

A KÚRIA mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. III. 38.119/2014/5. szám

A Kúria a Dr. Sasvári Róbert által képviselt (...) felperesnek a (...) jogtanácsos által képviselt (...) alperes ellen közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon indult perében a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2014. június 17. napján kelt 3.Kf.650.034/2014/4. számon hozott jogerős ítélete ellen a felperes részéről 24. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán meghozta a következő

ítéletet

A Kúria a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3.Kf.650.034/2014/4. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 10.000 (tízezer) forint felülvizsgálati költséget.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: ajánlatkérő) a 2012. december 7. napján feladott hirdetménnyel „Szállítási szerződés orvosi vények szállítására” tárgyban a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) második része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított. Az ajánlati felhívás szerint az ajánlatkérő az ajánlattevő rendelkezésére bocsát 4 db mintavényt, azzal, hogy amennyiben a műszaki dokumentációban meghatározott bármely adat eltér ezen mintavényektől, akkor minden esetben a mintaként átadott példányok adattartalma az irányadó. A perben nem álló (...) Nyrt. 2012. december 11-én vette át az ajánlatkérőtől a mintavényeket, amelyeket az átadás-átvételi jegyzőkönyv csupán darabszám és fajta szerint jelölt meg.

Az ajánlattételi határidőre az (...) Nyrt. és a felperes nyújtott be ajánlatot. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró összegzésében az eljárást eredményesnek nyilvánította, és nyertes ajánlattevőként az (...) Nyrt.-t jelölte meg. A felperes előzetes vitarendezési kérelme alapján azonban az összegzést utóbb módosította, és az (...) Nyrt. ajánlatát érvénytelennek nyilvánította. A nyertes ajánlattevő így a felperes lett. Az ajánlatkérő az ajánlat

érvénytelensége körében a Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontjára hivatkozott, és megállapította, hogy az (...) Nyrt. által becsatoltvények ofszet alnyomata tartalmilag és formailag is eltér az ajánlati dokumentációhoz mellékelte mintavények tartalmi és formai megjelenésétől. Utalt az ajánlati felhívás azon rendelkezésére, mely szerint a benyújtott mintavények hiánypótlás körében már nem módosíthatóak, hiszen azok maguk képezik a szakmai ajánlatot.

Az (...) Nyrt. jogorvoslati kérelmet terjesztett elő az alperesnél arra hivatkozással, hogy ajánlata nem volt érvénytelen, hiszen azt a részére 2012. december 11-én átadott mintavények alapján készítette el. Az alperes határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 34. § (1) bekezdését, ezért megsemmisítette az ajánlatkérő 2012. december 11-i, a mintavényeket érintő átadás-átvételi jegyzőkönyveit, valamint az azt követő valamennyi, a közbeszerzési eljárásban meghozott döntését, és eljárási cselekményét, egyúttal az ajánlatkérőt 500.000 forint bírsággal sújtotta. Indokolásában rámutatott, hogy az ajánlatkérő dokumentálásának hiányosságai miatt nem lehet pontosan megállapítani, hogy az ajánlatkérő konkrétan melyik mintavényeket adta át az ajánlattevőknek. Mivel az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésében azt állította, hogy az (...) Nyrt. ajánlatában benyújtott mintavények tulajdonságai nem azonosak a kiadott mintavények tulajdonságaival, ezen állítását neki kellett volna bizonyítania. Erre azonban a 2012. december 11. napján kelt átadás-átvételi jegyzőkönyv nem volt alkalmas, hiszen az alapján az átadott mintavények pontosan nem azonosíthatók be. Önmagában azon tények, hogy az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljáráshoz legyártatott mintavényekből - az ajánlattevők számának megfelelően - két sorozat hiányzik, hogy az ajánlatkérő az egy évvel korábbi közbeszerzési eljárásban át nem adott mintavényekkel el tud számolni, továbbá, hogy az (...) Nyrt. által a jelen eljárásban átvettnek állított mintavények tulajdonságaikban és sorszámaikban is megegyeznek a korábbi eljárásban átadott mintavényekkel, közvetlenül nem alkalmasak az ajánlatkérő állításának alátámasztására.

A felperes keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alperes határozatát megváltoztatta, és a jogsértés megállapítását, valamint annak jogkövetkezményeit mellőzte. Az elsőfokú bíróság a Kbt. 34. § (1) bekezdésének sérelmét nem látta megállapíthatónak. Álláspontja szerint ezen jogszabályi rendelkezés csupán azt a követelményt támasztja az ajánlatkérővel szemben, hogy a közbeszerzési eljárását az előkészítési szakasztól kezdődően a szerződés teljesítéséig dokumentálja, nem határozza meg azonban azt, hogy milyen részletességgel kell rögzítenie az egyes eljárási cselekményeket. Ebből következően csak azt lehet számon kérni az ajánlatkérőn, hogy az adott eljárási cselekmény rögzítésére sor került-e. Azáltal,

hogy az ajánlatkérő a mintavények átadás-átvételének tényét a 2012. december 11-i jegyzőkönyvben rögzítette, eleget tett a jogszabályban foglalt kötelezettségének.

Az alperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és a keresetet elutasította. Indokolásában kiemelte, hogy a közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatásához fontos közérdek fűződik, ezért az ajánlatkérő feladata az, hogy az előkészítéstől a szerződés teljesítéséig terjedően rögzítse az eljárás során végrehajtott valamennyi eljárási cselekményét, és az eljárás során bekövetkezett minden eseményt, méghozzá úgy, hogy az utóbb mások számára is nyomon követhető legyen. A Kbt. nem szabályozhatja kimerítő részletességgel azt, hogy az ajánlatkérő konkrétan milyen tartalommal köteles az egyes eljárási cselekményeket dokumentálni. Amennyiben azonban a felhívás, vagy a dokumentáció utal az azoktól elkülönülő mellékletre, mégpedig érvényességi feltételt szabva, nem mellőzhető a Kbt. 34. § (1) bekezdésében foglalt dokumentálási kötelezettség olyan mértékű teljesítése, hogy utóbb ezen melléklet tartalma is teljes bizonyossággal ellenőrizhető legyen. Erre az átadás-átvételi jegyzőkönyv hiányosságai miatt a perbeli ügyben nem volt lehetőség.

A másodfokú ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a másodfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését, egyúttal a Fővárosi Törvényszék új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezését kérte. Álláspontja szerint a másodfokú bíróság és az alperes a Kbt. 34. § (1) bekezdését jogsértő módon kiterjesztően értelmezte, holott az ajánlatkérőn csak azt lehetett volna számon kérni, hogy az adott eljárási cselekmény rögzítésre került-e. Az ajánlatkérő általános dokumentálási kötelezettségének eleget tett, az átadás-átvételt írásban dokumentálta, az átadott egyedi orvosi mintavényeket saját belső nyilvántartásában átvezette. Megjegyezte, hogy az orvosi mintavényeket nyitott, egyértelműen felcímkézett borítékban adta át az ajánlattevők részére, akik a vénymintákat az átvételkor szemrevételezhatték, beazonosíthatták, ellenőrizhatték. Álláspontja szerint, miután a közbeszerzési eljárás során is a jóhiszeműség és együttműködés követelményét kell érvényre juttatni, az alperesnek kellett volna eljárása során bizonyítania azt, hogy az ajánlatkérő nem a 2013-as mintavényeket adta át az (...) Nyrt. részére.

Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

A felülvizsgálati kérelem nem alapos.

Az ügyben alkalmazandó Kbt. 34. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárását - annak

előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig terjedően - írásban, vagy az eljárási cselekmények elektronikus gyakorlása esetén külön, e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály szerint elektronikusan köteles dokumentálni.

A Kúria álláspontja szerint a másodfokú bíróság megfelelő alapossággal feltárta és rögzítette ítéletének indokolásában az irányadó tényállást, és abból a fenti jogszabályi rendelkezés helyes értelmezése alapján, okszerű mérlegelés eredményeként állapította meg, hogy az ajánlatkérő dokumentálási kötelezettségének nem tett maradéktalanul eleget. A Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206. §-a alapján elvégzett okszerű mérlegelés felülvizsgálatára nem látott indokot az alábbiak szerint.

Amint arra a másodfokú bíróság helyesen rámutatott, a Kbt. 34. § (1) bekezdésében foglalt dokumentálási kötelezettségnek az a célja, hogy a közbeszerzési eljárások átláthatóak legyenek, illetőleg, hogy az egyes eljárási cselekményeket utóbb is rekonstruálni lehessen. A dokumentálási kötelezettség teljesítése pontosan a perbelihez hasonló vitás eseteket hivatott megelőzni azáltal, hogy az eljárás résztvevői utóbb az egyes eljárási cselekmények mikénti megtörténtét ne tehessék vita tárgyává. Ebből következően amennyiben pusztán az ajánlatkérőnél rendelkezésre álló dokumentumok alapján pontosan nem rekonstruálható egy olyan eljárási cselekmény, amely a közbeszerzési eljárás érdemi lezárására is kihatással van, az önmagában azt jelenti, hogy az ajánlatkérő nem tett maradéktalanul eleget jogszabályi kötelezettségének.

Osztotta a Kúria a másodfokú bíróság álláspontját a tekintetben, hogy ezen dokumentálási kötelezettség teljesítését nem lehet általánosságban vizsgálni, annak teljesítését csak az egyes eljárási cselekmények tekintetében külön-külön, az adott konkrét közbeszerzési eljárás tényeivel összefüggésben lehet megítélni.

Az adott eljárási cselekmény dokumentálásának mélysége tekintetében nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt, hogy az ajánlatkérő az átadott mintavényeket az ajánlati felhívás egyik legfontosabb elemévé tette. Bár a műszaki dokumentáció tartalmazta a legyártandó vények részletes tartalmi és formai követelményeit, az ajánlati felhívás akként rendelkezett, hogy amennyiben a műszaki dokumentációban leírt és meghatározott bármely adat eltér a kiadott mintavényektől, akkor a mintaként átadott példányok adattartalma az irányadó. Ebből következően joggal várható el, hogy az átadott mintavények tartalma is olyan szinten dokumentált és visszakereshető legyen, mint az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett ajánlati felhívás, illetőleg az ajánlatkérő honlapján megjelentetett műszaki dokumentáció.

Szintén különös jelentőséget ad az átadott mintavények rekonstruálhatóságának az a tény, hogy az évi közel 260 millió darab orvosi vény gyártása egy rendkívül szűk piacon valósul meg, a felperes és az (...9 Nyrt. illetve jogelődje az éves közbeszerzések állandó és kizárólagos ajánlattevői voltak. Ráadásul a korábbi évben nyertes ajánlattevő - a perbeli közbeszerzés tekintetében a felperes - gyártotta le az ajánlatkérő megbízásából az adott év közbeszerzési eljárásához szükséges mintavényeket is.

A Kúria álláspontja szerint a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy jogszerűtlen és életszerűtlen követelmény lenne az, amennyiben az ajánlatkérőnek minden egyes dokumentálandó iratról részletes írásbeli dokumentumot kellene felvennie. A perbeli esetben ugyanis a mindössze négy darab orvosi vény pontos dokumentálása nem ütközött volna semmilyen nehézségbe. Az ajánlatkérőnek módja lett volna arra, hogy az egyes vények nála maradó példányainak egyenkénti aláíratásával vetesse át azokat, vagy, hogy az orvosi vények egyedi sorszámát az átadás-átvételi jegyzőkönyvben feltüntesse. Az a gyakorlat azonban, mely szerint az ajánlatkérő csak a vények fajtáját, illetőleg darabszámát tüntette fel a jegyzőkönyvben, a fentiekre figyelemmel nem felelhetett meg a Kbt. 34. § (1) bekezdésében foglaltaknak. Az alapján ugyanis az ajánlatkérő nem tudta cáfolni az Nyrt. azon előadását, hogy az általa átvettként állított vényeket kapta kézhez 2012. december 11. napján.

A felperes alaptalanul állította, hogy az alperesnek kellett volna az eljárás során bizonyítania azt, hogy az ajánlatkérő nem a 2013-as mintavényeket adta át az Nyrt. részére. Az ajánlatkérő állította ugyanis, hogy a Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontja alapján az Nyrt. ajánlata érvénytelen volt, ezért az ajánlatkérőnek kellett volna bizonyítani azt, hogy az ajánlat egyéb módon nem felelt meg az ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a dokumentációban, illetőleg annak mellékletében foglaltaknak. A dokumentálás hiányossága miatt ugyanakkor az ajánlatkérő ezen állítását nem tudta megfelelően alátámasztani, ezért az alperes helyesen rendelkezett a közbeszerzési eljárásban meghozott döntések és eljárási cselekmények megsemmisítéséről a 2012. december 11-ei átadás-átvétel jegyzőkönyvezésétől kezdődően.

A fentiekre tekintettel a Kúria azt állapította meg, hogy a másodfokú bíróság ítélet nem sértette meg a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, ezért a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A pervesztes felperes a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján köteles az alperes felülvizsgálati költségének megfizetésére.

A kúria az illetékről az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése, valamint a 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése alapján rendelkezett.

Budapest, 2015. március 3.

**Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, Dr. Króneisz Gábor s.k.
előadó bíró, Dr. Kovács Ákos s.k. bíró**