

FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA
3.Kf.27.267/2009/11. szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

A Fővárosi Ítéltábla a Dr. Balogh Péter Ferenc Ügyvédi Iroda ügyintéző: dr. Balogh Péter Ferenc 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 indult perében, amely perbe a felperes oldalán a Dr. Balogh Péter Ferenc Ügyvédi Iroda ügyintéző: dr. Balogh Péter Ferenc ügyvéd által képviselt beavatkozott a Fővárosi Bíróság 2009. április 3. napján kelt 14.K.34.155/2008/5. számú ítélete ellen a felperes és a felperesi beavatkozó 6. sorszám alatt előterjesztett fellebbezésére meghozta az alábbi

Í T É L E T E T

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatja, az alperes D.378/12/2008. és D.379/12/2008. számú határozatát hatályon kívül helyezi.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek és a felperesi beavatkozónak egyenként 20.000 (húszezer) forint együttes első- és másodfokú perköltséget.

A kereseti és fellebbezési illetéket az állam viseli.

Ez ellen az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A ... Kft. és a ... Kft. konzorciális megállapodást kötöttek a felperes által 2008. július 18-án közzétett „útburkolat felújítás I., útburkolat felújítás II.” tárgyú, gyorsított meghívásos kiírás szerinti közbeszerzési eljárásban való részvétel érdekében. A megállapodásban rögzített „... Konzorcium”, nevétől eltérően, ... Konzorcium név alatt (a továbbiakban: Konzorcium) részvételi jelentkezést nyújtott be mindkét tárgyban, jelentkezésének borítóján, és a felolvasólapon ajánlattevőként, illetőleg részvételre jelentkezőként a Konzorcium került megjelölésre. A felperes a részvételi szakaszt lezáró döntésében a Konzorcium részvételi jelentkezését mindkét tárgyban érvénytelenné nyilvánította, amely döntések ellen a Konzorcium jogorvoslati kérelemmel élt. Az alperes a jogorvoslati eljárását mindkét tárgyú közbeszerzési eljárással kapcsolatban megindította, majd - miután a Konzorcium a jogorvoslati kérelmeit visszavonta - a D.378/7/2008., és a D.379/7/2008. számú végzéseivel tájékoztatta a feleket arról, hogy a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 334. § (2) bekezdése alapján, mindkét jogorvoslati eljárást folytatja. A hivatalbóli jogorvoslati eljárás eredményeként hozta meg a D.378/12/2008. és a D.379/12/2008. számú marasztaló határozatait. A Kbt. 317. § (1); 323. § (1) bekezdéseinek, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdésének alapján elfogadta a Konzorcium ügyfélképességét azzal, hogy jogképesség iránti követelményt a hivatkozott jogszabályok nem támasztanak.

A felperes mindkét alperesi határozat felülvizsgálata iránt terjesztett elő keresetet, elsődlegesen a határozatok hatályon kívül helyezését, másodlagosan megváltoztatását kérte. Egyebek mellett azzal érvelt, hogy a Konzorcium nem volt jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtására, mert nem jogi, és nem természetes személy, nem jogi személyiségű gazdasági társaság, avagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság. Nem jogképes szervezet, nem jogalany, létrejött egy megállapodás eredménye, amelynek következtében nem lehet közvetlen és jogos érdeksérelem, ügyfélképessége. A Kbt. 334. § (1) és (2) bekezdésének összevetése alapján azzal is érvelt, hogy az alperes jogsértően járt el azért is, mert a kérelem visszavonása után hivatalból folytatta a jogorvoslati eljárást, holott erre csak akkor lett volna lehetősége, ha kérelmen túli jogsértésről szerez tudomást, vagy kérelmen túli jogsértés valószínűsíthető.

Az elsőfokú bíróság a felperes kereseteit elutasította, az alperes határozatát mind anyagi jogi, mind eljárásjogi szempontból törvényesnek és megalapozottnak találta. A Kbt. 4. § 31) pontja, a 323. § (1) bekezdése, a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Konzorcium ügyfél és perképességgel rendelkező szervezet, ezért az általa benyújtott jogorvoslati kérelmet érdemben kellett az alperesnek vizsgálnia.

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen a felperes és a felperesi beavatkozó terjesztettek elő fellebbezést. Az ítélet megváltoztatását, a kereseti kérelemnek megfelelő döntés meghozatalát kérték. Azzal érveltek, hogy a Konzorcium nem jogképes, nem

rendelkezik jogalanyiséggal, nem lehet sem ügyfél, perképesége sincs, bár ez utóbbi hiánya nem volt vita tárgya. A Konzorcium a szerződéssel nem válik a Ket. és Kbt. szerinti jogalanyi kör alanyává. A Konzorcium közös részvételre jelentkezők megállapodása, a közös részvételre jelentkező egyike, másika, vagy mindegyike indíthatott volna jogorvoslati eljárást, de Konzorciumként benyújtott kérelem alapján az alperes nem folytathatott volna le jogorvoslati eljárást.

Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság megalapozott és jogszerű ítéletének helybenhagyását, és a fellebbezők perköltség megfizetésére kötelezését kérte. Jogi álláspontja a határozattal egyezően továbbra is az volt, hogy a részvételi jelentkezést benyújtó Konzorciumot a Kbt. 323. § (1) bekezdése alapján megillette a jogorvoslathoz való jog; jogos érdeksérelme keletkezett; ügyfélnek minősült. Nem volt jogosult ezért az alperes a Kbt. 325. § (3) bekezdése alapján a jogorvoslati kérelmeket, mint arra nem jogosulttól származót elutasítani, és ez okból az eljárását megszüntetni. Kifejtette, hogy a Konzorciumnak, mint polgári jogi társaságnak, fennáll a jogképesége, és ezen túlmenően rámutatott arra is, hogy mind az uniós, mind a hazai gazdasági életben, különösen a közbeszerzések területén elfogadott gyakorlat az, hogy konzorciumok nyújtanak be jelentkezést.

A fellebbezések alaposak.

A másodfokú bíróság a tényállást kiegészíti azzal, hogy a Legfőbb Ügyészség az alperesi határozatok ellen óvást jelentett be, amelyeket az alperes D.378/22/2008. és D.379/19/2008. szám alatt elutasított.

A jogorvoslati eljárásban a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelmét a Kbt. 334. §-a határozza meg. Az (1) bekezdés szerint az alperes, amennyiben eljárása során a kérelem illetőleg a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljár hivatalból. E rendelkezés alapján tehát az alperes mind a kérelemben/kezdeményezésben állított jogsértéseket, mind pedig az ezen túl észlelt jogsértéseket megvizsgálja. A (2) bekezdés a kérelem visszavonása esetén az eljárás folytatására jogosítja fel az alperest akkor, ha a rendelkezésre álló adatok alapján jogsértés valószínűsíthető. Ez utóbbi előírásból megállapíthatóan nincs jelentősége annak, hogy a kérelem visszavonásakor az alperes csak az abban, vagy azon túli jogsértésekre is folytatott le eljárást, kizárólag annak van jogi relevanciája, hogy a jogorvoslati eljárás joghatályosan megindult-e, vagy sem, mert ez teremti meg az alperes számára az eljárás folytatására a lehetőséget. Az elsőfokú bíróság ezért helyesen következtetett arra, hogy a jogorvoslati kérelem visszavonása nem akadályozza az eljárás folytatásának abban az esetben sem, ha az alperes csak a kérelem alapján folytat le vizsgálatot és a Kbt. 334. § (1) bekezdésének alkalmazására nem került sor. Ennyiben a felperesi érvelés nem volt alapos.

A továbbiakban a másodfokú bíróság azt vizsgálta, lehet-e a konzorciumnak olyan önálló jogi státusza, amely a Konzorciumot a jogorvoslati kérelem benyújtására

feljogosíthatta, volt-e joghatályosan előterjesztett jogorvoslati kérelem, melynek következtében helye lehetett - a kérelmek visszavonása ellenére - az alperes hivatalbóli jogorvoslati eljárásának.

A Kbt. 317. §-a szerint a Ket. alkalmazásának csak annyiban lehet helye, amennyiben a Kbt. eltérő szabályozást nem tartalmaz. A Kbt. 322. §-a szerint a Közbeszzerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. A jogorvoslati kérelem előterjesztésére jogosultak körét a Kbt. 323. § (1) bekezdése határozza meg, míg a törvény értelmező rendelkezései rögzítik azt, hogy kik lehetnek a közbeszzerzési eljárás résztvevői. Ez utóbbinak azért van jelentősége, mert az itt felsorolt személyek jogosultak jogorvoslati kérelem előterjesztésére, ha - az ajánlatkérő kivételével - igazolják, hogy az általuk állított jogsértés - törvénybe ütköző tevékenység - a jogukat, vagy jogos érdekeiket sérti vagy veszélyezteti. E szerint kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő az ajánlattevő, részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt. A Kbt. 4. § 1) és 31) pontjai alapján ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező lehet természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, vagy személyes joga szerint jogképes szervezet. A fenti speciális rendelkezések kizárják a Ket. általános szabályainak az alkalmazását, ezért a Fővárosi Ítéltábla a Ket. 15. §-ának kiegészítő alkalmazására nem látott lehetőséget. A jogorvoslati kérelmet előterjesztő Konzorcium konzorcium elnevezés alatt benyújtott kérelmére indult jogorvoslati eljárás jogszerűségét a speciális szabályok alapján ítélte meg.

Helyesen hivatkozott arra az alperes, hogy a részvételre jelentkező jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult, tévesen vonta le azonban azt a következtetést, hogy az a tény, hogy részvételre a Konzorcium jelentkezett, feljogosítja saját nevében a jogorvoslati kérelem előterjesztésére is. Az elsőfokú bíróság helytelenül fogadta el ezt az alperesi érvelést az alábbi okokból:

A konzorcium a Kbt. 4. § 1) és 31) pontjában felsorolt személyi körbe nem tartozik. A konzorciális társulás alapján a konzorciumot alkotó személyek között összetett jogviszony jön létre. A konzorciumot sajátos, vegyes jellegű ún. atipikus szerződési forma hozza létre. A konzorcium nem önálló jogalany, a konzorciális szerződés kötelmi jogviszony. A konzorciális megállapodással nem jön létre a szerződő felektől elkülönült jogi személy, amelynek a felektől független önálló jogi érdeke lenne. Sem a Kbt. sem más törvények a konzorciumot jogalanyisággal, jogképességgel nem ruházzák fel, a konzorcium önállóan, saját nevében nem szerezhethet jogokat, nem vállalhat kötelezettséget. Működéséhez, jogi kapcsolatai kialakításához, egy másik önálló szervezeti formára van szükség.

Az alperes a konzorciumnak, mint polgári jogi társaságnak a „résztörvényességére” a perben sikerrel nem hivatkozhatott. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 568. § és soron következő §-ai szerint szabályozott polgári jogi társaság szabályait a konzorciumi tagok egymás közötti jogviszonyára lehet alkalmazni. A polgári jogi társaság nem jogi személy, harmadik személyek felé szerződéses nyilatkozatot a tagok személyesen, vagy képviselő útján tehetnek. A

képviselő jogköre a képviseleti megbízás tartalmától függ. A tagok ezekről a kérdésekről a konzorciumi szerződésben rendelkezhetnek.

A Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaságok alapítását, szervezetét és működését, a társaságok alapítóinak, illetve tagjainak (részvényeseinek) jogait, kötelezettségeit, továbbá felelősségét, valamint a gazdasági társaságok formaváltását, egyesülését, szétválását és jogutód nélküli megszűnését a gazdasági társaságról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) szabályozza. A Gt. 2. § (2) bekezdése szerint jogi személyiség nélküli gazdasági társaság a közkereseti társaság, és a betéti társaság. Jogi személyiségű gazdasági társaság a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság. A hivatkozott szakasz (3) bekezdése kimondja, hogy a jogi személyiség nélküli gazdasági társaság is jogképes, cégneve alatt jogokat szerezhetsz és kötelezettségeket vállalhat, így különösen tulajdont szerezhetsz, szerződést köthetsz, pert indíthatsz és perelhetsz. A konzorcium a Gt. szabályai szerint nem tekinthető sem jogi személynek, sem jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak.

A Kbt. ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek fogadja el azt is, amely szervezet személyes joga szerint jogképes. A személyes jog tartalma szerint nem más mint a jogalanyra vonatkozó hazai anyagi jogi normák összessége. Ha a jelentkezők személyes joga szerinti jogszabályok az általuk alkotott konzorciális közösséget jogképesnek elfogadják, a szervezet jogosulttá válik arra, hogy a közbeszerzési eljárásban ajánlattevői/részvételre jelentkezői pozícióban részt vegyen, illetve a tagjaitól elkülönült szervezetként jogorvoslati kérelmet előterjesszen.

Egy szerveződés jogalannyá válhat akkor is, ha törvény jogalanyisággal ruházza fel. Erre példa a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény, amelynek a 3. §-a az egyébként nem jogképes, és ekként igényérvényesítésre nem jogosult társasház tulajdonostársainak közösségét jog- annak törvény szerinti közös képviselőjét perképesnek ismeri el. Olyan speciális anyagi, eljárásjogi norma, amely szerint a konzorcium ilyen jogalanyisággal rendelkezne a hatályos magyar jogszabályok között nincs.

A jogorvoslati kérelmet a Konzorcium terjesztette elő, amely nem jogi személy, és a szerveződés mögött nincs olyan egyéb - a fenti feltételeket teljesítő - jogszabályi előírás sem, amely következtében jogi személyiség hiányában jogalanyiséga elfogadható lenne. A tagok szerződése a közbeszerzési eljárásban való részvétel szempontjából az eljárás vizsgált szakaszában annyiban volt jelentős, amennyiben a konzorcium képviselője a tagok nevében a közbeszerzési eljárásban nyilatkozatokat tehetett. Annak ellenőrzésekor, hogy a jelentkezés megfelel-e a kiírás feltételeinek a Konzorciumot, mint közös részvételre jelentkezőt (Kbt. 52.§) kellett az ajánlatkérőnek megvizsgálnia, mert a Kbt. 4. § 31) pontjába foglalt előírást csak a konzorciumi tagok teljesítik. Ez okból a Konzorcium nevében a képviselő a tagok jogorvoslati eljárás megindítására őt felhatalmazó nyilatkozata hiányában jogorvoslati kérelem benyújtására nem volt jogosult.

Tévesen hagyta figyelmen kívül az elsőfokú bíróság az eljárás során hivatkozott Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának a perbeli jogképességgel, a Pp. 48. §-ával összefüggésben a konzorcium jogképességéről; perképességéről alkotott

véleményét. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma a 2006. évi konzultációs értekezleten e kérdésben I/3. szám alatt úgy foglalt állást, hogy a konzorcium tagjainak van önálló joga, kötelezettsége, felelőssége. A tagok belső viszonyát polgári jogi szerződés szabályozza, ez azonban a polgári jog szabályai szerint önálló jogképességet nem teremt. Ha a közigazgatási eljárásban a konzorcium tagjai voltak az ügyfelek, akkor a tagok (vagy bármely tag) jogosultak a perindításra és a beavatkozásra. A másodfokú bíróság ugyan a Ket. 15. §-a alkalmazásának lehetőségét a speciális szabályok miatt nem vizsgálta, mégis szükségesnek látja kiemelni, hogy a Legfelsőbb Bíróság hivatkozott véleményében éppen azért foglalkozott a konzorcium, mint társulási forma megjelenésének eseteivel a különböző jogágakban, mert a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a közigazgatási eljárásban ügyféli státuszt éppen azokban az esetekben nyerhet, ha azt a közigazgatási jogviszonyt keletkeztető anyagi jogi szabályok biztosítják. Önmagában a Ket. 15. §-a nem értelmezhető. A perben alkalmazandó anyagi jogi szabály - a Kbt. - pedig a jogorvoslati eljárásban ügyfélként megjelenők személyét eltérően szabályozza. A Legfelsőbb Bíróság véleménye a konzorcium perképességét egyértelműen kizárta, az elsőfokú bíróság szükségtelenül foglalt állást - a véleménnyel ellentétesen - a Ket. 15. §-ának értelmezésekor a Konzorcium perindítási jogosultságáról, mert ez nem volt a per tárgya.

Mindezekre figyelemmel a másodfokú bíróság azt állapította meg, hogy a nem jogképes, nem önálló jogalany, ezért saját neve alatt jogok szerezésére, kötelezettségek vállalására nem jogosult Konzorcium, egyéb törvényi felhatalmazás hiányában a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem volt jogosult, nem volt ezért joghatályosan előterjesztett kérelem, jogorvoslati kérelem hiányában nem volt olyan eljárás, amelyet az alperes a Kbt. 334. § (2) bekezdése alapján folytathatott volna. Következésképpen az alperes a hivatalbóli eljárás alapján jogszerű határozatot nem hozhatott.

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét ezért a Pp. 253. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta és az alperes határozatait a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte. A jogorvoslati kérelem visszavonása egyben azt is jelentette, hogy az azt előterjesztők a közbeszerzési eljárás jogszerűségének vizsgálatát már nem kívánták, ez okból az alperesnek a kérelem hiányainak pótlására, az eljárás folytatására már nincs lehetősége, így a másodfokú bíróság az alperes új eljárásra kötelezését mellőzte. Döntésének következményeként az ajánlatkérőt marasztaló döntés jogszerűségét nem vizsgálta, ugyancsak nem vizsgálta a Konzorcium megnevezésében jelentkező eltérést.

A fellebbezés sikere folytán pervesztes alperest a Pp. 78. § (1) és (2) bekezdése, valamint a Pp. 79. § (1) bekezdése, továbbá a Pp. 83. § (1) bekezdése értelmében kötelezte perköltség megfizetésére a felperes és felperesi beavatkozó javára.

Az alperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján megillető személyes illetékmentesség folytán a feljegyzett kereseti és

fellebbezési illetéket a költségmentességről szóló 6/1986.(VI.26.) IM rendelet 14. §-a értelmében az állam viseli.

Budapest, 2009. november 18. napján

Dr. Sára Katalin s.k. a tanács elnöke,
Dr. Páldy Zsuzsanna s.k. bíró

Dr. Szőke Mária s.k. előadó bíró,

A kiadmány hitelül:
tisztviselő