

A Fővárosi Ítéltábla a ... jogtanácsos által képviselt Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.) felperesnek - a Mechler Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Mechler Márk ügyvéd) által képviselt Nemzeti Örökség Intézete (1086 Budapest, Fiumei út 16-18.) I. rendű alperes és a Szász és Markovics Ügyvédi Iroda (ügyintéző: dr. Markovics Barbara ügyvéd) által képviselt II. rendű alperes neve (**II. rendű alperes címe**) II. rendű alperes ellen szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt indult perében a Fővárosi Törvényszék 2018. január 11. napján meghozott 40.P.23.386/2017/15. számú ítélete ellen a felperes részéről 16. sorszámon előterjesztett fellebbezés folytán meghozta a következő

í t é l e t e t :

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság kijavított ítéletét helybenhagyja azzal a pontosítással, hogy az I. rendű alperes javára megállapított ügyvédi díjból álló perköltséget az állam köteles 15 napon belül az I. rendű alperesnek megfizetni és a le nem rótt, az állam által viselendő kereseti illeték összege 1.500.000 (egymillió-ötszázezer) forint.

A le nem rótt 2.500.000 (kétfmillió-ötszázezer) forint fellebbezési illetéket a felperes illetékmentessége folytán az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 176. § (1)-(2) bekezdése alapján indított keresetével elsődlegesen a jogkövetkezmények alkalmazása nélkül annak megállapítását kérte, hogy az alperesek között 2016. április 30. napján létrejött vállalkozási szerződés a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján érvénytelen. Másodlagosnak nevezett keresete arra irányult, hogy amennyiben a bíróság megállapítja a szerződés érvénytelenségét, azonban a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt kivételi okot is fennállónak találja, úgy az előbbi szerződést nyilvánítsa érvényessé és szabjon ki a szerződéses érték legfeljebb 15%-ának megfelelő bírságot az I. rendű alperessel szemben. Kérte továbbá az alperesek egyetemleges kötelezését a perköltség viselésére. Keresete ténybeli alapjaként előadta, hogy amint azt az Állami Számvevőszék kezdeményezésére indult közbeszerzési eljárásban meghozott határozatával megállapította, az I. rendű alperes a per tárgyát képező szerződésen alapuló beszerzésre jogsértően mellőzte a

közbeszerzési eljárást, ami miatt 1.000.000 forint összegű bírság megfizetésére kötelezte. Állította, hogy az I. rendű alperes annak ellenére nem folytatott le közbeszerzési eljárást, hogy annak valamennyi feltétele fennállt, amire tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjának kógens rendelkezése alapján a szerződés érvénytelen. Az érvénytelenség megállapítását annak érdekében kérte, hogy a jogsértően megkötött szerződéshez ne fűződjön további joghatály, azonban jogkövetkezmény alkalmazását a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:108. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel nem kérte, mert a beszerzés jellegére tekintettel az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződés teljesedésbe ment és a felek egymással elszámoltak. Másodlagosnak nevezett keresete alapjául azt adta elő, hogy amennyiben a bíróság a szerződés érvénytelenségét megállapítja, vizsgálni kell a Kbt. 137. § (3) bekezdése szerinti kivételi ok fennállását. Álláspontja szerint a szerződés tárgyára, céljára, a szerződéskötés előzményeire tekintettel a teljesítéshez kiemelkedően fontos közérdek fűződhet. Arra az esetre, ha ezt a bíróság is fennállónak látja, a Kbt. 176. § (5) bekezdés első fordulata alapján kérte az I. rendű alperessel szemben bírság kiszabását.

Az I. rendű alperes a kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását kérte. Azzal védekezett, hogy a szerződést rajta kívülálló okból volt képtelen közbeszerzés eredményeként határidőben megkötni, mert a szerződés tárgyát képező feladatokat a 2006. április 29-én kihirdetett 92/2016. (IV. 29.) Korm. rendelet alapján volt köteles ellátni 2016. május 1-jétől. A jogszabály kihirdetésétől két nap állt rendelkezésére, hogy ellássa a módosított jogszabály által számára előírt őrzési feladatokat, amely időtartam alatt közbeszerzési eljárást lehetetlen lett volna eredményesen lefolytatni, de az eljárást 2016. április 28-án kezdeményezte, a perbeli szerződést pedig átmeneti időszakra kötötte, ami csupán a közbeszerzési eljárás eredményes lezárásáig szólt. Arra az esetre, ha a bíróság a másodlagos keresetnek helyt adva a szerződést érvényessé nyilvánítaná, kérte a bírság lehető legalacsonyabb összegben való megállapítását.

A II. rendű alperes védekezést nem terjesztett elő.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította és kötelezte a felperest az I. rendű alperesnek áfával együtt 63.500 forint ügyvédi munkadíjban álló perköltség megfizetésére és rendelkezett arról, hogy a le nem rótt 36.000 forint illetéket az állam viseli.

Az ítélet indokolása szerint nem vitatott tény, hogy az I. rendű alperes és a perbeli beszerzés a Kbt. hatálya alá tartozott, így az I. rendű alperes nem mentesülhet a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, amennyiben annak feltételei fennállnak. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megkötött szerződéshez fűzi a semmisség jogkövetkezményét és az elsőfokú bíróság a perbeli vállalkozási szerződés megkötését nem találta jogtalannak. Abból indult ki, hogy a felek a szerződés 1.4. pontjában rögzítették a közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség tényét, a 2.5. pontban pedig azt is, hogy a szerződés csak átmeneti időszakra, a közbeszerzési eljárás lefolytatása alapján kiválasztott nyertes ajánlattevővel megkötendő vállalkozási szerződésig terjedő időre szól. A szerződés előbbi módon való megkötését az I. rendű alperes jogszabályi kötelezettsége indokolta, mert a 92/2016. (IV. 29.) Korm. rendelettel módosított 144/2013. (V. 14.) és 373/2013 (X. 25.) Korm. rendelet az I. rendű alperes alapfeladatait bővítette, így 2016. május 1-jétől volt köteles ellátni a Magyar Nemzet Nagyjai emlékének megőrzésével, a Fiumei úti Temető értékeinek bemutatásával kapcsolatos feladatokat. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjában megfogalmazott semmisségi ok alapját jelentő jogtalan mellőzés azt fejezi ki, hogy a szerződés megkötésének elmulasztása jogellenes. Az elsőfokú bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy az alperesek jogellenes magatartást nem tanúsítottak, mert az I. rendű alperes a Korm. rendelet hatálybalépése és az abban meghatározott

feladatok ellátásának kötelezettsége között eltelt két napban haladéktalanul megkezdte a közbeszerzési eljárás lefolytatását, azonban ennyi idő alatt az eljárás lefolytatása és befejezése objektív lehetetlen, amiből az következik, hogy az I. rendű alperes jogellenes, illetve jogtalan mulasztást nem valósított meg. Az alperesek közötti vállalkozási szerződés jogszabálysértő mivolta mindkét alperes magatartásán kívül eső okból állt elő.

Nem látta megállapíthatónak azt sem, hogy az I. rendű alperes mellőzte volna a közbeszerzési eljárás lefolytatását, mert a mellőzés azt fejezi ki, hogy egyáltalán nem kezdi meg az ajánlatkérő az eljárás lefolytatását, amihez képest a szerződés megkötésekor a közbeszerzési eljárás már folyamatban volt. Az elsőfokú bíróság ezért a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségi okot nem látta megállapíthatónak.

A másodlagos keresetet azért nem találta teljesíthetőnek, mert az alperesek magatartása nem volt jogellenes a közbeszerzési eljárás hiányában megkötött vállalkozási szerződés során, ezért nem volt lehetőség a Kbt. 137. § (3) bekezdésében meghatározott kivételi ok alkalmazására sem.

A felperes az ítélet elleni fellebbezésében elsődlegesen kérte az elsőfokú ítélet megváltoztatását, a keresetnek való helyt adást akként, hogy az ítéletábla nyilvánítsa érvényessé a perbeli szerződést és az I. rendű alperessel szemben szabjon ki a szerződéses érték 15%-ának megfelelő összegű, legfeljebb 8.047.692 forint bírságot, míg másodlagos fellebbezési kérelme az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére irányult.

Fellebbezése indokaként előadta, hogy az elsőfokú bíróság túlterjeszkedett a hatáskörén és olyan körülményeket értékelt, amelyek nem egyeztethetők össze a Kbt. kógens rendelkezéseivel. A Kbt. 176. § (1) bekezdéséből következően érvénytelenségi per kizárólag a felperes jogsértést megállapító határozatára tekintettel kezdeményezhető. Miután adott esetben a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogsértést a felperes jogerős határozatában állapította meg, a polgári perben eljáró bíróság a felperes megállapításait nem bírálhatja felül, a bíróság hatásköre kizárólag a szerződés semmisségének kimondására és az érvénytelenség jogkövetkezményeiről való rendelkezésre terjedhet ki. Ehhez képest az elsőfokú bíróság felülbírálta a felperes közbeszerzési eljárás lefolytatásának jogtalan mellőzését megállapító jogerős határozatát.

Az elsőfokú bíróság álláspontjától eltérően a közbeszerzési eljárás bármely körülményre tekintettel való mellőzése jogtalan mellőzésnek minősül. A Kbt. 137. § (3) bekezdése kifejezetten arra figyelemmel biztosítja az érvényessé nyilvánítás lehetőségét, hogy vannak olyan esetek, amikor az eljárás lefolytatására kötelezett fél kénytelen a közbeszerzés mellőzésével szerződni. Az a tény, hogy az I. rendű alperes jogszabályi kötelezettségére tekintettel volt köteles a perbeli szerződés megkötésére és nem volt megfelelő ideje a közbeszerzési eljárás lefolytatására, nem értékelhető akként, hogy az eljárás mellőzése ne lett volna jogtalan, az pedig, hogy egyébként gondoskodott a közbeszerzési eljárás megindításáról, szintén nem értékelhető akként, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatását nem mellőzte. Az elsőfokú bíróság értelmezése a Kbt.-ből nem vezethető le, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzését egységként kell kezelni és értékelni, annak egyes elemeit nem lehet megbontani. Ellentmondásosnak tartotta az elsőfokú ítélet indokait abban a tekintetben, hogy a bíróság egyfelől megállapította, hogy az I. rendű alperes nem mentesülhet a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól, annak mellőzésével nem köthetett volna szerződést, ugyanakkor mégis úgy foglalt állást, hogy nem történt jogsértés. Ehhez képest a Kbt. nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy milyen körülmények esetén nem áll fenn a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, a törvény kógens szabályaitól eltérni nem lehet és még a kiemelkedően fontos közérdek sem a jogellenesség hiányára, csak a szerződés érvényessé nyilvánítására teremt lehetőséget. A

közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének tényével összefüggésben egyébként az adott perben kérdés már nem merülhet fel, a felperes jogerős határozatában foglaltak irányadóak a bíróság számára és a Kbt. kógenciája alapján az I. rendű alperes semmilyen indok alapján nem mentesülhet a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól. A szerződés megkötésére vezető körülmények a Kbt. 176. § (5) bekezdése szerinti bírság kiszabása körében értékelhetők, de nem vezethetnek a kereset elutasítására, az elsőfokú bíróságnak ezért döntést kellett volna hoznia a szerződés érvénytelensége, illetve érvényessé nyilvánítása és a bírság kiszabása kérdésében.

Az alperesek fellebbezési ellenkérelmet nem terjesztettek elő.

A Fővárosi Ítéltábla teljes terjedelmében bírálta felül az elsőfokú bíróság ítéletét, mert annak nem volt fellebbezés hiányában első fokon jogerőre emelkedett rendelkezése [polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 228. § (4) bekezdés].

Az ítéltábla a felperes fellebbezését a per főtárgya tekintetében alaptalannak találta. Az elsőfokú ítéletnek a fellebbezésében felhozottak alapján való hatályon kívül helyezését indokoltá tévő okot [Pp. 252. § (2)-(3) bekezdés] nem látott, mert jogkérdésben kellett állást foglalni, amihez az elsőfokú eljárásban rendelkezésre álló okiratokon kívül további bizonyítási eljárás lefolytatására nem volt szükség és nem is volt lehetőség, hiszen a felek között nem volt vitás, hogy a perbeli szerződés teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, és a feleknek nem is volt az elsőfokú eljárásban előterjesztett bizonyítási indítványa.

Az elsőfokú bíróság a releváns tényállást helyesen állapította meg, az ítéltábla a döntéssel és túlnyomórészt annak indokaival is egyetértett, a fellebbezésben foglaltakra is tekintettel a következőket emeli ki.

A Fővárosi Ítéltábla nem osztja a felperes fellebbezésben kifejtett álláspontját, miszerint a jogerős határozata kötné a bíróságot abban a tekintetben, hogy a perbeli határozat mellett már kizárólag az érvénytelenséget megállapító, illetve jogkövetkezményeinek levonására irányuló döntésre lenne a bíróságnak módja. Ezzel szemben a felperes jogerős határozata a bíróságot nem köti, egyrészt azért, mert ahhoz nem fűződik anyagi jogerőhatás [Pp. 229. § (1) bekezdés], másrészt a Pp. 4. § (1) bekezdéséből éppen a felperes által kifejtett érvelés ellenkezője következik, ami szerint a bíróságot határozatának meghozatalában más hatóság döntése, illetve az abban megállapított tényállás nem köti. Harmadrészt a Kbt. 176. § (1) bekezdésének normaszövege is ezt az értelmezést támasztja alá, miszerint ha a felperes a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértést állapít meg, pert indít a szerződés érvénytelenségének kimondása és az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt, ami mellett a felperesnek kérni kell, illetve adott esetben kérni kellett volna a szerződés további teljesítésének ideiglenes intézkedés keretében való felfüggesztését. Ha a felperes határozata mindenben kötné a bíróságot, akkor egyrészt a kereset kötelező elemeként a szerződés további teljesítése felfüggesztésének kérelmezése a felperest nem terhelhetné. Másrészt, ha a bíróságtól kell kérni a szerződés további teljesítésének felfüggesztését, akkor a felperesi határozatból az érvénytelenség bizonyosan nem következhet, hiszen az érvénytelenség általános joghatása, hogy az érvénytelen szerződés teljesítése nem követelhető.

Az adott per tárgya tehát a szerződés érvénytelensége és a bíróságnak erről lehetett és kellett is döntenie, de nem mint önálló megállapítási keresetről, hanem a jogkövetkezmények tárgyában és a bírság kiszabásáról. A felperes elsődlegesnek és másodlagosnak nevezett kereseti kérelmei tehát nem esethőleges keresethalmazatot alkotó kérelmek voltak, hanem a kereset tartalma szerint arra irányult, hogy a bíróság a perbeli szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményét vonja le úgy,

hogyan nyilvánítsa azt érvényessé és kötelezően szabjon ki bírságot az I. rendű alperessel szemben. Az előbbi tartalmú kereseti kérelemben a felperes egyben kifejezésre juttatta azt is, hogy nem tudja és nem is akarja a Kbt. 176. § (1) bekezdésében előírt tartalmú ideiglenes intézkedést kérni, mert szerinte is kiemelkedően fontos közérdek fűződik az adott szerződés teljesítéséhez, hiszen maga is azt adta elő, hogy a teljesítéshez fűződő közérdekre és a megindított közbeszerzési eljárásra, valamint a szerződés hatályára figyelemmel érvényessé nyilvánítás indokolt.

Az ítélet az elsőfokú ítélet indokait annyiban pontosítja, hogy a Kbt. perbeli szerződés megkötésekor hatályos 137. § (3) bekezdése nem tartalmazza azt az elsőfokú ítélet indokolásában idézett rendelkezést, hogy a szerződés ne lenne semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a teljesítéséhez, bár valóban nehéz feloldani az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő értelmezés mellett azt az ellentmondást, ami egy szerződéstől a joghatás kiváltására való alkalmasságot úgy tagadja meg, hogy annak teljesítéséhez egyébként kiemelkedően fontos közérdek fűződik.

Azt az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg és ebben a tekintetben az ítélet maradéktalanul osztja az elsőfokú ítélet indokait, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségi ok adott esetben nem áll fent, mert ahhoz nem pusztán a közbeszerzési eljárás mellőzése, hanem jogtalan mellőzése kell. Az ítélet az ítélet nem osztja a felperesnek azt az értelmezését, miszerint önmagában a közbeszerzési eljárás mellőzése minden további körülmény vizsgálata nélkül jogtalan. Az ítélet szerint jelentősége van annak, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja kifejezetten a jogtalan mellőzést nevezi meg semmisséget eredményező okként, amiből az következik, hogy automatikusan nem jogtalan a mellőzés amiatt, hogy az I. rendű alperes a Kbt. 5. § (1) bekezdése alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett személy. Ha ettől önmagában jogtalan lenne az eljárás mellőzése, akkor nem kellene a jogtalan jelzőt a törvény normaszövegében szerepeltetni, mert önmagában a mellőzés semmisségi ok lenne. A Kbt. szerint a törvény hatálya alá tartozó minden szervezet köteles a közbeszerzési eljárás lefolytatására, ha ennek mellőzése automatikusan a szerződés semmisségét eredményezné, akkor elegendő lenne a normaszövegben a mellőzést szerepeltetni. Ehhez képest a jogtalan mellőzéssel a törvény további szempontrendszer, illetve feltételt állít fel. A mellőzés akkor jogtalan, ha a Kbt. hatálya alá tartozó szervezetnek a törvény hatálya alá tartozó beszerzésre módja lenne lefolytatni a közbeszerzési eljárást, de ezt nem teszi meg. Ehhez képest nem jogtalan mellőzés, vagyis nem az I. rendű alperesi jogtalan magatartás az, ha a feladatellátás sürgőssége miatt nem képes az eljárást lefolytatni, ugyanis a lehetetlen magatartást nem lehet jogtalanul elmulasztani. A perben nem vitás adatok szerint az I. rendű alperes a jogszabállyal ráruházott többletfeladatot nem tudta vállalkozási szerződés megkötése nélkül a saját eszközeivel biztosítani, e feladat ellátásáról való gondoskodásra két nap állt rendelkezésére, amely időtartam alatt a felperes által sem vitatottan közbeszerzési eljárást lehetetlen lett volna lefolytatni. Az I. rendű alperes az eljárás lefolytatását megkezdte és a perbeli szerződést olyan tartalommal kötötte meg, hogy annak időbeli hatálya a közbeszerzés keretében való szerződéskötésig szólt. Az elsőfokú bíróság helyesen jutott ezért arra a következtetésre, hogy adott esetben az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását megalapozó jogsértés nem történt, mert az I. rendű alperes a közbeszerzési eljárást nem jogtalanul mellőzte, függetlenül a felperes jogerős határozatában foglaltaktól, ami a bíróságot a Pp. 4. § (1) bekezdése alapján nem köti. Az ítélet kiemeli, hogy amennyiben két különböző jogszabályi kötelezettségnek - adott esetben a feladatellátás, valamint a közbeszerzési eljárás lefolytatása - késedelem nélkül csak a közbeszerzési eljárást mellőzve lehet eleget tenni, mert olyan rövid idő áll rendelkezésre a feladat ellátáshoz, ami alatt a közbeszerzési eljárás lefolytatása lehetetlen, akkor nyilvánvaló, hogy a lehetetlen magatartás elmaradásához a Kbt. szerinti érvénytelenségi szankció és bírság az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő, a józan ész szerinti értelmezéssel nem fűződhet.

Az elsőfokú bíróság érdemi döntése tehát helytálló volt, az ítéletábra azonban észlelte, hogy az elsőfokú bíróság egyrészt figyelmen kívül hagyta, hogy az I. rendű alperesnek járó perköltséget a Pp. 78. § (3) bekezdésének megfelelő alkalmazásával az állam viseli, másrészt a kereseti illeték összegét helytelen pertárgyérték alapján határozta meg. Ezért a Pp. 253. § (2) és (3) bekezdése alapján az elsőfokú ítéletet a perköltséget és a le nem rótt kereseti illeték összegét érintő pontosítással hagyta helyben.

Az eredménytelenül fellebbező felperes a Pp. 78. §-a szerint nem igényelhetette másodfokú perköltsége megtérítését. Az alperesek fellebbezési ellenkérelmet nem terjesztettek elő, felszámított és megállapítható másodfokú perköltségük nem volt. A fellebbezési illetéket a felperes személyes illetékmentessége folytán a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 14. §-a értelmében az állam viseli.

Budapest, 2019. április 25.

Dr. Czukorné dr. Farsang Judit s.k.
a tanács elnöke

. Matosek Edina s.k.. Horváth Andrea s.k.
előadó bíró

bíró

A kiadmány hitelül: