

A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e

Az ügy száma: Kfv.IV.37.484/2024/7.

A tanács tagjai: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt bíró

Dr. Bögös Fruzsina bíró

Dr. Dobó Viola bíró

A felperes: Felperes1

Cím2

A felperes képviselője: Dr. Mikecz András ügyvéd

Cím4

Az alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság

Cím1

Az alperes képviselője: Pulainé dr. Horváth Hajnalka kamarai jogtanácsos

Alperesi érdekelt: Közbeszerzési Hatóság Elnöke

Cím1

Az alperesi érdekelt képviselője: Dr. Bencze Bálint Ügyvédi Iroda

Cím5

A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott, D.26/16/2023. számú határozattal kijavított D.26/14/2023. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: az alperes és az alperesi érdekelt

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.074/2024/24. számú végzésével kijavított 106.K.700.074/2024/23. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Törvényszék 106.K.700.074/2024/24. számú végzésével kijavított 106.K.700.074/2024/23. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi az alperest és az alperesi érdekeltet, hogy fizessenek meg 15 napon belül a felperesnek egyetemlegesen 95.250 (kilencvenötezer-kétszázötven) forint felülvizsgálati eljárási költséget;
- megállapítja, hogy a feljegyzett 140.000 (száznegyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálati kérelem alapjául szolgáló tényállás

[1] A Megye1 mint ajánlatkérő által a „Gimnázium1 kivitelezése” tárgyban indított, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második része szerinti nyílt közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevői – közös ajánlatukra tekintettel –

a felperes, a perben nem álló Kft.1 (a továbbiakban: Kft.1), a Kft.2 és a Kft.3 lettek. A közbeszerzési szerződés megkötésére 2019. szeptember 5-én került sor.

[2] A szerződés teljesítésével kapcsolatban 2022. november 14-én bejelentés érkezett az alperesi érdekelthez.

[3] Az alperesi érdekelt – a Kbt. 187. § (3) bekezdésére hivatkozással – a SZE-00182/2022 számú eljárásában tájékoztatás kéréssel fordult a bejelentő, az ajánlatkérő és a nyertes közös ajánlattevők felé. A bejelentő, az ajánlatkérő és a nyertes közös ajánlattevők további két tagja az adatszolgáltatás-kérésnek eleget tett. Az Kft.1 az alperesi érdekelt két megkeresését le sem töltötte. A felperes a megkeresést 2022. december 8. napján letöltötte, azonban a tíz napos adatszolgáltatási határideje eredménytelenül telt el.

[4] Az alperesi érdekelt az adatszolgáltatás elmaradását nem szankcionálta, az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését az eljárásában a rendelkezésére álló eljárási eszközök alkalmazásával nem kényszerítette ki, azt meg sem kísérelte, hanem a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő az alperesnél, melyben első kezdeményezési elemként az Kft.1-vel szemben kérte a Kbt. 187. § (3) bekezdése megsértésének megállapítását azzal az indokkal, hogy a megkeresésére nem adott tíz napon belül tájékoztatást és nem biztosította az EKR-ben rendelkezésre álló adatok hozzáférhetőségét. A második kezdeményezési elemben a felperessel szemben kérte a Kbt. 187. § (3) bekezdése megsértésének megállapítását arra hivatkozással, hogy a felperesi ajánlattevő is szervezetnek minősül, ekként köteles volt a tájékoztatás kérésének eleget tenni. A harmadik kezdeményezési elemben foglaltak szerint az Kft.1 megsértette az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 32/A. § (1) bekezdés b) és c) pontját, mert alvállalkozót vett igénybe, ugyanakkor az alvállalkozói teljesítéssel érintett időszakra vonatkozó nyilatkozatán nem szerepeltette, hogy az alvállalkozó mekkora összegre jogosult az ellenszolgáltatásból és azt a számlákon sem részletezte.

[5] Az alperes a 2023. május 9. napján meghozott D.26/14/2023. számú határozatában mind az Kft.1, mind a felperes esetében megállapította a Kbt. 187. § (3) bekezdését, ezért a felperessel szemben 2.500.000 forint, az Kft.1-vel szemben 5.000.000 forint összegű bírságot szabott ki. Ezt meghaladóan a jogsértés hiányát állapította meg. A határozat indokolása szerint az alperesi érdekelt SZE-00182/06/2022 iktatószámú, 2022. december 5. napján kelt megkeresését a felperes a 2043270618 számú letöltési igazolás alapján 2022. december 8. napján letöltötte, a Kbt. 187. § (3) bekezdésben foglalt tíz napos, adatszolgáltatásra nyitva álló határidő az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 52. § (4) bekezdésében foglaltakra figyelemmel 2022. december 19-én lejárt, azonban ezen időpontig az adatszolgáltatásnak nem tett eleget, ezzel megsértette a Kbt. 187. § (3) bekezdésében foglaltakat. Az alperes a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja, valamint a Kbt. 165. § (7) és (11) bekezdései alapján a jogsértést bírság kiszabása mellett állapította meg.

A kereset

[6] A határozattal szemben a felperes keresetet terjesztett elő, elsődlegesen a határozat megsemmisítése és az alperes új eljárásra kötelezése, másodlagosan az alperes határozatának megváltoztatása és a bírság mérséklése iránt.

[7] Az alperes és az alperesi érdekelt a kereset elutasítását kérte.

A felülvizsgálni kért jogerős határozat

[8] Az elsőfokú bíróság az alperes határozatát a felperes terhére megállapított jogsértés és kiszabott bírság tekintetében megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (3) bekezdés b) pontjára tekintettel hivatalból vizsgálta a támadott közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapítását, melynek során megállapította, hogy az alperes elmulasztotta az alperesi érdekelt által előterjesztett hivatalbóli kezdeményezés felperest érintő 2. elemének alapos vizsgálatát. A hatósági ellenőrzési eljárásban elkövetett eljárási szabály megszegésének jogkövetkezményét az alperes – jogalap hiányában – a kezdeményező helyett jogszerűen nem vonhatta le, a jogszabály téves alkalmazása eredményeként állapította meg a felperessel szemben a Kbt. 187. § (3) bekezdésének megsértését közbeszerzési jogsértésként, és alkalmazta jogsértően a Kbt. 165. § (2), (6)-(7) és (11) bekezdéseit az eljárási szabály megszegésének jogkövetkezményeként.

[9] Az elsőfokú bíróság rögzítette, hogy az alperesi érdekelt Ákr. szerinti hatósági ellenőrzési eljárást folytat le, vizsgálva a közbeszerzési szerződések jogszerű teljesítését. A szerződés-ellenőrzési eljárás részletes szabályozása a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. r.) valósult meg. E Korm. r. 3. § (1) bekezdése az alperesi érdekelt eljárására ugyancsak az Ákr. rendelkezéseit és a Kbt.-t rendeli alkalmazni, az alperesi érdekelt hatósági ellenőrzési eljárására az Ákr. 105. § (1) bekezdése és az Ákr. 64. § (2) bekezdése is alkalmazandó. Ezek alapján a hivatalbóli eljárások esetén vizsgálni szükséges, hogy van-e olyan további norma, amely az adatszolgáltatási kötelezettség vonatkozásában jogkövetkezményeket határoz meg. Amennyiben ilyen rendelkezés nincsen, úgy a kérelemre irányuló eljárások szabályai között elhelyezkedő Ákr. 64. § (2) bekezdése alapján – kifejezetten utalva a 105. §-ban foglaltakra – az Ákr. által szabályozott eljárási bírság az alkalmazandó.

[10] A jogerős ítélet hangsúlyozta, hogy a megkeresett szervezeteknek az Ákr.-ben és a Korm. r.-ben előírt – és a Kbt.-ben is rögzített – adatszolgáltatási kötelezettsége tisztán eljárásjogi természetű és nem anyagi jogi jellegű kötelezettség. Ezért annak megsértése sem járhat együtt anyagi jogi felelősséggel, kizárólag eljárásjogi jogkövetkezménye lehet. Figyelemmel pedig arra, hogy sem a Kbt., sem a fentiek szerint a Korm. r. nem állapít meg az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetére külön jogkövetkezményeket, az Ákr.

szerinti eljárási bírság az a jogintézmény, amely az eljárási kötelezettség nem teljesítése esetén jogszerűen alkalmazandó lehet.

[11] Megállapította, hogy az eljárási bírság célja az eljárást akadályozó magatartások visszaszorítása az eljárás időszerűségének biztosítása, elhúzódásának megakadályozása érdekében, ezért az eljárási bírságot az eljárást lefolytató hatóság, az eljárás során alkalmazza elsődlegesen annak érdekében, hogy kikényszerítse az adatszolgáltatás teljesítését. A jogalkotó az eljárási jogsértés súlyát is meghatározta a bírság összegének – az anyagi jogsértések esetén alkalmazandó bírságösszegekhez képest – alacsonyabb mértékben történő rögzítésével. A bírságkereten belüli mérlegelés szempontjai egyszerűek, ugyancsak igazodnak a bírság eljárás jellegéhez és azon céljához, hogy elsődlegesen a hatóság az eljárás lefolytathatóságát, a megalapozott érdemi döntést törekszik lehetővé tenni. Utalt továbbá arra, hogy a Kbt. is ismeri az eljárási bírság jogintézményét, és „A Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálatának terjedelme” címszó alatt a Kbt. 163. § (1) bekezdésében éppen az Ákr.-rel azonos mértékű bírságkeretet határoz meg, vagyis esetenként tízezer forinttól, természetes személy esetén ötszázezer forintig, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forintig terjedően teszi lehetővé annak kiszabását olyan esetekben, amikor a kérelmező vagy a jogorvoslati eljárás egyéb résztvevője hamis adatot közöl vagy az ügy elbírálása szempontjából lényeges adatot elhallgat, felvilágosítást nem vagy nem határidőn belül ad meg, stb. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint ezt az eljárási bírságot is végzésben kell kiszabni, amely ellen külön jogorvoslatnak van helye.

[12] Az alperesi érdekelt és az alperes eljárása eredményeképpen tehát az alperes a hivatalbóli kezdeményezés ezen elemében foglaltaknak helyt adva, a fentiekben rögzített jogszabályi rendelkezéseket, jogalkotói indokokat és jogdogmatikai alapszabályokat mintegy figyelmen kívül hagyva járt el, amikor a felperes eljárási jogszabályszegését a Kbt. 165. § szerinti jogkövetkezménnyel, anyagi jogi bírsággal sújtotta, mely utóbbi jogintézmény szintén nem alkalmas jogi eszköz egy eljárási jogsértés szankcionálására, hiszen az a közbeszerzési jogsértések szankcionálására hivatott.

[13] Az alperes bár rendelkezik hatáskörrel a hozzá benyújtott kezdeményezések vizsgálatára, azonban a jelen ügyben előterjesztett kezdeményezés vizsgálata során nem észlelte, hogy a felperes jogszabálysértése egy eljárási jogsértés, amely kizárólag eljárási természetű jogkövetkezmény alkalmazását teszi lehetővé; arra – egyéb speciális eljárási rendelkezés hiányában – az Ákr. eljárási bírsága szolgál; és amelynek alkalmazása kizárólag a hivatalbóli kezdeményező hatáskörébe tartozik, az az alperesi érdekelt saját hivatalbóli ellenőrzési eljárása keretein belül alkalmazható. Elkerülte továbbá az alperes figyelmét az is, hogy a Kbt. 187. § (3) bekezdésének megsértése nyilvánvalóan nem tartozik sem a Kbt. 153. § (2) bekezdés c) pontja szerinti jogsértés, sem ugyanezen szakasz további rendelkezései szerinti jogsértések körébe. A Kbt. 187. § (3) bekezdése egy eljárásjogi rendelkezés, és az a körülmény, hogy ez a szabály a Kbt.-ben (is) elhelyezést nyert, nem változtat az abban szabályozott magatartás eljárási jellegén, és nem teszi alkalmazhatatlanná az Ákr. eljárási szabályait.

[14] Mindezek alapján az alperes határozatának megsemmisítése mellett a megismételt eljárásra előírta, hogy az alperesnek a hivatalbóli kezdeményezés felperessel szemben előterjesztett eleme befogadhatóságát – az ítéletben foglaltak figyelembevételével –

köteles ismételt megvizsgálni, és a kezdeményezés ezen elemének visszautasításáról vagy az eljárás megszüntetéséről rendelkezni. A felperes terhére jogsértést nem állapíthat meg.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[15] A jogerős ítélettel szemben az alperes és az alperesi érdekelt terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, vitatva a jogerős ítéletben kifejtett álláspontot.

[16] Az alperes szerint a jogerős ítélet ellentétes a Kp. 85. § (1) bekezdésével, (3) bekezdés b) pontjával, valamint a 92. § (1) bekezdés b) pontjával, az eljárás bírósága a keresetben nem szereplő okból úgy alkalmazta a megsemmisítést, hogy az alperesi eljárásban a másik kérelmezett esetében nem rendelkezett ugyanazon tényállás mellett ugyanazon jogkövetkezmény alkalmazásáról, kizárólag a keresetet benyújtó felperes vonatkozásában alkalmazta a megsemmisítést és új eljárásra utasítást.

[17] Az alperes kifejtette, hogy a felülvizsgálattal támadott ítélet sérti a Kbt. 153. §-ra figyelemmel a Kbt. 45. § (2) és (3) bekezdését, valamint a Kbt. 187. § (3) bekezdését. Hangsúlyozta, hogy a hatásköre kiterjed a Kbt. 187. § (3) bekezdésének megsértése vizsgálatára, a jogsértés megállapítása esetén alkalmazhatja a Kbt. 165. § (2) bekezdését. A jogerős ítélet az alperes hatáskörének hiányát a Kbt. 187. § (3) bekezdése megsértésének megállapítására nem mondta ki, ugyanakkor tartalmilag ilyen rendelkezést alkalmazott, így az új eljárásban a bíróság iránymutatását nem tudja végrehajtani. Ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy a Kbt. 153. § (1) bekezdése azon eseteket sorolja fel, amikor a Hatóság elnökének kötelező a jogorvoslati eljárás megindítása, míg a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Hatóság elnöke a feladatköre ellátása során tudomására jutott Kbt. szerinti bármely jogsértés esetén indíthat jogorvoslati eljárást. Ezért a Kbt. 153. §-ban rögzítetteknek nem lehet olyan értelmezést adni, hogy csak az ott meghatározott esetekben kezdeményezhet az alperesi érdekelt jogorvoslati eljárást. Jelen esetben az alperesi érdekeltnek a feladatköre ellátása során, a szerződésellenőrzési eljárása alatt jutott tudomására az a jogsértés, mellyel a felperes megsértette a Kbt. 187. § (3) bekezdését, mert a Hatóság elnökének felhívására nem bocsátotta rendelkezésre a közbeszerzési eljárás és a szerződés teljesítése során keletkezett iratokat.

[18] A Kbt. 187. § (1) bekezdése szerint a Hatóság feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését. A Kbt. 187. § (3) bekezdése külön nevesíti a Hatóság elnökét, mint akinek megkeresésére iratokat kell szolgáltatni és nyilatkozatot, észrevételt kell tenni, amennyiben ennek a felhívott nem tesz eleget 10 napon belül, megsérti a Kbt. 187. § (3) bekezdését. Az alperes álláspontja szerint ezen jogsértés megállapítását is kérheti az alperesi érdekelt hivatalbóli kezdeményezőként, tekintettel arra, hogy az alperes hatáskörébe tartozik a Kbt. 145. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása. Tekintettel arra, hogy a jogsértés a szerződésellenőrzési eljárás folyamatban léte alatt valósult meg, mind a Kbt. 153. § (1)

bekezdés c) pontja alapján, mind a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján jogosult volt a hivatalbóli kezdeményező a felperes jogsértésének megállapítását kérni, mivel a Kbt. 187. § (3) bekezdését, mint közbeszerzésre vonatkozó jogszabály megsértése következett be.

[19] Az alperesi érdekelt felülvizsgálati kérelme szerint a jogerős ítélet sérti a Kbt. 165.§ (2), (6), (7), (11) bekezdését és 187.§ (3) bekezdését, valamint az Ákr. 64.§ (2) bekezdését. Kifejtette, hogy a Kbt. – mint anyagi jogi jogszabály – anyagi jogi és nem eljárási kötelezettségként írja elő az adatszolgáltatást az érintett szervezetek számára a 187.§ (3) bekezdésében a jogszabály logikai-nyelvtani értelmezése alapján. A „közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben” kell adatot szolgáltatni, vagyis nem eljárási jellegű kötelezettségről van szó, hanem az alperesi érdekelt megkeresésére köteles minden érintett szervezet adatot szolgáltatni. Tehát az adatszolgáltatás nem valamely eljáráshoz kötődik, hanem a Kbt.-ből, mint anyagi jogszabályból direkt módon következő, ekként anyagi jogi jellegű kötelezettség. Ebből következően a megsértésének szankciója is a Kbt. által előírt, anyagi jogi szankció, azaz az alperes által kiszabható bírság.

[20] Az alperesi érdekelt szerint a Kbt. rendszertani értelmezése alapján is ugyanerre az eredményre lehet jutni, hiszen a Kbt. a jogszabályok rendszerében való elhelyezkedése alapján anyagi jogi tartalommal bír, ugyanis a szabályainak megsértése speciális (közbeszerzési) jogsértés, amely a közbeszerzési döntés feltételhez kötését vagy megsemmisítését, illetve a közbeszerzési szerződések érvénytelenségét vonja maga után. A Kbt. 187. § (3) bekezdése továbbá az Ákr. vonatkozó szabályához 105. § (1) bekezdéséhez képest speciális szabály, a megsértéséhez fűzött szankció ekként szintén speciális szankció, amit nem az alperesi érdekelt, hanem az ő kezdeményezése alapján az alperes érvényesít.

[21] Kifejtette, hogy a Kbt. célja, melynek a jogszabályok Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezés szempontjából jelentősége van, a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése. A közbeszerzési jogsértések szankcióinak ezért egyszerre kell preventív, represszív és reparatív funkciót ellátnia, melynek az Ákr. szerinti eljárási bírság – az azt alkalmazó hatóságra, továbbá annak mértékére tekintettel – nem felel meg.

[22] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. A véleménye szerint az eljárási bíróság helyesen állapította meg, hogy a hatósági ellenőrzés keretében az Ákr. szerinti bírság alkalmazható, továbbá jogszerűen alkalmazta a hivatalbóli vizsgálat lehetőségét.

A Kúria döntése és jogi indokai

[23] A felülvizsgálati kérelmek az alábbiak szerint nem megalapozottak.

[24] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint a

jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a felülvizsgálati kérelmek, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül. A Kp. 120. § (5) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[25] Az alperes felülvizsgálati kérelmében hivatkozott arra, hogy az eljáró bíróság a kereseten túlterjeszkedett, vitatta a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontja alkalmazásának lehetőségét.

[26] A Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontja hivatalbóli vizsgálati kötelezettséget határoz meg, amikor kimondja, hogy a bíróság hivatalból veszi figyelembe a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre való alapítását. Ennek garanciális jelentősége van, ugyanis a Kp. 85. §-ának rendelkezései körében a jogalkotó abból a főszabályból indult ki, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálja [Kp. 85. § (1) bekezdés], míg a 85. § (3) bekezdés a) pontjának szabályozása (semmisségi ok, más érvénytelenségi ok, nem létező közigazgatási cselekmény) illetve b) pontjának előírása (az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre alapított közigazgatási cselekmény) áttöri ezt az elvet. (Kfv.V.35.239/2022/7.)

[27] A Kúria hangsúlyozza, hogy a Kp. 85. § (3) bekezdése a közigazgatási bíróságok objektív jogvédelmi funkciója érvényesülésének eszköze, a törvény szabta keretek között kiszélesítve a kereseti kérelem korlátait.

[28] A közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre való alapítása azonban a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározottakkal (a vitatott közigazgatási cselekmény semmisségi vagy törvényben meghatározott más érvénytelenségi okát, illetve az olyan lényeges alaki hiányosságot, amely miatt a közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni) szemben nem szükségképpen vezet a támadott közigazgatási cselekmény megsemmisítésére. Az alkalmazandó jogkövetkezmények ugyanis a Kp. 92. § (1) bekezdésében eltérnek. Annak a) pontja értelmében ugyanis a bíróság a közigazgatási cselekményt – a közlésére visszamenőleges hatállyal – megsemmisíti, ha a közigazgatási cselekmény semmis vagy jogszabályban meghatározott okból érvénytelen, vagy olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni, azaz minden ilyen esetben, ezzel szemben a c) pont alapján csak abban az esetben, ha a közigazgatási szerv cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.

[29] Az előzőekből az következik, hogy a közigazgatási bíróság a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre való alapítását hivatalból veszi figyelembe ugyan, amennyiben azonban a közigazgatási cselekmény nem kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezéseken alapul, úgy a Kp. 92. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogkövetkezmény nem alkalmazható. Jelen ügyben a Kúria megállapította, hogy a Kbt. 187. § (3) bekezdésére az alperes mint az ügyben valóban alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre hivatkozott, így csak a Kp. 89. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezmények alkalmazásának lehetett helye.

[30] Másrészt a közigazgatási bíróság hatásköre nem terjed ki a keresettel nem támadott közigazgatási cselekmény felülvizsgálatára. A perbeli esetben az alperes határozata több kérdésre terjedt ki. Mind az Kft.1, mind a felperes esetében megállapította a Kbt. 187. § (3) bekezdését, ezért a felperessel szemben 2.500.000 forint, az Kft.1-vel szemben 5.000.000 forint összegű bírságot szabott ki, ezt meghaladóan a jogsértés hiányát állapította meg. A felperes keresete csupán a vele szemben kiszabott bírságot érintette. A Kúria megállapította, hogy a határozat felperes terhére vonatkozó rendelkezése elkülönült a határozat további rendelkezéseitől, az önállóan a kereset tárgya lehetett, így a határozat ezen részt meghaladó érintésére a közigazgatási bíróságnak az ügyben nem volt lehetősége. A közigazgatási bíróság jogszerűen érintette tehát a határozatnak csak a felperest érintő szankcióra vonatkozó részét a közigazgatási cselekménynek az ügyben nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezésre való alapítása miatt.

[31] Az alperes a felülvizsgálati kérelmében a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontjának sérelmét állította, azonban azt az eljárt bíróság nem alkalmazta. Az alperes határozatának részbeni megsemmisítése a Kp. 89. § (1) bekezdés a) pontján és a 92. § (1) bekezdés c) pontján alapult.

[32] A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint a Hatóság figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós szerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket.

[33] A Kbt. 187. § (3) bekezdése értelmében a Hatóság elnöke, illetve a közbeszerzési biztos megkeresésére a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben minden szervezet – ideértve a szakmai kamarákat és az érdekképviselői szervezeteket is – köteles tíz napon belül tájékoztatást adni, és az EKR-ben rendelkezésre álló adatok hozzáférhetőségét biztosítani.

[34] A Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását, ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen, ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt.

[35] A Kúria rámutat, hogy a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja három különböző szervet említ, nevezetesen az alperest, az alperesi érdekeltet és a Közbeszerzési Hatóságot, azzal, hogy az alperes eljárásának kezdeményezésére az alperesi érdekelt jogosult. A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint továbbá a Hatóság is kezdeményezheti az alperes hivatalból való eljárását. Mindkét esetben feltétel, hogy a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető legyen, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt-be ütköző módon került sor.

[36] A kifejtettekből következik, hogy a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti szerződés-ellenőrzési eljárás nem az alperesi érdekelt, hanem a Közbeszerzési Hatóság hatáskörébe tartozik. Tévedett tehát az elsőfokú bíróság, amikor azt az alperesi érdekelt eljárásának tekintette. Másrészt ez az eljárás a Kbt. idézett pontjának kifejezett rendelkezése szerint Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés.

[37] Az alperes határozatának 15. pontja szerint a kezdeményezés jogalapja a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja volt, azzal, hogy a 18. pont szerint (második kezdeményezési elem) a felperes megsértette a Kbt. 187. § (3) bekezdését, melyet – ténybelileg – a felperes nem vitatott. A határozat a kezdeményezés más jogalapját nem értékelte, így az a bíróság vizsgálatának tárgyát sem képezhette.

[38] A Kúria megállapította, hogy Kbt. 187. § (3) bekezdése – a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben kiadott megkeresésére tíz napon belüli tájékoztatási kötelezettség (és az EKR-ben rendelkezésre álló adatok hozzáférhetőségének biztosítása) – nem azonos a szerződés Kbt-be ütköző módosításával vagy teljesítésével, így az nem alapozhatja meg a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kezdeményezést, mely körülményt az alperesnek hivatalból észlelnie kellett volna. Ezen körülmény pedig önmagában is megalapozza az alperes határozatának – a keresettel érintett részben történő – megsemmisítését. Az alperes megismételt eljárását pedig nem a felperes mulasztásának szankcionálására vonatkozó igény, hanem az alperesi érdekelt második kérelmi elemének a megsemmisítés folytán bekövetkező elbírálatlansága teszi szükségessé. Helyes volt ebben a tekintetben a jogerős ítélet [38] bekezdésében foglalt iránymutatás, amely kizárta a kérelmi elem érdemi elbírálását.

[39] A felülvizsgálati kérelmekben foglaltakra tekintettel a továbbiakban vizsgálni kellett, hogy a felperes mulasztása anyagi, vagy eljárásjogi természetű volt, illetve a mulasztás mely jogszabályi rendelkezések alapján szankcionálható.

[40] Az anyagi jog jellemzője, hogy jogokat és kötelezettségeket határoz meg, míg az eljárásjogi jog érvényesítésének módját, az arra vonatkozó eljárások rendjét szabályozza. A Kbt. egyaránt tartalmaz anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket (pl. az eljárás megindítására, határidejére, kizárásra, stb.). Önmagában az a körülmény tehát, hogy az eljárás és a felperes által elmulasztott kötelezettség a Kbt-ben van nevesítve, nem jelentheti azt, hogy a kötelezettség anyagi jogi jellegű lenne.

[41] A Kbt. 145. § (1) bekezdésében kifejezetten előírja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (azaz az alperes) eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni a Kbt., valamint a Kbt. törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint a Hatóság szerződés-ellenőrzési eljárása „az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés keretében” történik.

[42] A szerződés-ellenőrzési eljárás részletes szabályozása a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendeletben (a

továbbiakban: Korm. r.) valósult meg. A Korm. r. 3. § (1) bekezdése a Hatóság eljárására a Kbt. és az Ákr. rendelkezéseit rendeli alkalmazni. A Kbt. az eljárásra további részletszabályokat nem tartalmaz.

[43] A szerződés-ellenőrzési eljárást lefolytató Hatóság működésének célja a Kbt. 179. § (1) bekezdése szerint a Kbt-ben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása. Feladata a Kbt. 187. § (1) bekezdése szerint, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

[44] A Kbt. preambuluma szerint annak célja a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése.

[45] A kifejtettek szerint a szerződés-ellenőrzési eljárás célja is ezek fényében ítéltető meg, amelyből az következik, hogy az annak során a tájékoztatási kötelezettség – határidőben való – teljesítése az ellenőrzés hatékony lefolytatását szolgálja, az tehát az eljárás rendjének szabályozásaként eljárási jellegű kötelezettségnek tekinthető.

[46] A szerződés-ellenőrzési eljárásra a kifejtettek szerint a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja és a Korm. r. 3. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó az Ákr. hatósági ellenőrzésről szóló VI. Fejezete.

[47] Helytállóan vezette le ezért az eljárási bíróság azt, hogy az Ákr. 98. §-ában foglaltakra tekintettel a Hatóság szerződés-ellenőrzési eljárásában is az Ákr. 64. § (2) bekezdése és a 77. §-a szerinti eljárási bírság alkalmazandó az adatszolgáltatás, tájékoztatás elmulasztása esetén. Az eljárási bírság kiszabására pedig az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzésnek minősülő szerződés-ellenőrzési eljárást lefolytató hatóságnak, azaz a Közbeszerzési Hatóságnak lehet hatásköre.

[48] A kifejtettekre tekintettel a Kúria az indokolás pontosítása mellett a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[49] A Közbeszerzési Hatóság szerződés-ellenőrzési eljárása az Ákr. szerinti hatósági ellenőrzés, melyben az Ákr. eljárási bírságra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók.

Záró rész

[50] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése, valamint a 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó 77. § (2) bekezdése alapján a felperes kérelmére az ügyet tárgyaláson bírálta el.

[51] A Kúria a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét a költségjegyzéken előterjesztettekkel egyezően a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint 75.000 forint + ÁFA összegben állapította meg, és annak megfizetésére a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 82. §-a, 83. § (1) bekezdése és 87. § (1) bekezdése alapján az alperest és az alperesi érdekeltet egyetemlegesen kötelezte.

[52] A felülvizsgálattal – az előterjesztett felülvizsgálati kérelmenként – az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1) bekezdése, 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése szerint felmerült illeték az alperes és az alperesi érdekelt Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján fennálló személyes illetékmentességére tekintettel a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.

[53] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2024. november 26.

Dr. Kalas Tibor s.k.

a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.

előadó bíró

Dr. Bögös Fruzsina s.k.

bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k.

bíró

Dr. Dobó Viola s.k.

bíró

