

**A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság**

Kfv.IV.37.310/2013/5.szám

A Kúria dr. Varga Imre ügyvéd által képviselt felperesnek dr. Horváth Éva jogtanácsos által képviselt Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság alperes ellen közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Gyulai Törvényszék 2013. február 26. napján kelt 3.Kf.27.001/2013/3. számú jogerős ítélete ellen az alperes által 15. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon megtartott nyilvános tárgyaláson meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Kúria a Gyulai Törvényszék 3.Kf.27.001/2013/3. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 30 000 (harmincezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

A felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság a 2012. április 6-án meghozott határozatában a Cs. M. T. Kft. (a továbbiakban: kérelmező) jogorvoslati kérelmére a felperes (a továbbiakban: ajánlatkérő) M. város területén folyékony hulladék összegyűjtésére, elszállítására és ártalmatlanítására (I. rész), valamint szilárd hulladék összegyűjtésére és elszállítására vonatkozó közszolgáltató kiválasztására (II. rész) tárgyú közbeszerzési eljárása ellen indult jogorvoslati eljárásban megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) 96. § (1) bekezdését és 92. § c) pontját. A Döntőbizottság ezért

megsemmisítette az ajánlatkérő 2012. február 29-én kihirdetett II. részre vonatkozó eljárást lezáró döntését és a közbeszerzési eljárásban a II. részre vonatkozóan ezt követően meghozott döntéseit. A Döntőbizottság határozata ellen felperes, mint ajánlatkérő nyújtott be felülvizsgálatra irányuló kérelmet a bírósághoz.

Az ügyben eljáró Gyulai Törvényszék a 11.K.23.138/2012/11. számú ítéletében az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és a felperes előbb említett II. részre vonatkozó, eljárást lezáró döntését és ezt követően meghozott döntéseit hatályában fenntartotta.

Az elsőfokú bírósági döntés szerint alkalmazható a Kbt. 92. § c) pontja szerinti eredménytelenségi forma, mivel a közbeszerzéssel érintett közszolgáltatás jellege és finanszírozási módja alapján atipikus közbeszerzési eljárásról van szó, ahol az ajánlatkérő felperes nem tudja egzaktan meghatározni, hogy milyen anyagi fedezet áll rendelkezésre a szolgáltatás fedezetéül, hiszen az a lakosság teherbíró képességétől függ.

A törvényszék álláspontja szerint az eljárás folyamán a felperes kellő indokát adta annak, hogy milyen elvek, számítási módok alapozták meg ajánlattevő ajánlata túlzottan drágának minősítését. A törvényszék szerint a lakosság anyagi teherbíró képességének és így a szolgáltatás díjának anyagi fedezetéül rendelkezésre álló összegnek a meghatározásakor igenis figyelemmel kell lenni arra, hogy a korábbi, az ajánlatban szereplőhöz képest lényegesen alacsonyabb díjat hányan nem tudták már az eddigiek során megfizetni, hiszen a cél egy, a valamennyi kiadást magában foglaló, de azt nem lényeges mértékben meghaladó, a szolgáltatást igénybe vevők által még megfizethető díj megállapítása.

A fentiekre tekintettel az elsőfokú bíróság jogszerűnek tartotta, hogy a felperes a Cs. M. T. Kft. ajánlatához kapcsolódó eljárást a Kbt. 92. § c) pontja alapján eredménytelennek nyilvánította. Ennek alapján helyezte hatályon kívül az alperes határozatát.

Az elsőfokú bíróság döntésével szemben az alperes nyújtott be fellebbezést. Az ügyben eljáró Gyulai Törvényszék háromtagú tanácsa a 3.Kf.27.001/2013/3. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A törvényszék megállapította, hogy a Döntőbizottság határozatának meghozatala során nem értékelte azt a tényt, hogy az ajánlattevő jelenleg is ténylegesen nyújtja a szolgáltatást, és hogy évente kérte a képviselő-testületet a következő évi árak megállapítására. A testületi ülésekre becsatolt árképzés is az önkormányzat erre vonatkozó rendelete alapján történt, ezért egyértelmű volt az önkormányzat részéről, hogy a pályázatban meghatározott árképzés is megfelel a jogszabályi előírásoknak annak

ellenére, hogy véleménye szerint olyan jelentős mértékű áremelés került beépítésre, ami a szolgáltatást igénybe vevők oldalán elviselhetetlen terhet jelentett volna. Az ajánlatkérő felperes az ismételt eljárást lezáró döntést megelőzően egyeztetett a jelenlegi szolgáltatóval és tisztázta a határozatban felvetődő, az ürités gyakoriságára, az árképzés módjára vonatkozó kérdéseket. A törvényszék hivatkozott a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 224/2004. (VII.22.) Korm. r. több rendelkezésére, többek között arra, hogy az önkormányzatnak a finanszírozásban csak akkor kell részt vennie, ha ezt vállalja. Jelen esetben azonban ilyen vállalás nem történt, a díjat a szolgáltatást igénybe vevők fizetik a szolgáltatónak. A felperesi önkormányzat önkormányzati rendelete szerint a tulajdonost terheli a díj megfizetése. A törvényszék álláspontja tehát, hogy az anyagi fedezet megítélése kizárólag a felperesre, azaz M. Város Önkormányzatára tartozik. Végső soron neki, mint ajánlatkérőnek kell eldönteni, hogy képes-e az ajánlott szolgáltatás ellenszolgáltatásának biztosítására. E döntést az ajánlattevő nem befolyásolhatja, nem kényszerítheti ki. A felperes döntésének meghozatalakor viszonyítási szempontként vehette figyelembe, hogy a lakosságra mekkora teher fog hárulni. E körben a törvényszék szerint nem hagyható figyelmen kívül a települési önkormányzat alkotmányos helyzete, az, hogy a helyi önkormányzás joga az adott község közösségét illeti meg, amely magában foglalja a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását. Minderre tekintettel a törvényszék szerint lehetősége volt az önkormányzatnak, hogy eltúlzottan magas összegűnek tekintse az ajánlattevő ajánlatát. Ez alapján törvényes lehetősége volt arra, hogy a Kbt. 92. § c) pontja alapján az eljárás eredménytelenségét megállapítsa.

A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. A felülvizsgálati kérelem hosszasan idézi az ajánlatkérést, a Döntőbizottság döntésének a körülményeit, az elsőfokú és a másodfokú bíróság döntéseinek indokait. Ezt követően az alperes kérte a Gyulai Törvényszék 3.Kf.27.001/2013/3. számú ítéletének a hatályon kívül helyezését, illetve az első- és másodfokú bíróság ítélete helyett a jogszabályoknak megfelelő határozat meghozatalát.

Az alperes szerint a Gyulai Törvényszék ítélete nem helytálló, a másodfokú bíróság a bizonyítékok okszerűtlen értékelésével, a jogszabályok nem megfelelő alkalmazásával döntött az elsőfokú ítélet helybenhagyásáról. Előadta, hogy a Döntőbizottság a Kbt. 91. § (1) bekezdésének, 92. § c) pontjának és 96. § (1) bekezdésének megsértését állapította meg az ajánlatkérő részéről. A felülvizsgálati kérelem hivatkozik a Kbt. 93. § (2) bekezdésére, mely szerint az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásának befejezésekor külön jogszabályban meghatározott minta szerint

írásbeli összegzést köteles készíteni. Erre irányadó a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények, a bírálati összegeзések és az éves statisztikai összegeзések mintáiról szóló 14/2010.(X.29.) NFM rendelet (a továbbiakban: NFM rendelet), amelynek 7. számú melléklete rögzíti az ajánlatok elbírálására vonatkozó írásbeli összegzés mintáját. A 7. sz. melléklet 4.b. pontja értelmében eredménytelen eljárás esetén az eredménytelenség indoka, továbbá a Kbt. 92. § c) pontja szerinti eredménytelenség esetén a Kbt. 96. §-ának (1) bekezdése szerinti indokolás is kötelező tartalmi elem. A Kbt. 96. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Kbt. 92. § c) pontja szerinti eredménytelenség esetén az ajánlatkérő köteles tájékoztatást adni a közbeszerzés tervezett anyagi fedezetéről. Az alperes előadta, hogy az írásbeli összegzés pusztán azt tartalmazza, hogy M. Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a 24/2005.(V.26.) számú rendeletének 2. sz. melléklete határozza meg a szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos díjat. A díj meghatározása e szerint történik. Az ajánlatkérő vizsgálata alapján megállapította, hogy a település hátrányos helyzetére, a foglalkozási és a szociális helyzetére, valamint a lakosság anyagi teljesítő-képességére tekintettel az ajánlatban meghatározott ár nem megfelelő. Az alperes szerint ez az írásbeli összegzés nem meríti ki a Kbt. 96. § (1) bekezdésében és 92. § c) pontjában rögzített kötelezettségeket. Ennek a kötelezettségnek része, hogy az ajánlatkérőnek tájékoztatást kellett volna adnia a közbeszerzés tervezett anyagi fedezet összegéből. Az alperes előadta, hogy az ajánlatkérő az eredménytelenség megállapítását megelőzően nem tisztázta a kérelmezővel, hogy az ajánlattevő által vállalt ürítési gyakoriság megfelel-e a közszolgáltatás tartalmát meghatározó önkormányzati rendeletnek, ajánlatkérő a kérelmező ajánlati árának tényleges összegét megállapítani továbbra sem tudta. A felperes által megadott kimutatásban az alperes szerint az ürítési gyakoriság továbbra sem tisztázott. Ennek megállapítása szükséges, mivel ez alapján dönthető csak el, hogy az ajánlattevő betartotta-e a közszolgáltatás tartalmát meghatározó önkormányzati rendeletet, azaz az ürítésre az önkormányzat által igényelt gyakoriságnak megfelelően kerül-e majd sor. Ennek hiányában az alperes szerint nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő nem tett megfelelő ajánlatot.

Az alperes szerint a Kbt. 92. § c) pontja szerinti eredménytelenség alkalmazására jogséртően került sor, a felperes a jogorvoslati eljárásban sem bizonyította, hogy a rendelkezésére álló anyagi fedezet összegére tekintettel megfelelő ajánlatot nem nyújtottak be. Hivatkozott továbbá a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.279/2006/6. számú ítéletére.

Az ügyben a felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nyújtott be. Ebben kifejtette, hogy a felülvizsgálati kérelem nem felel meg a Pp. 272. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, hiszen felülvizsgálati eljárásra csak jogszabályséртés esetén van

lehetőség. Megsértett jogszabályra az alperes nem hivatkozik, a felülvizsgálati kérelem pusztán megismétli a megelőző eljárást. Véleménye szerint az alperes által hivatkozott legfelsőbb bírósági döntés nem vonatkoztatható a jelen ügyre, különös tekintettel az azóta eltelt jogszabályváltozásokra. Álláspontja szerint a Kbt. 96. § (1) bekezdésének szabálya probléma nélkül értelmezhető, a döntőbizottsági határozatban elvárt szintű összegszerűség megállapítására nyilvánvalóan nincs mód, ezért kérte a Kúriát a Gyulai Törvényszék ítélete hatályában való fenntartására.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálta el a Pp. 274. § (1) bekezdése alkalmazásával.

A felülvizsgálati kérelem nem megalapozott.

A Pp. 270. § (2) bekezdése szerint a jogerős ítélet felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni a Kúriától. Nem állapítható meg jogszabálysértés akkor, ha a felülvizsgálati kérelem a bizonyítékok okszerű mérlegelését támadja. A felülvizsgálati eljárás keretében ugyanis nincs lehetőség a bizonyítás adatainak újabb egybevetésére, és a bizonyítékok felülmérlegelésére.

A jogerős másodfokú ítélet értelmében az ajánlatkérő felperes egyeztetett a jelenlegi szolgáltatóval, és tisztázta a határozatban felvetődő, az ürités gyakoriságára, az árképzés módjára vonatkozó kérdéseket. Az alperesnek a jogerős döntés felülvizsgálatára irányuló kérelme szerint azonban az ajánlatkérő nem tisztázta a kérelmezővel, hogy az ajánlattevő által vállalt üritési gyakoriság megfelel-e a közszolgáltatás tartalmát adó önkormányzati rendeletnek, ennek hiányában pedig nem állapítható meg, hogy az ajánlattevő megfelelő ajánlatot nyújtott-e be.

A Kúria rámutat: a fentiekben bemutatott vélt, vagy valós ténybeli ellentmondás feltárásának nem a Kúria felülvizsgálati eljárása a fóruma. Az ügyben eljárta a Döntőbizottság, döntését felülvizsgálta az első, majd a másodfokú bíróság. Ezekben az eljárásokban volt lehetőség a tényállás hiányosságainak feltárására, s amennyiben ez az érdemi döntésre kihat, a megfelelő eljárási jogkövetkezmények levonására. A Kúria a jogerős döntést követő jogszerűségi felülvizsgálatot végez, a bizonyítékok felülmérlegelésének ebben az eljárásban nincs helye. Ezért a fentiekkel a Kúria érdeemben nem tudott foglalkozni.

A felülvizsgálati kérelem által érintett jogszerűségi kérdés, hogy az ajánlatkérő írásbeli összegzése megfelel-e a Kbt. 96. § (1) bekezdésének és 92. § c) pontjának, figyelembe véve az NFM rendelet rendelkezéseit is.

A Kbt. 96. § (1) bekezdése értelmében az eredményhirdetés során az

ajánlatkérő köteles ismertetni az írásbeli összegezésben [93. § (2) bekezdés] foglalt adatokat. A 92. § c) pontja szerinti eredménytelenségi esetben az ajánlatkérő köteles tájékoztatást adni a közbeszerzésre tervezett anyagi fedezet összegéről, továbbá adott esetben arról, hogy az mikor és milyen okból került elvonásra, átcsoportosításra.

Jelen ügyben a felperes azt állapította meg, hogy az ajánlatban meghatározott díj nem megfelelő, amelyre három indokot sorol fel: egyrészt a település hátrányos helyzetét, másrészt a foglalkoztatási és szociális helyzetet, harmadrészt a lakosság anyagi teljesítő képességét.

A Kúria megítélése szerint helytálló a jogerős ítélet azon megállapítása, hogy az ajánlatkérő felperesnek lehetősége volt eltúlzottan magasnak tekinteni az ajánlattevő ajánlatát a fenti indokok alapján. Helytálló a jogerős ítélet abban is, hogy pusztán ezen indokolás elfogadhatósága tekintetében figyelembe kell venni a helyi önkormányzatok alkotmányos státuszát. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése a helyi önkormányzatok feladata és felelőssége mind a korábbi, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése (feladata a köztisztaság és településtisztaság biztosítása), mind a jelenleg hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 19. pontja alapján (feladata a hulladékgazdálkodás). A hulladékgazdálkodási helyi közszolgáltatás esetén sajátos, több pólusú, különböző jogszabályok által rendezett jogviszony jön létre. A közszolgáltatás törvényi kereteit az ügyben alkalmazandó korábbi törvény, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgtv.) határozta meg. Tehát az önkormányzat, a közszolgáltató, és a közszolgáltatást kötelezően igénybe venni köteles helyi lakosság között a közszolgáltatási feltételrendszer közjogilag behatárolt.

A jelen eljárás tárgyát képező ügyben a Kbt. rendelkezései alapján a helyi önkormányzat, mint a törvények által a helyi közszolgáltatás megszervezéséért felelős szerv hulladékgazdálkodási feladata ellátásához közbeszerzést írt ki. Az ügyben a közszolgáltatás törvényi kereteit és felhatalmazásait még a Hgtv. tartalmazta, ennek 23. § f) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét (jelenleg hatályos törvény eltérő szabályokat alkalmaz).

A Hgtv. alapján a helyi önkormányzatnak törvényben foglalt

kötelezettsége volt a díjfizetési kötelezettség rendeleti meghatározása. Az önkormányzatok a helyi közügyeket a lakosság érdekében intézik. A helyi képviselő-testületek rendelkeznek megfelelő információval a lakosság foglalkoztatási és szociális helyzetéről, anyagi teherbíró képességéről. A Kúria megítélése szerint a helyi önkormányzatok fent vázolt közjogi helyzetét nem lehet figyelmen kívül hagyni jelen ügy értékelésénél.

A Kbt. 92. § c) pontja szerint eredménytelen az eljárás, ha egyik ajánlattevő sem, vagy az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő sem tett - az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet mértékére tekintettel - megfelelő ajánlatot. Az alperes a felülvizsgálati kérelmében is azt vitatja, hogy az önkormányzat nem adott a Kbt. 96. § (1) bekezdésének megfelelő indokot, nem adott tájékoztatást az anyagi fedezetről, amikor a 92. § c) pont szerint eredménytelennek nyilvánította a közbeszerzési eljárást. Az NFM rendelet 7. melléklet 4. pontja is úgy rendelkezik (összefoglalva a törvényi rendelkezéseket), hogy eredménytelen eljárás esetén az eredménytelenség indoka, továbbá a Kbt. 92. §-ának c) pontja szerinti eredménytelenségi esetben a Kbt. 96. §-ának (1) bekezdése szerinti indokolást is tartalmaznia kell az ajánlatkérő írásbeli összegzésének.

A Kúria megítélése szerint a jogerős ítélet nem sérti a Kbt. és az NFM rendelet fenti rendelkezéseit. A lakosság teherbíró képességének figyelembe vételén, a szociális és foglalkoztatási helyzeten túl a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő önkormányzatot nem terhelte többletindokolási kötelezettség. Mint ahogy fentebb bemutatásra került az önkormányzatnak törvényi kötelezettsége a közszolgáltatás megszervezése, a túlságosan magas ár az önkormányzat közszolgáltatás megszervezése téren fennálló törvényi felelősségét is érinti. Mindezek tükrében a Kbt. 92. § c) pontja szerinti eredménytelenség alkalmazására jogszerűen került sor.

A felülvizsgálati kérelem hivatkozik a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.279/2006/2. számú eseti döntésére is. E döntés megállapította, hogy az ajánlattevőnek nincs a közbeszerzési eljárásban olyan jogosultsága, hogy vizsgálat tárgyává tegye az ajánlatkérő anyagi fedezetének forrásait, képzését. Az ajánlatkérőnek az a kötelezettsége, hogy az anyagi fedezetet előteremtse és rendelkezésre állását hitelt érdemlően igazolja (pl. bankszámla kivonata) az ajánlattevő felé. Megállapítható, hogy a Kfv.III.37.279/2006/2. számú ügynek a tárgya nem a lakosság anyagi helyzetétől függő hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő díj, hanem a gyermekintézményekben, valamint az időskorúak intézményeiben a közétkeztetés biztosítására, és az ehhez kapcsolódó egyéb szolgáltatás tárgyával kapcsolatos közbeszerzés volt.

A fentiekre tekintettel a Kúria a Gyulai Törvényszék 3.Kf.27.001/2013/3. számú ítéletét a Pp. 275. § (3) bekezdése alkalmazásával hatályában fenntartotta.

A Kúria a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 78. § alapján kötelezte a pervesztes alperest a felülvizsgálati eljárás költségeinek megfizetésére.

A le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. §-a alapján az állam viseli.

Budapest, 2014. április 8.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk.előadó
bíró, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**