvonulási költségeket egy költségként a kiegészített építész költségvetés 12. Felvonulási létesítmények munkanemnél a 2. tételnél kell szerepeltetni.
- [11] A módosított ajánlattételi határidőre hat ajánlatot nyújtottak be, a 2. részre az alperesi érdekelt is ajánlatot tett. Az alperesi érdekelt ajánlatában az árazott költségvetés „Építész költségvetés” részében a 12. Felvonulási létesítmények munkanemnél egyetlen tétel esetében adott meg árat, a költségvetés módosítása során beemelt tétel („2. K tétel Felvonulási és organizációs költségek 1 klt”) nem szerepelt az alperesi érdekelt által benyújtott árazott költségvetésben.
- [12] A felperes 2023. június 23-án számítási hiba javítására, valamint hiánypótlásra és felvilágosítás megadására hívta fel az alperesi érdekeltet, amely utóbbinak nem volt tárgya az árazott költségvetés hiányzó tétele.
- [13] A felperes 2023. július 12-én az alperesi érdekelt ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján. Döntését azzal indokolta, hogy az ajánlattevő nem a kiadott árazatlan költségvetést árazta be és nyújtotta be szakmai ajánlatát, abból hiányzik az Építész költségvetés 12. pont Felvonulási létesítmények 2. ssz. tétele, a K. tétel Felvonulási és organizációs költségek. Az ajánlattevő így módon nem tette meg az ajánlatát a teljes beszerzési tárgyra (a teljes műszaki tartalomra), az árazott költségvetésből (szakmai ajánlat) hiányzó tétel hiánypótlás keretében jogszerűen nem pótolható, így az ajánlat nem felel meg az ajánlattételi felhívás VI.3.9) További információk 20. pontjának. A hiánypótlási szabályok szerint nem áll fenn jogszerű lehetőség az ajánlat ezen hibájának korrigálására, a szakmai ajánlatnak ugyanis le kell képeznie a műszaki leírásban megfogalmazott teljes beszerzési igényt, ekként a hiányzó tétel hiánypótlás keretében jogszerűen nem adható meg pótlólagosan, a szakmai ajánlat hiánypótlása nem sértheti az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságának alapelveit. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára tekintettel az árazott költségvetés (szakmai ajánlat) tekintetében az Építész költségvetés 12. pont Felvonulási létesítmények 2. számú tétele, a K tétel Felvonulási és organizációs költségek hiánya nem tekinthető nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiánynak, amely alapján a hiányosság pótolható lenne. A hiánypótlás a beszerzés tárgyára vonatkozó megajánlásra nem irányulhat, az önmagában meghaladja a jogszerű hiánypótlás kereteit, nem a kiadott árazatlan költségvetés került beárazásra.
- [14] A felperes az alperesi érdekelt előzetes vitarendezési kérelmét elutasította. A 2023. augusztus 2-án megküldött összegezés szerint a 2. rész tekintetében az eljárás a Kbt. 75. § (1) bekezdés b) pontja alapján eredménytelen lett, tekintettel arra, hogy kizárólag érvénytelen ajánlatot nyújtottak be.
- [15] Az alperesi érdekelt jogorvoslati kérelme alapján eljárta alperes a D.294/19/2023. számú határozatában (a továbbiakban: alaphatározat) megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdését, megsemmisítette az alperesi érdekelt ajánlatát érvénytelenné nyilvánító ajánlatkérői döntést, a beszerzés 2. részére vonatkozó összegezését, valamint az ezt követően hozott valamennyi ajánlatkérői döntést. A jogsértés miatt a felperest 3 000 000 forint összegű bírság megfizetésére kötelezte. Rendelkezett arról, hogy a jogorvoslati eljárás során felmerült egyéb költségeiket az ügyfelek maguk viselik.
- [16] Részletes indokai szerint a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának eljárásjogi akadályai nem voltak.
- [17] Az ügy érdemét illetően hangsúlyozta, hogy miután az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (1) bekezdés alapján lefolytatott bírálat során megállapította, hogy az érdekelt által benyújtott árazott költségvetés – egy tétel hiánya miatt – nem felel meg a módosított árazatlan költségvetésnek, hiánypótlást kellett volna biztosítania az alperesi érdekelt részére, illetve felvilágosítást kellett volna kérnie, ha nem volt számára egyértelmű, hogy a felvonulási és organizációs költségeket

az érdekelt az árazott költségvetésen belül hol tüntette fel. Álláspontja szerint a felperes megsértette a Kbt. 71. § (1) bekezdését, amikor hiánypótlás lehetőségének biztosítása és felvilágosításkérés nélkül érvénytelenné nyilvánította az érdekelt ajánlatát amiatt, hogy az árazott költségvetés egy tétele hiányzott. Rámutatott arra, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja kifejezetten megengedi, hogy átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés valamely tételét az ajánlattevő pótolja, módosítsa, kiegészítse vagy törölje. A Kbt. 71. § (10) bekezdése alapján azonban az ajánlatkérő kötelezettsége meggyőződni arról, hogy a tétel változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

- [18] A jogsértés jogkövetkezményként a bírság kiszabását tartotta indokoltnak, mivel a felperes terhére megállapított jogsértés jelentős súlyú jogsértésnek minősül. A felperes javára értékelte, hogy a jogsértés reparálható, továbbá azt a körülményt is, hogy nem lehetett megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A felperes terhére értékelte, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre befolyást gyakorolt. Figyelembe vette továbbá a közbeszerzés értékét. E szempontokat mérlegelve határozta meg a bírság összegét, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (5) bekezdésében meghatározott maximális mértéket.
- [19] Az eljárási költségek viseléséről az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 125. § (1) bekezdés alapján rendelkezett.
- [20] Az alperes a 2023. szeptember 4. napján meghozott D.294/21/2023. számú kiegészítő határozatában (a továbbiakban: kiegészítő határozat) kötelezte a felperest, hogy fizessen meg az alperesi érdekelt részére 150.000 forint képviselői munkadíjat.
- [21] Indokai szerint az alaphatározatában nem rendelkezett az alperesi érdekelt által a megelőző eljárásban előterjesztett 600.000 forint összegű eljárási költségigényről, ezért azt a kiegészítő határozatában pótolta. Idézte az Ákr. 91. § (1)-(5) bekezdéseiben, 124. §-ában, 125. § (1)-(3) bekezdéseiben, 126. § (2) bekezdés a) és b) pontjaiban, (3) bekezdésében, 129. § (1)-(3) bekezdéseiben foglaltakat. Rögzítette, az eljárási költség összegét mérlegeléssel - feltüntetve a mérlegelési szempontokat - az érdekelt által igényelt összegnél alacsonyabb összegben határozta meg.

A kereseti kérelem

- [22] A felperes az alaphatározattal szemben közigazgatási pert kezdeményezett, amelyben az alaphatározat megváltoztatását és a jogorvoslati eljárás megszüntetését, illetőleg a jogorvoslati kérelem elutasítását, vagy az alaphatározat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte.
- [23] A kiegészítő határozattal szembeni keresetében elsődlegesen a kiegészítő határozat megváltoztatását és az alperesi érdekelt ügyvédi munkadíj iránti kérelmének elutasítását; másodlagosan a kiegészítő határozat megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [24] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével a keresetet elutasította.
- [25] Indokolásában a semmisségi okot illetően hangsúlyozta, hogy az alperes a hiánypótlás elmulasztása miatt a jogsértő ajánlatkérői döntést, az ezt követően hozott összegezését, majd az ezeket követően hozott valamennyi döntését semmisítette meg, amelyre jogsértés megállapítása esetén a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja szerinti felhatalmazása van. Az a körülmény, hogy a felperes az érvénytelenség jogcímén - Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont - túl

további, a döntésének indokait megalapozni hivatott jogszabályt jelölt meg, nem jelenti azt, hogy a döntése bármely jogcímében hatályban maradt volna. Az alperes határozata egyértelmű rendelkezést tartalmaz, nem szenved a határozat olyan hiányosságban, amely miatt nemlétezőnek kellene tekinteni és ami a keresetlevélben hivatkozott Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazását indokolhatná. Leszögezte, hogy a felperes semmisségi okot nem jelölt meg, hivatalból pedig nem észlelt olyan egyéb okot, amely az alperesi határozat semmisségét megalapozta volna.

- [26] Rámutatott, az Ákr. alapelvi rendelkezéseinek a sérelmével összefüggésben a felperes nem fejtette ki, hogy mely jogai voltak azok, amelyeket nem tudott gyakorolni és ezzel összefüggésben miként valósult meg az ügy érdemére is kiható jogszabálysértés, különös tekintettel arra is, hogy az iratokba betekintett, az észrevételét határidőben benyújtotta.
- [27] Megállapította, hogy a jogorvoslati kérelemhez csatolt meghatalmazás a Kbt. 149. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt követelményeknek teljes körben megfelelt. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak adott meghatalmazás nem tartalmazott olyan hiányt, amely alapján a Kbt. 151. § (2) bekezdés c) pontja alkalmazásának lett volna helye. Mindebből következően az alperes jogszerűen döntött végzésével az eljárás megindításáról. Mivel az eljárás megindítását követően jutott alperes tudomására az a tény, hogy az alperesi érdekelt képviselője ügyvéd, jogszerű lehetősége volt e körben hiánypótlás kibocsátására a Kbt. 151. § (1) bekezdése szerinti határidőn túl is. A Kbt. 151. § (2) bekezdés c) pontja szerinti a hiánypótlás kibocsátására vonatkozó öt napos határidő a hatóságot abban az esetben köti, ha a Kbt. 145. § (7) bekezdése szerinti meghatalmazás egyáltalán nem került benyújtásra.
- [28] Érvelése szerint az Ákr. 13. § (4) bekezdés b) pontja alapján a képviselő eljárásának visszautasítására akkor van jogszerű lehetőség, ha a képviseleti jog az erre vonatkozó felhívás ellenére nem igazolt. A jelen esetben ez nem állt fenn tekintettel arra, hogy a képviselő részére adott ügyvédi meghatalmazás a tartalmát tekintve az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 34.§ (1)-(2) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelt. Hangsúlyozta, hogy a felperes maga sem tudott olyan hiányt megjelölni, mely az ügyvédi meghatalmazás tekintetében továbbra is fennállt volna. Helytállóan állapította meg az alperes, hogy nem volt helye a jogorvoslati kérelem visszautasításának.
- [29] Megítélése szerint az egyetlen kérelmi elemet tartalmazó jogorvoslati kérelem a Kbt. 149. § (1) bekezdés c), d) és e) pontjainak megfelelően került benyújtásra, abból mind a jogsértés megtörténtének és az alperesi érdekelt arról való tudomásszerzésének időpontja, mind a megsértett jogszabályi rendelkezések, a jogsértő esemény és annak bizonyítékai, valamint az alperes döntésére irányuló indítvány és annak indokai megállapíthatók voltak.
- [30] Rögzítette, hogy az érdekelt a jogorvoslati kérelmében megsértett jogszabályi rendelkezésként a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését és a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontját jelölte meg, azonban a jogorvoslati kérelem tartalmából (Ákr. 38. §) is egyértelműen megállapíthatóan az ajánlatának a hiánypótlási lehetőség biztosítása nélküli érvénytelenné nyilvánítását sérelmezte, jogorvoslati kérelmét e körben részletesen indokolta. Álláspontja szerint az alperes a jogorvoslati kérelem keretein belül maradt, az érdekelt által megjelölt jogsértés megvalósulását vizsgálta, a jogsértést is e körben állapította meg. A Kúria a Kfv.III.37.193/2017/5. számú kúriai ítéletében éppen azt mondta ki, hogy az alperest a megjelölt jogszabálysértés köti, azonban a jogszabálysértés nem azonosítható a megsértett jogszabályhellyel. A Kúria Kfv.V.37.454/2023/11. számú ítéletének [45] pontjában kifejtettekben a Kúria lényegében akként foglalt állást, hogy a kérelemben nem szereplő jogsértés esetén szükséges a vizsgálat kiterjesztése abban az esetben, ha azt az alperes indokoltnak tartja. Ezt az ügyféli jogok biztosítása mellett teheti. A jelen esetben azonban az

alperes a kérelem keretein belül maradt, fel sem merült a vizsgálat hivatalbóli kiterjesztésének szükségessége.

- [31] Az ajánlatkérői döntés jogszerűségének vizsgálata körében leszögezte, hogy a felhívás VI.3.9) További információk 24., 25. pontjában foglaltakból következően, valamint a vállalkozási szerződés tervezetének tartalmából - az árazatlan költségvetés módosítását megelőzően is - az következett, hogy a beszerzés tárgya magában foglalta a felvonulási és organizációs költségeket. Az, hogy a felperes az árazatlan költségvetés módosításával a 2.K. tétel feltüntetésével az eredeti dokumentumok tartalmába már beleértendő felvonulási és organizációs költségeket külön soron kívánta szerepeltetni, semmiképpen sem jelent új műszaki tartalmat, az eredeti szerződéses feladatokhoz képest további plusz feladatok előírását.
- [32] Rámutatott arra, hogy az árazatlan költségvetés kétségtelenül lényeges dokumentum, az értékelésre kerülő ajánlati árat részletezi, azonban nem önmagában határozza meg a beszerzés tárgya szerinti műszaki tartalmat. Az ajánlati felhívás és a vállalkozási szerződés tervezete együttes értelmezése alapján állapítható csak meg a közbeszerzés pontos tárgya.
- [33] Rögzítette, hogy az alperesi érdekelt az ajánlatában nem vitatottan hatálytalan árazatlan költségvetést nyújtotta be. Ugyanakkor a közbeszerzési dokumentumok tartalmából következően a felperesnek mindezt nem lehetett volna minden további információ kérése nélkül akként értelmezni, hogy az alperesi érdekelt nem a közbeszerzés tárgyára tette meg az ajánlatát és erre tekintettel ajánlatát minden további cselekmény nélkül érvényteleníteni.
- [34] Hangsúlyozta, hogy a felperesnek a Kbt. 71. § (1) bekezdésére figyelemmel hiánypótlás, felvilágosítás kérés révén tisztáznia kellett volna, hogy az alperesi érdekelt ajánlata minden feladatra kiterjedően tartalmazza-e a költségeket az általa megadott költségvetésben, az alperesi érdekelt által csatolt költségvetésbe annak ellenére, hogy abban a 2.K. tétel nem szerepelt, beletartozik-e a felvonulási és organizációs költség is.
- [35] Utalt arra, hogy a Kbt. 71. § (1) bekezdéséből, a Nagykommentár a Kbt.-hez vonatkozó részéből látható, hogy a jogalkotói szándék szerint a hiánypótlás, felvilágosításkérés intézményének éppen az a célja, hogy minél több érvényes ajánlat versenyezhesen. A jogintézmény szabályozásának változása is ezt a törekvést mutatja. Lehetőség van arra, ha az ajánlat valamely okból hibás, annak korrekciója megtörténhessen, ennek feltétele az egyenlő bánásmód és az átláthatóság [A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve 56. cikk (3) bekezdés]. A harmonizált szabályozás ezért azonos feltételek mellett biztosítja a hiánypótlás és felvilágosításkérés alkalmazását, korlátokat állítva fel.
- [36] Megítélése szerint az alperes a határozatában bemutatta, hogy a közbeszerzési dokumentumok közül melyek alapján tekintette a hiányzó költségvetési tételt olyannak, mint ami az eredeti műszaki tartalomnak is a része, ennek ellenkezőjét a felperes a perben nem tudta bizonyítani.
- [37] Ráadásul átalánydíjas szerződésről lévén szó a Kbt. 71. § (8) bekezdése alapján az alperesi érdekeltnek kifejezetten lehetősége lett volna a költségvetés 2.K. tételének pótlására, arra, hogy amennyiben az általa benyújtott költségvetés a felvonulási és organizációs költségeket már eleve tartalmazta, azt utóbb külön tételként a módosított árazatlan költségvetésnek megfelelően kiemelje. Így jogszabálysértő módon járt el a felperes, amikor a Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján a hiánypótlás, felvilágosításkérés lehetőségét nem biztosította az alperesi érdekelt számára.
- [38] Megállapította, hogy az alperes az alaphatározatában indokát adta annak, hogy miért tartotta indokoltnak a bírság kiszabását a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjára is figyelemmel. A bírság alkalmazása, és annak összecszerűsége kapcsán a bíróságnak – az alperes mérlegelési tevékenységének jogszerűségét vizsgálva – azt kell eldöntenie, hogy a határozat megfelel-e a mérlegelési tevékenységgel szemben támasztott követelményeknek, a Kbt. 165. § (11)

bekezdésében előírtaknak és a Kp. 85. § (5) bekezdése szerinti vizsgálati szempontoknak, azaz a határozatból kitűnnek-e a mérlegelés szempontjai és megállapítható-e a mérlegelés okszerűsége. Ennek során figyelemmel volt az Ákr. 85. §-a értelmezése körében kialakult joggyakorlatra is [Kúria Kfv.V.35.706/2013/12., Kfv.V.35.620/2016/8., Kfv.V.35.048/2014/7., Kfv.I.35.196/2016/4.].

- [39] Az alperes a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglalt követelményeknek maradéktalanul eleget tett, az alaphatározatának 107-111. pontja egyértelműen tartalmazza azt, hogy a bírság összegének a meghatározása milyen szempontokra tekintettel történt, az alperes mely körülményeket tekintett enyhítő és mely körülményeket tekintett súlyosbító körülménynek. Indokát adta az alperes annak is, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdésében szereplő körülmények közül melyek vizsgálatát, mire tekintettel mellőzte, illetőleg nem tartotta relevánsnak. Mindezeket érdemben a felperes vitatni nem tudta. Amennyiben valamely, a Kbt. 165. § (11) bekezdésében meghatározott szempontnak a bírság kiszabása körében nincs relevanciája, úgy annak értékelését az alperes jogszerűen mellőzi. Így nem kellett a közbeszerzés tárgyát értékelnie, mint ahogy a Kbt. 165. § (11) bekezdés b), d) és f) pontjának az értékelése sem volt kötelezettsége, a bírság kiszabása körében mindezeknek nem volt jelentősége.
- [40] A kiegészítő határozat jogszerűségének vizsgálta körében megállapította, hogy az alaphatározatban volt rendelkezés az eljárás költsége viselésére nézve, azonban figyelmen kívül maradt az alperesi érdekelt megelőző eljárásban felszámított költsége, amely miatt a döntés korrekciója vált szükségessé. Miután felszámított, de arról dönteni elmulasztott költségről van szó, helyesen alkalmazta az alperes az Ákr. 91. § (1) bekezdését.

A felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelmek

- [41] A felperes felülvizsgálati kérelmében az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a határozat megsemmisítését, az alperes új eljárásra kötelezését, illetve az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését kérte tekintettel arra, hogy az elsőfokú bíróság az ügy érdemére kiható lényeges és súlyos jogsértéseket követett el, amelyek érdemben kihatottak az ítéletre, továbbá az ítélet eltért a Kúria közzétett határozataitól.
- [42] A semmisség okok tekintetében hangsúlyozta, hogy a keresetlevelében három okból kifolyólag kérte nem létezőnek tekinteni az alaphatározatot; egyrészt azért, mert az nem tartalmaz rendelkezést és indokolást az érvénytelenítő dokumentumban szereplő érvénytelenítési jogalap, mint a Kbt. alapelvei tekintetében, másrészt mert az alperes nem hatályos dokumentum alapján döntött az érvényesség megítélésében, harmadrészt azért mert az alperes nem a kérelemben megjelölt jogalap tekintetében döntött. Sérelmezte, hogy a hivatkozott három semmisségi ok közül az elsőfokú bíróság mindössze egyet vizsgált, de azt is csak részlegesen, iratellenesen és jogszerűtlenül.
- [43] Kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság nem vette figyelembe semmisségi okként, hogy az alperes határozata nem felel meg a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontjának, amelyből következően vagy az érvénytelenítést, vagy az összegezést lehet megsemmisíteni, a kettőt együtt semmiképpen. Álláspontja szerint az összegezés megsemmisítéséről hivatalbóli kiterjesztés hiányában nem hozhatott volna döntést az alperes. Az elsőfokú bíróság megsértette a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 92. § (1) bekezdés a) pontját, a 85. § (2) bekezdését és (3) bekezdés a) és b) pontját, amikor a fentieket nem vette figyelembe hivatalból semmisségi okként. Azzal, hogy a keresetben hivatkozott semmisségi okok közül kettőre nem tért ki, megsértette az indokolási kötelezettségét [Kp. 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 346. § (1), (4) és (5) bekezdései].

- [44] Hangsúlyozta, hogy a Kp. 92. § szerinti semmisségi okot a bíróságnak kell hivatalból vizsgálnia [Kfv.V.37.075/2022/8., Kfv.IV.37.770/2021/5]. Semmisségi ok észlelése esetén a támadott közigazgatási határozat megsemmisítése nem mellőzhető. Ebben a tekintetben nem érvényesül a kereseti kérelemhez kötöttség elve [Kfv.IV.37.770/2021/5.].
- [45] Előadta, hogy a keresetlevelében részletesen kifejtette, hogy az alperes miként sértette meg az ügy érdemére kihatóan az Ákr. 2. § (1)-(2) bekezdés, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a Kbt. 160. § (1) bekezdés tételes rendelkezését. Iratellenesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy az iratok teljessége ismertében nyújtotta be a keresetlevelét. Az elsőfokú bíróság eltért a Kúria Kfv.37.667/2013/5. számú precedensképes határozatától, amely szerint a közbeszerzési hatósághoz előterjesztett jogorvoslati kérelem tartalma mind a hatósági, mind a bírósági eljárásban kötőerővel bír.
- [46] Kifejtette, hogy a törvény által biztosított 5 nap helyett az alperes indokolatlan késlekedése miatt csak munkaórai maradtak a jogorvoslati kérelemhez csatolt meghatalmazással szembeni álláspontja kifejtésére, amely az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek minősül. Az elsőfokú bíróság eltért a Kúria Kfv.37.291/2022/4. számú precedensképes határozatában foglaltaktól, amely szerint, ha az ügyintézési határidő túllépése miatt az ügyfél nem tudja gyakorolni eljárási jogait, vagy azok gyakorlása miatt korlátokba ütközik, az az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértésnek minősül.
- [47] Az ügyvédi meghatalmazás hiánya kapcsán hangsúlyozta, hogy az érdekelt képviseletét ellátó személy, mint ügyvéd, kizárólag ügyvédi tevékenysége köre keretein belül láthat el az Ütv. szerinti egyéb tevékenységet, így a képviseleti jogosultsága is csak ügyvédi meghatalmazás keretében állhat fenn. Önállóan, mint felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó nem járhat el. Ha ügyvéd esetében nem csatolnak meghatalmazást, akkor jogszerűen nem indítható meg a jogorvoslati eljárás. Kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság mindezeket nem vette figyelembe, ezzel megsértette a Kp. 85. § (2) bekezdése és (3) bekezdés a) és b) pontját, valamint eltért a Kúria Kfv.35.039/2021/22. számú határozatától, amelynek értelmében az ügyvédi meghatalmazás formai és tartalmi vizsgálata az eljáró hatóság és a bíróság hivatalból ellátandó kötelezettsége.
- [48] A kérelmi elemek számának meghatározását illetően sérelmezte, hogy az elsőfokú bíróság válogat a jogorvoslati kérelem tartalmában, holott a jogorvoslati kérelem egy egység, annak teljes terjedelme a jogorvoslati kérelem része. Az alperesi érdekelt a jogorvoslati kérelme 4. oldal 2. bekezdésben pontosan – jogszabályhely feltüntetésével és szövegszerűen is tartalmazza azt, hogy: „ugyanis a Kbt. 80. § (3) bekezdését megsértve a törvényes határidőn túl küldte meg az előzetes vitarendezésre adott válaszát”. Az Ákr. 38. §-ban foglaltakra is figyelemmel a Kbt. 80. § (3) bekezdés megsértésére való hivatkozás egyértelműen önnálló kérelmi elemként, azaz második kérelmi elemként szerepel a jogorvoslati kérelemben. Nem tartalmazza azonban a jogorvoslati kérelem a második kérelmi elem tekintetében az alperes döntésére vonatkozó indítványt és ennek indokait. Ebből következően a jogorvoslati kérelem alaki hibás és hiányos volt, amely a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálásának akadálya, az ezzel ellentétes ítéleti álláspont iratellenes és okszerűtlen.
- [49] A jogorvoslati kérelem tartalmával kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az érdekelt sem a megsértett jogszabályhely pontos megjelölésével, sem szöveges megjelöléssel nem hivatkozott a Kbt. 71. § (1) bekezdés megsértésére, hiszen minden esetben saját szakmai ajánlata kapcsán hivatkozott a megsértett jogszabályi rendelkezésként a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára. Az alperes a határozatában nem állapította meg a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja megsértését, továbbá nem terjesztette ki a vizsgálatát hivatalból. Leszögezte, hogy szakmai ajánlatra nem is vonatkozhat az általános hiánypótlási szabály, a Kbt. 71. § (1) bekezdés, amely általános hiánypótlási rendelkezés. Sérelmezte, hogy az alperes nem a megsértettként megjelölt jogszabályi rendelkezést vizsgálta, így hivatalból

kiterjesztés hiányában eltért a Kfv.III.37.193/2017/5. és a Kfv.37.192/2023/9. számú precedensképes határozatokban kifejtettektől.

- [50] Az ügy érdemi jogkérdését illetően hangsúlyozta, hogy az érdekelt nem a hatályos árazatlan költségvetést nyújtotta be. Ebből következően nem volt az érdekelt ajánlatából hiányzó költségvetési tétel, nem volt mit hiánypótolni, vagy mire felvilágosítást kérni. Amennyiben a szakmai ajánlat tekintetében egy hatálytalan dokumentumot nyújt be az ajánlattevő, amely már nem létezik az adott közbeszerzési eljárásban, azt úgy kell tekinteni, mintha semmit sem nyújtott volna be, azaz az önmagában érvénytelen ajánlatot jelent. Ezáltal lehet a versenyt biztosítani, és valamennyi ajánlattevő ajánlatát összehasonlítni. A korrigendumok feleslegessé válnának, ha lényegtelenné válna, hogy a módosítás előtti vagy a módosítás utáni árazatlan költségvetést nyújtják be. Amennyiben az elsőfokú bíróság figyelembe vette volna hatályos/nem hatályos árazatlan költségvetés tekintetében előadott érvelését, úgy az a pernyertességét eredményezte volna. Álláspontja szerint sérült a Kp. 78. § (2) bekezdését, mert az okirati bizonyítékokat nem egyenként és összességükben, nem a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékelte. Megsértette a Kp. 85. § (2) bekezdését, mert nem az érvénytelenítés megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta a döntése jogszerűségét, továbbá eltért a Kfv.VI.38.036/2021/22. számú határozattól.
- [51] Véleménye szerint az elsőfokú bíróság megsértette a Kp. 85. § (5) bekezdését, amikor arra az álláspontra jutott, hogy az alperes mérlegelési jogkörben hozott döntése jogszerű. Nézete szerint a bírságkiszabás körében az alperesnek értékelnie kellett volna a Kbt. 165. § (11) bekezdés d), d) és f) pontjaiban foglaltakat, ezért a bírságkiszabás körében hozott döntés nem lehet jogszerű. Eltért a Kúria a Kfv.II.37.431/2020/6. számú határozatában kimondottaktól, amely szerint, amikor a mérlegelés szempontjait a jogalkotó meghatározza, és a mérlegelendő szempontokhoz kapcsolódóan a „különösen” kifejezést társítja, akkor a jogalkalmazónak valamennyi megjelenített értékelési szempontot vizsgálnia kell, és arra a határozata indokolásában ki kell térnie, miként értékelte. Az elsőfokú bíróság eltért továbbá a Kúria Kfv.II.37.431/2020/6. és a Kf.IV.37.399/2019/4. számú precedensképes határozataitól.
- [52] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság megsértette a Kp. 92. § (1) bekezdés c) pontját, tekintettel arra, hogy a kiegészítő határozatot annak ellenére nem semmisítette meg, hogy az alperes az Ákr. 81. § (1) bekezdés az Ákr. 91. § (1) bekezdések alapján nem hozhatott volna kiegészítő határozatot, hiszen az alaphatározatában az eljárás során felmerült költségekről rendelkezett. Az ügyvédi munkadíj pedig külön nem nevesített eleme az Ákr. 81. § (1) bekezdésének. Mérlegelési jogkörében az alperes úgy döntött, hogy nem ítélte meg ügyvédi munkadíjat.
- [53] Az alperes és az alperesi érdekelt a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérték, tekintettel arra, hogy az nem sérti a felülvizsgálati kérelemben felhívott jogszabályokat és nem tér el a Kúria hivatkozott határozataitól.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [54] A felülvizsgálati kérelem részben alapos.
- [55] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdésében foglaltakból következően a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelmek keretei között vizsgálta felül.
- [56] A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel 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.
- [57] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság megfelelő alapossággal rögzítette ítéletének indokolásában a perben irányadó tényállást, helyesen hívta fel az alkalmazandó

jogszabályokat és helytálló következtésre jutott az alaphatározat jogszerűségét illetően. A felperes a felülvizsgálati kérelmében a perben előadott kifogásait ismételte meg, amely kifogásait az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletében elbírált és részletesen megindokolt, amelyet a Kúria nem kíván megismételni. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel a következőkre mutat rá.

- [58] Az Ákr. 123. § (1) bekezdés alapján semmisség esetén a döntést meg kell semmisíteni, vagyis a semmisség észlelése a semmis döntés automatikus megsemmisítését vonja maga után mérlegelés nélkül.
- [59] A Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a bíróság hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségét.
- [60] A Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontja szerint a bíróság a közigazgatási cselekményt - a közlésére visszamenőleges hatállyal - megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni.
- [61] A felperes a keresetlevelében számos helyen hivatkozott semmisségi okra, annak jogalapját a Kp. 92. § (1) bekezdés a) pontjában jelölte meg, állította, hogy az alaphatározat olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt azt nem létezőnek kell tekinteni.
- [62] A közigazgatási cselekmény jogszerűsége vizsgálatának előfeltétele, hogy létezzen olyan közigazgatási cselekmény, amelynek a jogszerűsége vizsgálható, tehát a közigazgatási cselekménynek mind ténybelileg, mind jogilag léteznie kell. Jelen esetben a keresettel támadott közigazgatási cselekmény az alperesnek az ajánlatkérői döntés jogszerűsége tárgyában, az arra meghatározott eljárási szabályok alapján meghozott közigazgatási határozata, amely egy ténybelileg és jogilag is létező, határozati formában megjelenő érvényes közigazgatási cselekmény, a felperes által hivatkozott semmisségi okok azonban nem olyanok, amely miatt a határozatot nemlétezőnek kellene tekinteni.
- [63] A keresetlevelben megjelölt három ok, amely miatt a felperes kérte a határozatot nem létezőnek tekinteni, azok legfeljebb a határozat ügy érdemére kiható jogszabálysértését alapoznák meg, annak létezésére semmilyen módon nem hatnak ki. Ugyanígy az ügy érdemére kiható jogszabálysértést megalapozó okok a felperes további semmisségi okra való hivatkozása.
- [64] A felperes állításával szemben a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság valamennyi semmisségi okra kitért az ügy érdemére kiható jogszabálysértések vizsgálata körében; miért hozhatott jogszerűen döntést az alperes összegezés megsemmisítéséről a [86] bekezdésben, a nem hatályos árazatlan költségvetés érvényességének megítélése tekintetében [116] bekezdésben, az alperes nem a kérelemben megjelölt jogalap tekintetében döntött a [109] bekezdésében. Az, hogy ezeket az elsőfokú bíróság nem a semmisségi okok körében vizsgálta, abból adódott, hogy azokat – helyesen – nem tekintette semmisségi oknak.
- [65] A felperes az indokolási kötelezettség megsértésére is alaptalanul hivatkozott. Az elsőfokú bíróság megfelelő részletezettséggel kitért arra, hogy ezek tekintetében miért volt jogszerű az alperes eljárása. Bemutatta, hogy hivatalból sem észlelt olyan okot, amely a semmisséget megalapozta volna.
- [66] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az indokolási kötelezettség azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie és nem minden egyes részletre {3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Ennek az elvárásnak az elsőfokú bíróság ítélete teljes mértékben megfelel.

- [67] Semmisségi ok hiányában a megjelölt kúriai határozatoktól való eltérés sem állhat fenn.
- [68] A Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.
- [69] Az alperes az érvénytelenné nyilvánító döntés jogszerűségét, az érvénytelenné nyilvánítás időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. Azt azonban, hogy a jogsértő döntés miatt előállt helyzetet hogyan lehet reparálni, a fennálló tények alapján kellett megítélni. Ahhoz ugyanis, hogy az alperes a bírálatot vissza tudja helyezni abba a szakaszba, amikor még helye lehet hiánypótlásnak, felvilágosításkérésnek, a 2023. augusztus 2-ai összegezés megsemmisítéséről is rendelkezni kellett. Ellenkező esetben sérült volna az érdekelt hatékony jogorvoslathoz való joga. Amennyiben ugyanis a hiánypótlás lehetőségének biztosítása, illetőleg felvilágosításkérés eredményeként az érdekelt ajánlata érvényessé válik, az az eljárás eredménytelenségét megállapító összegezésre is kihatással bír. Mindebből következően az alperesnek nem kellett hivatalból kiterjesztenie az eljárását az összegezésre, mert annak a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alapján történő megsemmisítése a jogsértő ajánlatkérői döntés következménye.
- [70] A Kúria kiemeli, hogy az Ákr. alapelvi rendelkezések sérelmének megállapíthatóságához a felperesnek a perben bizonyítania kellett volna, hogy a kifogásolt eljárási cselekmények az ügy érdemére kiható módon megalapozták az alapelvi rendelkezések sérelmét. A felperes csak állította, hogy az ügy érdemére is kiható alapelvi sérelmet okozott, hogy az alperes nem küldte meg számára az érdekelt 2023. augusztus 14-én benyújtott észrevételét, azonban a perben nem bizonyította, hogy ez akadályozta jogai gyakorlásában, különös tekintettel arra, hogy az alaphatározat 46. pontjában ismertetett észrevétel érdemben nem tér el a jogorvoslati kérelemben kifejtettektől, a tartalma a lényegét tekintve mindkét dokumentumnak azonos. A jogorvoslati kérelemre tett észrevételét az alperes a döntése meghozatala során figyelembe vette.
- [71] Azt a felperes sem állította, hogy az alperes az iratbetekintéshez való jogától megfosztotta, az, hogy rövidebb idő állt rendelkezésére a meghatalmazásra vonatkozó észrevételek megtételére, önmagában nem eredményez az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértést, a felperes nem mutatta be, hogy ez mely joga gyakorlásában korlátozta, különös tekintettel arra, hogy a meghatalmazásra tett észrevételét határidőben előterjesztette.
- [72] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság nem tért el a Kfv.37.291/2022/4. számú határozattól, mert a hivatkozott határozat az ügyintézési határidő túllépése miatti eljárási jogok elnehezüléséről szól, szemben jelen ügygel, ahol az iratbetekintés engedélyezésére nyitva álló határidőn belül döntött az alperes az iratbetekintés engedélyezéséről.
- [73] Az ügyvédi meghatalmazás hiányával kapcsolatos kifogást illetően a Kúria rögzíti, hogy az alperes előtti jogorvoslati eljárásban a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint az alperes eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.
- [74] A Kbt. 145. § (7) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, kamarai jogtanácsos vagy ügyvéd általi képviselő kötelező. A Kbt. 149. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a jogorvoslati kérelemben meg kell jelölni a kérelmező és a 145. § (7) bekezdés szerinti képviselőjének nevét, székhelyét (lakóhelyét), a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket.
- [75] A Kbt. 151. § (2) bekezdés c) pontja szerint a Döntőbizottság öt napos határidő tűzésével hiánypótlási felhívást bocsát ki, ha nem csatolták a meghatalmazott képviselő meghatalmazását.
- [76] Helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési

tanácsadó részére adott meghatalmazás nem tartalmazott olyan hiányt, amely alapján a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja alkalmazásának lett volna helye. A Kúria hangsúlyozza, hogy a meghatalmazás megfelelőségét az alperesnek a jogorvoslati kérelem és az ahhoz csatolt meghatalmazás tartalma alapján kellett vizsgálnia. Ebben az időpontban pedig az állt fenn, hogy az érdekelt képviselője felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, a meghatalmazás is felelős közbeszerzési szaktanácsadó részére lett adva, ezért az Ákr. 14. § (4) bekezdés a) pontja szerinti visszautasítási ok nem állt fenn. Amikor az eljárás megindítását követően az alperes észlelte, hogy az érdekelt képviselője ügyvéd, felhívta az ügyvédi meghatalmazás pótlására. A Kbt. 151. § (2) bekezdésben meghatározott öt napos határidő erre az eljárási cselekményre nem vonatkozhatott, mert azt a megjelölt eljárási szakaszt a jogorvoslati eljárás már túlhaladta. A Kbt. 151. § (2) bekezdés utolsó mondata csak arra az esetre írja elő a jogorvoslati kérelem visszautasítást, ha a meghatalmazást felhívásra sem pótolja. Tekintettel arra, hogy az alperesi érdekelt az alperesnek az Ütv. 3. § (2) bekezdésére alapított felhívására megküldte a képviselő részére adott ügyvédi meghatalmazást, nem volt helye ebben az eljárás ezen szakaszában az jogorvoslati eljárás Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megszüntetésének.

- [77] A kérelmi elemek számának meghatározását illetően a Kúria a következőket emeli ki. A Kbt. 149. § (1) bekezdése szerint a kérelemben meg kell jelölni
- d) a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait;
 - e) a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt, ennek indokait valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan.
- [78] A Kbt. 3. § 16. pontja szerint kérelmi elem: a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz benyújtott jogorvoslati kérelemnek az az elkülöníthető része, amely tartalmazza a jogsértőnek vélt kérelmezetti eljárási cselekményt, magatartást, döntést vagy mulasztást a megsértett jogszabályi rendelkezés(ek) megjelölésével, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt és annak indokait, azzal, hogy a kérelmező ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntés vitatása egy kérelmi elemet képez, kivéve, ha valamely érvénytelenségi okhoz egyéb jogkövetkezmény is fűződik.
- [79] A Kúria szerint mind az alperes, mind az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az alperesi érdekelt jogorvoslati kérelme egy kérelmi elemet tartalmazott. A jogorvoslati kérelem első oldalán két helyen is kivastagítva szerepel, hogy jogorvoslati kérelem egyetlen kérelmi elemet tartalmaz, amelyben az érdekelt az ajánlatának érvénytelenségét megállapító ajánlatkérői döntést vitatta. Az érdekelt egy kérelmi elem után fizette meg az igazgatási szolgáltatási díjat. A jogorvoslati kérelem 4. oldal második bekezdése tartalmaz egy utalást a Kbt. 80. § (3) bekezdés megsértésére, nevezetesen, hogy a felperes a Kbt. 80. § (3) bekezdés szerinti határidőt túllépve adott választ az előzetes vitarendezési kérelmére. Azonban ezt az utalást semmilyen módon nem lehet a Kbt. 3. § 16. pontja szerinti kérelmi elemnek tekinteni. A jogorvoslati kérelem ugyanis ezt követően sem a jogsértő esemény leírásánál, sem a megsértett jogszabályi rendelkezések megjelölésénél, sem az alperes döntésére irányuló nem tartalmaz erre utalást.
- [80] Helytállóan állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a jogorvoslati kérelem az egyetlen kérelmi elem vonatkozásában a 4. oldal 6-8 bekezdéseiben tartalmazta a megsértett jogszabályi rendelkezéseket (Kbt. 69. § (1) bekezdése és a 71. § (8) bekezdés b) pontja), a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait, továbbá az alperes döntésére irányuló indítványt és ennek indokait is. A jogorvoslati kérelem nem volt hiányos, megfelelt a Kbt. 149. § c), d) és e) pontjában foglaltaknak törvényi elvárásoknak, nem hiányzott az eljárás megindításának a jogszabályban meghatározott feltétele.

- [81] Ahhoz, hogy az alperes az ajánlatkérői döntés jogszerűségéről állást foglalhasson, vizsgálnia kellett a bírálókat teljes folyamatát, pontosan meg kellett állapítania, hogy mi vezetett az érdekelt ajánlatának érvénytelenségéhez, illetőleg, hogy mely volt az a pont, amelyen a felperesnek rá kellett volna kérdeznie, hogy a módosítással beemelt tétellel kalkulált-e az ajánlattevő és az hol szerepel az ajánlatában.
- [82] Az alperes határozatának rendelkező része valóban nem annak a jogszabályhelynek a megsértését állapította meg, mint amelyet az érdekelt a jogorvoslati kérelmében megjelölt. Ugyanakkor tény, hogy az érdekelt a jogorvoslati kérelmében a hiánypótlás elmulasztását kifogásolta, amely tartalma szerint a Kbt. 71. § (1) bekezdésben foglaltaknak felel meg. A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja a hiánypótlás korlátját meghatározó rendelkezés, annak megsértése egyébként is csak a Kbt. 71. § (1) bekezdésben foglaltakkal összefüggésben értelmezhető. A felperes által hivatkozott Kfv.III.37.193/2017/5. számú kúriai ítélet is éppen azt mondja ki, hogy az alperest a megjelölt jogszabálysértés köti, azonban a jogszabálysértés nem azonosítható a megsértett jogszabályhellyel. Nem tért el a Kúria Kfv.37.816/2018/8. számú és a Kfv.38.119/2018/10., Kfv.37.192/2023/9. számú határozatban kifejtettektől az alperes a megjelölt jogszabálysértés keretei között maradt. Ennek ellenkezőjét a felperes nem mutatta be.
- [83] Az elsőfokú ítélet nem tért el a Kúria Kfv.III.37.199/2017/5. számú határozatában foglaltaktól sem, mert a hivatkozott ügyben az alperes hivatalból kiterjesztés nélkül olyan jogsértések fennállását állapította meg, amelyek megállapítását a kérelmező nem kérte, nem bírálta el azonban a jogorvoslati kérelemben megjelölt jogsértéseket. Jelen ügyben nem erről van szó, az alperes elbírálta a jogorvoslati kérelemben megjelölt jogsértést, nem vizsgált más jogsértést, mint amelyet a jogorvoslati kérelem tartalmazott.
- [84] Az érvénytelenné nyilvánító döntés jogszerűsége körében a Kúria kiemeli, hogy az ajánlatok bírálata egy törvény által szabályozott folyamat, amely során Kbt. 69. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.
- [85] A tényállásban ismertetett felhívás VI.3.9.) További információk 20. 24., 25. pontjából és a vállalkozási szerződés-tervezet 2.4 pontjából következően a felvonulási és organizációs feladatok eredetileg is a közbeszerzés tárgyát képezték, arra kellett ajánlati árat megadni. Ezt követően a felperes az árazatlan költségvetést módosította, kiegészítette egy tétellel. A műszaki tartalom változatlanul hagyása mellett került sor a módosításra, az árazatlan költségvetés egytétellel való kiegészítésére. Tény, hogy az érdekelt nem a módosított árazatlan költségvetést nyújtotta be, önmagában ebből a tényből azonban nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az ajánlattevő ne tette volna meg ajánlatát a teljes műszaki tartalomra, tekintettel arra, hogy a hiányzó költségtételhez nem társult többlet műszaki tartalom.
- [86] A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja értelmében az ajánlat érvénytelen, ha egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.
- [87] Az ajánlat érvénytelenséget csak akkor lehet megállapítani, ha az ajánlatnak olyan hibája van, amely a Kbt. jogintézményeinek megfelelő alkalmazásával nem korrigálható. A hiánypótlás lehetőségét - a korábbi szabályozáshoz képest egyre inkább kiszélesítve - a jogalkotó annak érdekében szabályozza, hogy a közbeszerzési eljárásokban biztosítsa a széles körű versenyt, azáltal, hogy az érvénytelenség minél kevesebb ajánlatot vagy részvételi jelentkezést érintsen, és a közbeszerzési eljárások – hiányosan vagy nem megfelelően benyújtott ajánlatokra vagy részvételi jelentkezésekre visszavezethető – eredménytelensége minél kevesebb számban

forduljon elő.

- [88] A Kbt. 71. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.
- [89] Miután a felperes az ajánlatok bírálata során az érdekelt ajánlatát a Kbt. 69. § (1) bekezdés alapján megvizsgálta és megállapította, hogy az érdekelt által benyújtott árazott költségvetés nem felel meg a módosított árazatlan költségvetésnek, hiánypótlási lehetőséget kellett volna biztosítania az érdekelt részére, illetőleg felvilágosítást kellett volna kérnie, ha nem volt egyértelmű, hogy az érdekelt a felvonulási és organizációs költségeket hol tüntette fel az árazott költségvetésen belül, illetve, hogy feltüntette-e egyáltalán. A Kbt. 71. § (1) bekezdés alkalmazható, ennek keretében tisztázni kellett volna mire vonatkozik az érdekelt ajánlata.
- [90] A Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja szerint a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása: annak során az ajánlatban a beszerzés tárgyának jellemzőire, az ajánlattevő szerződéses kötelezettsége végrehajtásának módjára vagy a szerződés más feltételeire vonatkozó dokumentum tekintetében csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, továbbá átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.
- [91] A kiemelt rendelkezésből látható, hogy a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontja kifejezetten megengedi, hogy átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés valamely tételét az ajánlattevő pótolja, módosítsa, kiegészítse vagy törölje. A Kbt. 71. § (10) bekezdésből következően azonban az ajánlatkérő kötelezettsége meggyőződni arról, hogy a tétel változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet ne befolyásolja.
- [92] A felperesnek tehát hiánypótlás, felvilágosításkérés keretében tisztázni kellett volna, hogy mit tartalmaz az ajánlat, a továbbiak az érdekelt válaszában függvényében állapíthatók meg. Mindebből következően idő előtti volt az érvénytelenség megállapítása.
- [93] A Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a (3) bekezdésben felsorolt jogkövetkezményeket.
- [94] A Kbt. 165. § (3) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg,
b) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;
d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.
- [95] Helytállóan jutott az elsőfokú bíróság arra a következtetésre, hogy az alperes a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontjának megfelelően állapította meg a jogsértést. A jogsértés miatt került sor a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja szerinti, a jogsértői ajánlatkérői döntés és az annak folytán jogsértővé vált összegezés és az azt követően hozott valamennyi döntés megsemmisítésére és jogkövetkezményként a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja szerinti bírságszabásra.
- [96] A jogkövetkezmény körében az alperes kettős mérlegelést végzett, mérlegelési jogkörben döntött arról, hogy milyen szankciót alkalmaz, mérlegelési jogkörben dönt arról, hogy mekkora összegű bírságot szab ki.
- [97] A Kp. 85. § (5) bekezdése szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási

cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatók-e.

- [98] Mérlegelési jogkörben hozott döntésről akkor beszélünk, ha a közigazgatási hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, amely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki. Ennek megfelelően adott tényállás mellett több jogszerű döntés is hozható. A közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatot is csak jogszabálysértés esetén változtathatja/semmisítheti meg. Önmagában nem ad alapot a döntés megváltoztatására/megsemmisítésére pusztán az a körülmény, hogy egy másik mérlegeléssel más jogszerű döntés is hozható. A bíróságnak a Kp. 85. § (5) bekezdésében foglalt szempontokat kell értékelnie, a határozat indokolásában foglaltak alapján kell megítélnie azt, hogy az alperes mérlegelése jogszerű volt-e, avagy sem. Nem feladata tehát a bíróságnak a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelése, az alperesi mérlegelés felülmérlegelése, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené.
- [99] A Kúria szerint a kiemelt törvényi rendelkezések alapján helytállóan állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy az alperes határozatának bírságkiszabásra vonatkozó része teljes mértékben megfelel a Kp. 85. § (5) bekezdésében meghatározott követelményeknek. Az alperes a határozata 107-111 pontok pontjában megfelelő részletességgel számot adott a Kbt. 165. § (11) bekezdés szerinti mérlegelés során figyelembe vett körülményekről, a mérlegelt szempontok előjeléről és általa értékelt nyomatékáról.
- [100] A Kbt. 165. § (11) bekezdésében példalózóan felsorolt szempontok közül az alperesnek értelemszerűen azokat a körülményeket kellett figyelembe vennie, amelyek az adott ügyben relevanciával bírtak, amely körülmények nem bírtak relevanciával, azokat nem kellett szerepeltetni a határozatban. A hivatkozott Kfv.II.37.431/2020/6. számú határozatból is az következik, hogy az ügy szempontjából irreleváns körülményeket a bírságkiszabás során figyelembe nem kell venni.
- [101] A fent kifejtettekre tekintettel a Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság jogszerűen utasította el a felperes alaphatározat elleni keresetét, ezért a Kúria e körben az elsőfokú ítéletet - részben - a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.
- [102] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság a kiegészítő határozat jogszerűsége tekintetében helytelen következtetésre jutott.
- [103] Az Ákr. 81. § (1) bekezdése értelmében a döntés tartalmazza a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárési költséggel.
- [104] Az Ákr. 91. § (1) bekezdése kimondja, ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.
- [105] A kiegészítő határozat indokolásából az sem állapítható meg, hogy az Ákr. 91. § (1) bekezdés melyik fordulata alapján egészítette ki az alperes az alaphatározatát. A kiegészítés tárgyában hozott döntés – egyebek mellett – akkor jogszerű, ha az alperes az Ákr. 91. § (1) bekezdésben szereplő vagylagos fordulatok közül megjelöli, melyik fordulat alapján került sor a határozat kiegészítésére.
- [106] A Kúria megítélése szerint az alaphatározatból nem hiányzott az eljárási költségről való kötelező rendelkezés, az alperes arról rendelkezett, hogy azt az ügyfelek maguk viselik. Az alaphatározat 116. pontja tartalmazza a rendelkezéshez tartozó indokolásban a rendelkezés jogalapja [Ákr. 125. § (1) bekezdés].
- [107] A döntés korrekciójának lehetőségét az Ákr. több helyen is biztosítja, jelen eset szerinti korrekciónak a kiegészítés nem volt jogszerű eszköze.
- [108] A kifejtettekre tekintettel Kúria a jogerős ítéletet részben a kiegészítő határozat elleni

keresetet elutasító részében a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot e körben új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Az új eljárás során az elsőfokú bíróságnak a kiegészítő határozat jogszerűsége kérdésében arról kell döntenie, hogy az alaphatározat költségviselésre vonatkozó rendelkezése alapján helye lehetett-e az Ákr. 91. § (1) bekezdés bármelyik fordulata alkalmazásának.

A döntés elvi tartalma

- [109] *Az alperesnek a jogorvoslati kérelmet az abban megjelölt jogszabálysértés tartalmi vizsgálata alapján kell elbírálnia.*
- [110] *Átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés hiányzó tétele hiánypótlás keretében pótolható, illetőleg felvilágosításkérés útján tisztázható, ha a változás a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.*
- [111] *A határozat kiegészítésének nincs helye, ha a közigazgatási szerv a döntés kötelező tartalmi eleméről rendelkezett.*

Záró rész

- [112] Az elsőfokú ítélet részbeni hatályában fenntartására figyelemmel az alperes e körben felmerült költségeinek megfizetésére a felperes a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése alapján köteles. A Kúria az alperes részére megállapított felülvizsgálati perköltséget mérlegeléssel a felülvizsgálati eljárásban kifejtett munka mennyiségére és az alperesi képviselő tárgyaláson való részvételére tekintettel állapította meg. A Kúria az alperesi érdekelt által felszámított – megbízási szerződés alapján érvényesíteni kívánt 800.000 Ft összegű felülvizsgálati perköltséget a perköltség felszámítására szolgáló költségjegyzékről szóló 31/2017. (XII.27.) IM rendeletnek megfelelően igazolt, és a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.21.) IM rendelet 3. § (6) bekezdése alapján a rendkívüli jogorvoslati eljárásban kifejtett tevékenységgel arányosan mérsékelte.
- [113] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a személyes illetékmentességet élvező felperes mentesül a felülvizsgálati illeték (70.000 forint) megfizetése alól, ezért a felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján.
- [114] Az elsőfokú ítélet részbeni hatályon kívül helyezésére figyelemmel a feleknek és az alperesi érdekeltnek a felülvizsgálati eljárásban e körben felmerült költségének összegét a Kúria a Kp. 110. § (3) bekezdése alapján állapította meg azzal, hogy annak viseléséről az új határozatot hozó bíróság dönt.
- [115] A Kúria határozata elleni felülvizsgálat lehetőséget a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.
- [116] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a felperes kérelmére, a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.

Budapest, 2024. december 5.

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.
a tanács elnöke

Kfv.VI.37.579/2024/10.

Dr. Rák-Fekete Edina sk.
sk.
előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina
bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.
bíró

Dr. Horváth Tamás sk.
bíró