

FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA
3.Kf.27.231/2008/3. szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

A Fővárosi Ítéltábla a Nagymihály Ügyvédi Iroda ügyintéző: dr. Nagymihály Tamás ügyvéd által képviselt felperesnek a jogtanácsos által képviselt **Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság** (1024 Budapest, Margit krt. 85.) alperes ellen közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében a Fővárosi Bíróság 2008. február 19. napján kelt 25.K.33.578/2006/13. számú ítélete ellen az alperes 14. sorszám alatt előterjesztett fellebbezésére meghozta az alábbi

Í T É L E T E T

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 40.000 (negyvenezer) forint másodfokú perköltséget.

A fellebbezési illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes ajánlatkérőként, 2006. április 25-ei ajánlattételi felhívás megküldésével a közbeszerzésekről szóló többször módosított 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) IV. fejezete szerinti, a Kbt. 125. § (2) bekezdés a) pontjára

alapított hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást indított televíziós stúdió meglévő berendezésének fejlesztése, bővítése használt és új berendezésekkel, a berendezések leszállítása, szerelése, installálása és a megrendelő munkavállalóinak betanítása tárgyban. Az ajánlattételi határidőre a ... és a ... nyújtottak be ajánlatot, ez utóbbi társaságot (a továbbiakban: nyertes ajánlattevő) hirdette ki nyertesként a felperes.

A ... jogorvoslati kérelmet terjesztett elő. Alap, majd később kiegészített kérelmében a Kbt. 340. § (1) bekezdés c) pontja szerint a jogsértés megállapítását, illetve az e) pont alapján az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésének megsemmisítését kérte. A kérelmében azt vélte, hogy a nyertes ajánlattevő a referenciák vonatkozásában (a műszaki szakmai alkalmassági követelmények között előírt, 2 db olyan stúdió fejlesztési referencia, ahol egy projekten belül szállított megosztott háttértárral rendelkező rendszert, és digitális TV stúdiót is az ajánlattevő), a Kbt. 4. § 9. pontjában meghatározottak szerint a valóságnak megfelelően ismert, de a valóságtól eltérően közölt adatot, ez okból a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontja szerint az ajánlattevőt az eljárásból ki kellett volna zárni. A jogorvoslati eljárás során a kérelmező akként nyilatkozott, hogy a jogorvoslati kérelme nem terjedt ki az ajánlatkérővel szembeni jogorvoslati eljárás megindítására.

A felperes és a nyertes ajánlattevő kérelmezettekkel szemben eljáró alperes a D.350/23/2006. számú határozatában a jogorvoslati kérelemnek részben helyt adott és megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 88. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel a Kbt. 81. § (3) bekezdését. Egyebekben - a hamis adatszolgáltatásra vonatkozó kérelmi elem tekintetében - a jogorvoslati kérelmet alaptalanság miatt elutasította. A felperest 3 millió forint bírsággal sújtotta. Megállapította a kérelmezett alkalmatlanságát a szerződés szerinti teljesítésre, mert a referenciaigazolást megvizsgálva, arra a következtetésre jutott, hogy az nem felel meg a dokumentáció szerinti alkalmassági követelményeknek, mert a két rendszert együtt, egy projektben nem szállította a nyertes ajánlattevő. A felperesnek érvénytelennek kellett volna nyilvánítania a szerződés szerinti teljesítésre objektíve alkalmatlan ajánlattevő ajánlatát.

Az alperes határozatának bírósági felülvizsgálata iránt a felperes terjesztett elő keresetet, melyben a megállapított jogszabálysértés és a bírság kiszabására vonatkozó rendelkezések mellőzését kérte. Jogi álláspontja két érvrendszeren nyugodott. Elsődlegesen azt hangsúlyozta, hogy a ... vele szemben nem terjesztett elő jogorvoslati kérelmet, ellene az alperes nem indított hivatalból eljárást, következésképpen a jogsértést megállapító és a bírságot kiszabó határozati rendelkezés jogszabálysértő. Másodsorban, a nyertes referenciáit illetően előadta, hogy a hiánypótlás utáni nyertes ajánlatnak nem volt olyan eleme, amely miatt azt érvénytelennek kellett volna nyilvánítania.

Az elsőfokú bíróság az alperes határozatát részben, akként változtatta meg, hogy a felperes terhére megállapított jogszabálysértésre és a bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseket mellőzte. A jogorvoslati eljárásban alkalmazandó Kbt. speciális és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

többször módosított 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) általános szabályai szerint vizsgálta az alperes eljárási jogosultságát. Álláspontja szerint a Ket. 34. § (5) bekezdésében megfogalmazott, a kérelem tartalma szerinti elbírálásának kötelezettsége a közbeszerzési jogorvoslati eljárást tekintve vonatkozik a jogsértő esemény mibenlétére és a megsértett jogszabályi rendelkezés megjelölésére is. Ez azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy az alperes a jogorvoslati eljárást olyan személlyel szemben folytassa le (értve ezalatt a felperest), akinek eljárását a kérelmező nem kifogásolta, továbbá olyan jogsértő magatartást vizsgáljon érdemben, amely jogsértésre a kérelmező szándéka nyilvánvalóan nem terjedt ki. Kifejtette, hogy a Kbt. határozott különbséget tesz a kérelemre induló és a hivatalból induló eljárások között, a kettő a gyakorlatban nem keverhető. Az alperes a Kbt. 88. § (1) bekezdés e) pontjának és a Kbt. 81. § (3) bekezdésének sérelmére hivatalbóli eljárást nem folytatott le, ezért nem volt lehetősége arra, hogy a jogorvoslati kérelemre hivatkozással, a felperesre nézve e jogszabályi rendelkezések megsértése miatt elmarasztaló határozatot hozzon. A Kbt. 321. § (1) bekezdésének megfelelően kérelem alapján is lehet jogorvoslati eljárást megindítani és lefolytatni, ez esetben a kérelem alapján kell az alperesnek a jogsértés fennállásáról döntenie. A kérelem meghatározó eleme a jogsértő esemény egyértelmű, pontos meghatározása, mert ezzel függ össze az, hogy milyen jogszabályi rendelkezések sérültek, ez képezi a jogorvoslati eljárás megindításának alapját, és ez határozza meg a jogorvoslati eljárás irányát is. Az alperes döntésének e jogsértésről kell szólnia. A ... alapkérelmében és annak hiánypótlás során tett kiegészítésében a vélt jogsértő eseményt a ... hamis adat szolgáltatásában jelölte meg, a megsértett jogszabályi rendelkezés pedig a Kbt. 4. § 9. pontja, illetve a 62. § (1) bekezdés b) pontja volt. Ennélfogva a kérelemre indult eljárásban az alperesnek csak e jogsértés körében volt lehetősége vizsgáldni, érdemi döntésében csak erről foglalhatott volna állást. A ... a felperessel szemben jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő, a Kbt. 88. § (1) bekezdés e) pontjára figyelemmel nem kérte a Kbt. 81. § (3) bekezdése megsértésének a megállapítását, mindezek vizsgálatával az alperes túlterjeszkedett a jogorvoslati kérelmen. Az, hogy a ... a jogorvoslati kérelem kiegészítésében a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontját is megjelölte, nem jelentette az alapkérelem módosítását és azt sem, hogy más tényállási elemmel egészítette volna azt ki. Épp ellenkezőleg, ez az újabb jogszabályi hely bevonása megerősítette azt, hogy álláspontja szerint a ... hamis adatot szolgáltatott. Ez a jogszabályi hivatkozás érinti ugyan az ajánlatkérő magatartását, (amennyiben az ajánlattevőt az eljárásból ki kell zárnia), ez azonban nem általánosságban vetette fel a felperes felelősségét, hanem azt a hamis adatszolgáltatással összefüggésben fogalmazta meg. Mindez távolról sem jelenthette azt, hogy a ... a jogorvoslati kérelmében nemcsak a hamis adatszolgáltatás miatti kizárás hiányát kifogásolta, hanem azt is jogsértőnek tartja, hogy az ajánlatkérő a ... ajánlatát az ajánlattevő alkalmatlansága miatt a Kbt. 88. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem nyilvánította érvénytelennek. Jogszabálysértő tehát az alperes döntésének azon része, amely a ... alkalmatlanságáról, és ezzel összhangban az ajánlat érvénytelenségéről szól. Az elsőfokú bíróság elismerte, hogy a megváltozott jogszabályi környezet ellenére is tartható a kérelemhez kötöttség, és az alperes eljárásának terjedelme kérdéseit értelmező legfelsőbb

bíróági döntésekbe foglalt azon iránymutatás, mely szerint a hatóság nincs kötve a kérelemhez, ez azonban nem vezethet a jogorvoslati kérelem olyan kiterjesztő értelmezéséhez, amely a jogorvoslati kérelemből nyilvánvalóan nem következik.

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen az alperes terjesztett elő fellebbezést, elsődlegesen annak megváltoztatását és a felperes keresetének elutasítását, másodlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására utasítását kérte, perköltséget igényelt. Azzal érvelt, hogy az alperes mint hatóság, a felekkel nincs mellérendeltségi viszonyban, egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban állnak. A polgári peres eljárásban meglévő kérelemhez kötöttség a közigazgatási eljárásban nem érvényesül, a kérelem a közigazgatási ügyben eljáró hatóságot nem köti. A Kbt. 324. § szerinti kérelmi elemek nem határolják be a kérelmet elbíráló hatóság mozgáskörét, ezt igazolják a Legfelsőbb Bíróság döntései is.

Hangsúlyozta, hogy az alperes nem jár el hivatalból, kivéve ha azt a Döntőbizottság Elnöke vagy pedig a Kbt. 327. §-a szerinti szervezetek, személyek kezdeményezik. Ennélfogva álláspontja továbbra is az, hogy a már megindított eljárásban az alperes bármit vizsgálhat, nincs kötve a jogorvoslati kérelemhez. Az előterjesztett jogorvoslati kérelem folytán, és ennek keretében vizsgálhatta a ... hamis adatszolgáltatására vonatkozó magatartása körében, az azzal összefüggő ajánlatkérői tevékenységet is. Arra az esetre, ha az elsődleges kérelme nem vezetne eredményre és a másodfokú bíróság úgy ítélné meg, hogy az ügy érdemének elbírálása érdekében további bizonyítás felvétele szükséges, amely nagy terjedelmű, a másodlagos fellebbezési kérelmét tartotta fenn.

A felperes ellenkérelmében az indokaiban és döntésében helytálló ítélet helybenhagyását kérte.

A fellebbezés nem alapos.

Az elsőfokú bíróság a releváns tények alapján, helytállóan állapította meg a jogorvoslati kérelem tárgyát és ehhez képest megfelelően határozta meg mi volt az a jogsértő esemény, melyet az alperesnek a jogorvoslati eljárás során vizsgálnia kellett. A másodfokú bíróság egyetért mindazokkal az elsőfokú ítéleti érvekkel, amelyet az elsőfokú bíróság az alperes eljárási jogosultságára, a kérelemre, illetőleg hivatalból induló eljárások elhatárolására, a kérelemhez kötöttség elvére vonatkozóan rögzített. Helytállóak azok az indokok is, amelyet az elsőfokú bíróság arra nézve fejtett ki, hogy az alperes mely rendelkezések sérelmével lépte túl a jogorvoslati kérelem határait, és bocsátkozott jogsértő módon a kérelem tárgyává nem tett, ugyanakkor hivatalbóli eljárás alá nem vont jogsértés vizsgálatába. Mindezeket a másodfokú bíróság nem ismétli, az alperes fellebbezésére figyelemmel az alábbiakat emeli ki:

Az a jogelméleti alapelv, hogy a közigazgatási jogviszonyban a felek egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban állnak önmagában nem magyarázza a hatáskörében eljáró közigazgatási hatóság eljárásának terjedelmét. Ezt a Ket. és a Kbt. teszi meg,

e két törvény az, amely fogódzót ad a jogalkalmazó szervek, így az alperes számára is, az eljárási jogosultság megítéléséhez. Ezért annak a jogkérdésnek a megválaszolásához, hogy az alperes a jogorvoslati kérelem keretei között jogszerűen eljárhatott-e a kérelemben nem kifogásolt ajánlatkérői magatartást vizsgálva, elsődlegesen a speciális normát, azaz a Kbt. tételes rendelkezéseit kellett figyelembe venni. Ehhez segítséget nyújt a közbeszerzési eljárások jogorvoslati rendje változásának vizsgálata.

Kiindulópontul az 1995. évi XL. törvény rendelkezései (a továbbiakban: régi Kbt.) szolgálnak. Az 1999. augusztus 31-ig hatályban lévő régi Kbt. szűkszavúan rendelkezett a jogorvoslati eljárásról, így a 79. § (2) bekezdésében arról, hogy az alperes eljárása kérelemre, vagy hivatalból indul. A (4) bekezdés értelmében a hivatalbóli eljárás megindítását a Közbeszerzések Tanácsának (a továbbiakban: Tanács) a tagja kezdeményezhette, ha e törvény szabályait sértő eseményről szerzett tudomást. Azok az eseti döntések, amelyekre az alperes a peres eljárás során hivatkozott 1999. szeptember 1-jét megelőző jogsértő eseményekhez kapcsolódtak, vagyis azokra a régi Kbt.-nek azokat a rendelkezéseit kellett alkalmazni, amikor a jogorvoslati eljárás kevésbé szabályozott volt. Szükségessé vált ezért a bírósági iránymutatás, a kérelemhez kötöttség elvi kereteinek a meghatározása. Az 1999. évi LX. törvénnyel módosított Kbt. jogorvoslati rendje lényegesen szabályozottabb. A törvényalkotó éppen azért látta szükségesnek a módosítást, mert a korábbi hatályos Kbt. szerint az alperes csak akkor járhatott el hivatalból, ha ezt a Tanács kezdeményezte. Nem volt egyértelmű, hogy a kérelemre indult eljárásokban az alperes vizsgálhat-e olyan jogsértéseket, amelyekre a kérelem nem vonatkozott. A módosítás folytán kiszélesedett a hivatalbóli eljárást kezdeményezők köre. A Kbt. 79. § (6) bekezdése értelmében az alperes már kezdeményezés nélkül is eljárhatott hivatalból, ha folyamatban lévő jogorvoslati eljárás során az addigi vizsgálatokon túli jogsértésről szerzett tudomást. A módosított rendelkezés azonban garanciális szabályként bevezette, hogy az újonnan tudomásra jutott jogsértésre vonatkozó tényeket írásban, vagy a tárgyaláson a felek és az érdekelték tudomására kellett hozni és azokkal kapcsolatban is be kellett szerezni álláspontjukat.

A perben alkalmazandó új Kbt. jogorvoslati rendelkezései gyakorlatilag a módosított régi Kbt. szellemében, és előírásait - a jogharmonizáció fegyelembé vétele mellett - átvéve kerültek szabályozásra. A jogorvoslati eljárás változatlanul kérelemre, vagy hivatalból indulhat. Hivatalból indul az eljárás kezdeményezésre és a Döntőbizottság elnökének határozatára. Az alperes eljárásának terjedelmét a Kbt. 334. § (1) bekezdése határozza meg, egyben a hivatalbóli eljárás harmadik lehetséges formáját is szabályozza. A kérelemre, illetve kezdeményezésre (értve ez alatt az Elnök által kezdeményezett eljárást is) indult eljárásban biztosít ugyanis arra lehetőséget, hogy a vizsgált jogsértésen túl észlelt jogsértések miatt is az alperes eljárjon - hivatalból, eljárási szabályokhoz kötötten. A legfelsőbb bírósági döntések a régi Kbt. módosítását megelőző jogszabályi környezetben keletkeztek, az abban foglaltak csak a jelenleg hatályos jogszabályok alapján kaphatnak értelmezést.

A jogsértő esemény (Kbt. 324. § (1) bekezdés c) pont) az, amely meghatározza a jogorvoslati kérelem terjedelmét.

Az alperes kérelem alapján járt el, e kérelem konkrétan tartalmazta azt a jogsértő eseményt és a vélt jogsértést, amely az alperes eljárását meghatározta. Ha a kérelemre indult eljárásban az alperes olyan jogsértés alapján kívánt eljárni, ami nem volt a kérelem tárgya, jogosult lett volna azt megtenni hivatalból. Ez esetben arról az ügyfelet értesíteni kellett volna, annak érdekében, hogy a Kbt. speciális eljárási rendje mögött meghúzódó Ket. általános szabályai is megfelelően érvényesüljenek. Az alperes ezt nem tette meg.

Kiemeli a másodfokú bíróság, hogy az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás szükségképpen szereplője, személyének megjelölése kötelező eleme a jogorvoslati kérelemnek. Ez azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy az ajánlatkérő kell legyen a jogsértő (Kbt. 340. §).

Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 253. § (2) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az alperes a Pp. 78. § (1); (2) és 79. § (2) bekezdése értelmében köteles a felperes másodfokú perköltségének megfizetésére.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt fellebbezési illetéket az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint megillető illetékmentesség folytán, a költségmentességről szóló 6/1986.(VI.26.) IM. rendelet 14. §-a értelmében az állam viseli.

Budapest, 2008. október 8. napján

Dr. Sára Katalin s.k. a tanács elnöke, **Dr. Szőke Mária s.k. előadó bíró,**

Dr. Páldy Zsuzsanna s.k. bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő