



**A KÚRIA**  
**mint felülvizsgálati bíróság**  
**ítélete**

**Az ügy száma:** Kfv.V.37.745/2023/14.  
**A tanács tagjai:** dr. Márton Gizella a tanács elnöke  
dr. Stefancsik Márta előadó bíró  
dr. Darák Péter bíró  
dr. Demjén Péter bíró  
Ságiné dr. Márkus Anett bíró

**Az I. rendű felperes:** E2 Hungary Energiakereskedelmi és Szolgáltató Zrt.  
(1117 Budapest, Dombóvári út 26.)

**Az I. rendű felperes képviselője:** Süvöltős Ügyvédi Iroda  
(eljáró ügyvéd: dr. Süvöltős András;  
1118 Budapest, Zólyomi út 19.)

**A II. rendű felperes:** E.ON Energiamegoldások Kft.  
(1134 Budapest, Váci út 17.)

**A II. rendű felperes képviselője:** Szecskay Ügyvédi Iroda  
(eljáró ügyvéd: dr. Wellmann György;  
1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 16-17.)

**Az alperes:** Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság  
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)

**Az alperes képviselője:** dr. Szathmári Réka kamarai jogtanácsos  
**Az alperesi érdekelt:** Budapest Vásárcsarnokai Kft.  
(1117 Budapest, Körösy József utca 7-9.)

**Az alperesi érdekelt képviselője:** dr. Molnár Judit Ügyvédi Iroda  
(eljáró ügyvéd: dr. Molnár Judit;  
1055 Budapest, Balaton utca 25. IV. emelet 4.)

**A per tárgya:** közbeszerzési határozat elleni közigazgatási per  
**A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:** az alperes  
**A felülvizsgálni kért jogerős határozat:** Fővárosi Törvényszék 2023. október 4. napján kelt  
103.K.704.051/2022/22. számú ítélete

**Rendelkező rész**

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.051/2022/22. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a II. rendű felperes részére 33.000 (harmincháromezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A le nem rótt 140.000 (száznegyvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

## I n d o k o l á s

### A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF) földgáz energia központosított beszerzésére ajánlati felhívást tett közzé 2020. december 21-én a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó, illetve a központosított közbeszerzési eljáráshoz önként csatlakozó intézmények részére általános felhasználási célú földgáz energia központosított beszerzése a 2021-2022-es és a 2022-2023-as gázévre, majd a felperesekkel és a perben nem álló Alteo Energiakereskedő Zrt.-vel (a továbbiakban: Zrt1), a MET Magyarország Energiakereskedő Zrt.-vel (a továbbiakban: Zrt2) és az MVM Next Energiakereskedelmi Zrt.-vel (a továbbiakban: Zrt3) 2021. március 22. napján a 2021. április 2.-2024. január 31. terjedő időszakra a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 105. § (2) bekezdés c) pontja szerinti keretmegállapodást kötött. A keretmegállapodást a felek három alkalommal módosították, a módosítások – elsősorban – a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő által előre nem látott szempontok miatt a földgáz árának kialakítására vonatkozó szerződéses feltételeket érintették.
- [2] Az alperesi érdekelt 2022. május 31-én jelentette be önkéntes csatlakozását a központosított közbeszerzési rendszerhez, bejelentése 2022. június 2-án került elfogadásra. Ezt követően 2022. június 28. napján, mint ajánlatkérő a központosított közbeszerzés keretein belül megindította a keretmegállapodásos eljárás második részét. Az ajánlattételi felhívásra a keretmegállapodásban résztvevő öt gazdasági társaság ajánlatot tett, azonban az ajánlatkérő alperesi érdekelt az eljárást eredménytelennek nyilvánította, majd másodszor (2022. július 8.) is megindította két felhasználási helyre történő földgázszállításra a keretmegállapodásos eljárás második részét.
- [3] Az ajánlattételi felhívásra a keretmegállapodásban résztvevő öt gazdasági társaság ismét ajánlatot tett. Az ajánlatkérői összegezés (2022. július 28.) szerint az eljárás eredményes volt, nyertese a Zrt2 lett, a nyertes ajánlatot követő legkedvezőbb ajánlattevő a Zrt1 lett, az I. és II. rendű felperesek és a Zrt3 ajánlata érvénytelen volt.
- [4] Az eljárás nyertese előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az ajánlatkérőhöz arra hivatkozva, hogy az ajánlata érvénytelen volt, így jogszabálysértő a nyertesként való kihirdetése. Az alperesi érdekelt ajánlatkérő a vitarendezési kérelmet elutasította, viszont módosította az összegzést (2022. augusztus 4.), és érvénytelennek nyilvánította a Zrt2 ajánlatát is. Nyertes ajánlattevőnek a Zrt1-et hirdette ki.
- [5] Ezt követően a Zrt1 bejelentette az ajánlatkérő alperesi érdekeltnek, hogy a szerződéskötési kötelezettségének nem tud eleget tenni, mivel az ajánlata és a módosított összegzés közötti időszakban a földgáz ára 82%-kal emelkedett.
- [6] Az alperesi érdekelt ajánlatkérő 2022. augusztus 10. napján jogorvoslati kérelmet terjesztett elő az alperesnél, és kérte, hogy az alperes állapítsa meg, hogy a keretmegállapodásban részes, Zrt1-en kívüli négy ajánlattevő megsértette a Kbt. 104. § (3) bekezdését, továbbá a jogsértés megállapítása mellett a Kbt. 165. § (3) bekezdése alapján szabjon ki bírságot, továbbá kötelezze a kérelmezetteket a befizetett igazgatási szolgáltatási díj, valamint a jogi képviselőt ellátó ügyvéd munkadíjának megfizetésére.
- [7] Előadta, hogy a keretmegállapodás és az ajánlattételi felhívás is tartalmazta a Kbt. 104. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést, mely szerint a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli. A Zrt1 kivételével a másik négy gazdasági társaság (a kérelmezettek) hiányos ajánlatot tettek az érintett, illetve az azt

megelőző eljárásban is, annak ellenére, hogy az ajánlattétel megkönnyítése érdekében iratmintákat bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére, és a verseny újranyitási eljárásban, annak sajátosságai folytán, egyébként is csupán 4, adott esetben 5 dokumentum benyújtása szükséges. A kérelmezettek ajánlatuk hiányosságait hiánypótlási felhívás ellenére sem, vagy nem teljeskörűen pótolták, ugyanazon módszerrel élve hiányosan nyújtották be az ajánlatukat, illetve hiánypótlási nyilatkozataikat. Ezáltal a törvényi kötelezettségük elmulasztásával, a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítésére kötelezett ajánlatkérő számára jelentős érdeksérelmet, továbbá jelentős többletköltséget okoznak az eredménytelen, illetve a megismételt eljárásokkal, valamint a működését veszélyeztetik.

- [8] Az alperes által tartott tárgyaláson az alperesi érdekelt kérelmező fenntartotta a jogorvoslati kérelmét, a Kbt. 104. § (3) bekezdése alapján kifejezetten az ajánlattételi kötelezettség megsértését állította, emellett előadta, hogy a kérelméből kitűnően a tételes normasértés [Kbt. 104. § (3) bekezdés] mellett a kifogásolt magatartás, a színlelt ajánlattétel tisztességtelen piaci magatartás, amely megalapozza a Kbt. 2. § (1) bekezdése szerinti verseny tisztasága alapelv sérelmét is.
- [9] Az alperes a 2022. október 14. napján kelt D.295/41/2022. számú határozatában megállapította, hogy a kérelmezettek – köztük az I. és II. rendű felperes – megsértették a Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdéseit, melyre tekintettel terhükre személyenként 1.000.000 Ft bírságot szabott ki.
- [10] Határozatát a Kbt. 2. § (1), (3), (4), (7) bekezdéseire, 3. § 1. és 18. pontjaira, 104. §-ára, 105. § (1)-(2) bekezdéseire, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 38. §-ára alapította.
- [11] A közigazgatási perfelülvizsgálati eljárás szempontjából releváns indokolása szerint a kérelmező által a közbeszerzési tárgyaláson a Kbt. 2. § (1) bekezdése megsértése kapcsán tett előadása nem új kérelmi elem, hanem a jogorvoslati kérelemben megjelölt jogsértő tevékenységet alátámasztó további jogszabályhely. Ezért az arra - a tárgyaláson, tehát a jogorvoslati határidő leteltét követően - történő hivatkozás nem késett el. A közbeszerzési tárgyaláson érdemi észrevétel tehető, így az alapelvi jogsértésre történő kérelmezői hivatkozás a Kbt. 160. § (3) bekezdése alapján is figyelembe vehető volt.
- [12] A Kbt. 104. § (3) bekezdés második mondata szerint a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli, az ajánlattételi határidőre a keretmegállapodásos eljárás második részében valamennyi ajánlattevő, így a kérelmezettek is benyújtották az ajánlatukat, azonban azok érvénytelennek minősültek. A jogorvoslati kérelemben írt magatartásuk formálisan megfelel az ajánlattételi kötelezettség teljesítésének, ezért a Kbt. 104. § (3) bekezdése nem sérült. Megállapítása szerint ugyanakkor a kérelmezettek közbeszerzési eljárásban megvalósított magatartása, ajánlattétele és hiánypótlása, és ekként a közöttük lévő verseny látszólagos volt, nem törekedtek érvényes és nyertes ajánlattételre, hanem csak a Kbt. és a keretmegállapodásos előírások formális teljesítésére. A kérelmezettek – köztük az I. és II. rendű felperes – magatartása ellentétes a Kbt. céljával, a tisztességes verseny preambulumban rögzített alapkövetelményével. Az ajánlattevők látszólagos ajánlattétele sérti a Kbt. 2. § (1) bekezdése szerinti verseny tisztasága és a Kbt. 2. § (3) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség alapelveit. A Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja szerint ezért megállapította a jogsértés megtörténtét és a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja és (4) bekezdése alapján bírságot szabott ki.

### **A kereseti kérelem és az alperes védekezése**

- [13] Az I. rendű felperes keresetében elsődlegesen az alperes határozatának megsemmisítését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte. Vitatta, hogy közbeszerzési jogsértést követett volna el. Álláspontja szerint az alperes megsértette a Kbt.165. § (2) bekezdés c)-d) pontjait és

a (3) bekezdés d) pontját, az Ákr. 2-3.§-át és 5. §-át, mert nem biztosította ügyfél jogait, továbbá a Kbt. 2. § (3) bekezdése megsértésének megállapításával a benyújtott jogorvoslati kérelmen túlterjeszkedett. Megsértette továbbá az Ákr. 62. §-át, mert megállapításai iratellenesek, nem okszerűek, a felvett tényállás hiányos, hibás. Az alperes megsértette Kbt. 151. § (2) bekezdése, az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján alkalmazandó Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontját is, tekintettel arra, hogy a Kbt. 2. § (1) megsértésére alapított, a tárgyalás során előadott új kérelmi elem, önálló, új kérelmi elemnek minősül, az elkésett, így az eljárás megszüntetésnek lett volna helye. Emellett az alperes megsértette Kbt. 165. § (11) bekezdését, az Ákr. 81. §-át is, tekintettel arra, hogy a határozata indokolásában sem a bírság alkalmazásának és összegének indokait nem adta meg teljes körűen, az egyes kérelmezettek cselekményeit önállóan nem mérlegelte.

- [14] A II. rendű felperes keresetében az alperes határozatának megváltoztatását, a jogsértés megállapításának mellőzését, másodlagosan a bírság kiszabásának mellőzését kérte.
- [15] Előadta, hogy a kérelmező alapvető jogsértésre való hivatkozása önálló kérelmi elemnek minősül, amely tekintetében a jogorvoslati kérelem elkésett. Másrészt a Kbt. 2. § (3) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség alapelveire való hivatkozás nem csak a jogorvoslati kérelemben nem jelent meg, de a kérelmező arra a tárgyaláson sem hivatkozott. Az alperes tévesen értelmezte a tartalom szerinti elbírálás elvét, és az eljárás hivatalból történő kiterjesztése nélkül jogszabálysértően állapított meg terhére közbeszerzési alapvető jogsértést.
- [16] Az alperes ellenkérelme a határozatában foglalt indokok alapján a keresetek elutasítására irányult. Hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban a kifogásolt magatartás jogi minősítése az alperes feladata, a kérelemhez való kötöttség nem a jogorvoslati kérelemben megsértettként megjelölt jogszabályhelyhez való kötöttséget jelenti.
- [17] Az alperesi érdekelt a keresetek elutasítását kérte.

### **A jogerős ítélet**

- [18] Az elsőfokú bíróság a perek tárgyalását egyesítette, majd jogerős ítéletével az alperes határozatot az I. és II. rendű felperesekre vonatkozó részben megsemmisítette és az alperest e körben új eljárásra kötelezte.
- [19] Ítélete indokolásában rögzítette, hogy az alperesi érdekelt jogorvoslati kérelmében alapvető jogsértést nem nevesített, sem jogszabályhely szerint, sem a tartalma szerinti leírással. Az alperes határozatában a Kbt. 2. § (1) bekezdése esetében arra hivatkozott, hogy az a jogorvoslati kérelem jogszerű kiegészítése volt, a Kbt. 2. § (3) bekezdése esetében pedig a tartalom szerinti elbírálás elve alapján minősítette a feltárt tényállást.
- [20] A Kbt. 3. § 16. pontja és a Kbt. 149. § (1) bekezdés d) pontja értelmezésével megállapította, hogy a kérelmi elem három konjunktív részből áll: a jogsértő magatartás és a megsértett jogszabály megjelöléséből, valamint döntésre irányuló indítványból [Kfv.VI.38.358/2018/3.]. Téves volt ezért az alperes azon álláspontja, miszerint a kérelmi elem lényegi részét a jogsértőnek vélt magatartás megjelölése adja, és a jogi minősítés nem a kérelmező, hanem az alperes feladata.
- [21] Kiemelte, hogy a Kbt. az Ákr. általános szabályaihoz képest speciális tartalmi követelményeket támaszt a jogorvoslati kérelemmel szemben, ezért az Ákr. 38. §-ában foglalt tartalom szerinti elbírálás elve nem írhatja felül a Kbt. kógens rendelkezéseit. A jogszabályhely megjelölésének kötelezettsége nem cél nélküli követelmény, hanem a jogorvoslati eljárás vizsgálódásának irányát jelöli ki. A vélelmezett jogsértő magatartás

jogorvoslati kérelemben való leírása önmagában nem értelmezhető jogorvoslati kérelemként, és azon belül kérelmi elemként. Ahhoz, hogy a vélelmezett jogsértés beazonosítható legyen, szükséges bemutatni a kérelmező által az eljárási cselekményekhez kapcsolódó Kbt. szabályozást, és azon összefüggéseket, mely szerint a sérelmezett magatartás valamely konkrét jogszabályi rendelkezésbe ütközik. A tartalom szerinti elbírálás követelménye egy olyan kiegészítő szabály, amely a kérelem tartalmának meghatározására szolgál, az nem vezethet a kérelemtől elrugaszkodott eredményre.

- [22] Az alperesi érdekelt jogorvoslati kérelmében kimerítően bemutatta a kérelmezettek magatartását, jogszabályhellyel és szövegesen is megjelölte a Kbt. 104. § (3) bekezdésének sérelmét, valamint azt az ok-okozati összefüggést, hogy a színlelt, formális ajánlat nem felel meg az ajánlattételi kötelezettség teljesítésének. A Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt alapelv megsértésének a jogorvoslati kérelem alapján történő vizsgálatához azonban – a Kbt. 3. § 16. pontja és 149. § (1) bekezdés d) pontja szerint – a kérelemben meg kellett volna jelölni a megsértett jogszabályi rendelkezést is. A Kbt. 2. § (1) bekezdésében nevesített verseny tisztasága alapelv és a jogsértő magatartás közötti ok-okozati összefüggés levezetése a tárgyaláson a Kbt. 104. § (3) bekezdésében foglalt ajánlattételi kötelezettségen túlmutató jogsértésre vonatkozott. Az alperesnek észlelnie kellett volna, hogy az alperesi érdekelt ezen nyilatkozata az eredeti kérelem kereteit meghaladta, és meg kellett volna a vizsgálnia, hogy az újonnan előterjesztett kérelmi elem érdemben elbírálható-e.
- [23] Utalt arra, hogy az alperesnek lehetősége van a Kbt. 158. §-a alapján az eljárást a kérelemben nem szereplő jogsértésre kiterjeszteni, azonban erről végzést kell hoznia, amellyel tájékoztatja az ügyfeleket arról, hogy a kérelemben szereplőtől eltérő körben folytat vizsgálatot, és ezáltal biztosítja ügyféli jogaik (védekezéshez való jog, nyilatkozattétel és észrevételek előterjesztésének joga) gyakorlását, a tisztességes hatósági eljárást [Kfv.III.37.193/2017/5., Kfv.III.37.312/2017/4., Kfv.IV.35.564/2012/4., Kfv.VII.38.167/2021/15., Kfv.I.35.436/2020/6.]. A jelen esetben az alperes elmulasztotta tájékoztatni a felpereseket arról, hogy a vizsgálata a Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdéseiben foglalt alapelvek betartására is kiterjed, és ebben a körben korlátozta a felperesek Kbt. 160. §-ában foglalt nyilatkozattételhez és észrevételezéshez való jogát. Ez az ügy érdemére kiható, a perben nem orvosolható eljárásjogi szabálysértés, amely az alperes határozatának a keresetekkel támadott körben történő megsemmisítését és az alperes új eljárás lefolytatására való kötelezését eredményezte.
- [24] Az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés miatt az anyagi jogi sérelmek érdemi vizsgálatát mellőzte.
- [25] A megismételt eljárásra szóló iránymutatása szerint az alperesnek elsőként vizsgálnia kell, hogy van-e az alperesi érdekelt tárgyaláson tett, a Kbt. 2. § (1) bekezdésének megsértését állító új kérelmi elem érdemi elbírálásának akadálya; amennyiben az új kérelmi elem elbírálását megengedhetőnek tartja, vagy a Kbt. 158. § (1) bekezdésének alkalmazásával a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztéséről dönt a Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdésében foglalt alapelvek tárgyában, úgy teljes körűen biztosítania kell a felperesek számára ügyféli jogaik gyakorlását.

### **A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem**

- [26] Az alperes felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára történő utasítását, másodlagosan a jogerős ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását kérte.
- [27] Álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 78. § (2) bekezdését, 85. § (2) bekezdését, 89. § (1) bekezdés b) pontját, 92. § (1) bekezdés b) pontját, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (4)-(5) bekezdését, valamint a Kbt. 160. §-át, 165. §-át

és a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2007. december 11-i 2007/66/EK Irányelve preambulumban és 1. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdésében megfogalmazott hatékony közbeszerzési jogorvoslat lehetőségét, az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkét, és az Ákr. 38. §-át. A jogerős ítélet továbbá jogkérdésben eltér a Kúria Kfv.VI.37.218/2011/10. (EBH2012. K.12.) számú ítéletétől, valamint a korábbi bírói gyakorlattól (pl. Fővárosi Bíróság 25.K.34.477/2007/5., Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.545/2008/5.).

- [28] Előadta, hogy az alperesi érdekelt a közbeszerzési tárgyaláson csak a megsértett jogszabályi rendelkezéseket egészítette ki, ugyanazon ajánlattevői magatartást tartotta jogsértőnek. Az elsőfokú bíróság jogértelmezése sérti a tartalom szerinti elbírálás Ákr. 38. §-ban rögzített elvét, továbbá ellentétes a korábbi bírósági gyakorlattal [Kfv.I.37.218/2011/10. (EBH2012. K.12.)], korlátozza a döntőbizottság jogköreit, a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Az Ákr. 38. §-ára is tekintettel a kérelmet tartalma alapján volt köteles elbírálni. A kérelemhez való kötöttség nem azt jelenti, hogy a megsértett jogszabályhelyhez, jogi minősítéshez kötve van a döntőbizottság, a kérelem jogi minősítése ugyanis a döntőbizottság hatásköre, így az abban foglaltaktól eltérő jogszabályhely megsértését is megállapíthatja. Téves az elsőfokú bíróság azon álláspontja, amely szerint a Kbt. kógens előírásai alapján a jogi minősítés is a kérelmező feladata lenne. A jogorvoslati eljárásnak az a célja, hogy a döntőbizottság minél szélesebb körben tárja fel a közbeszerzési eljárás résztvevőinek jogsértéseit, hatékonyan járjon el a jogsértő helyzetek megszüntetésének érdekében. Ezáltal biztosítható – az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően – a Kbt. preambulumban, „az irányelvekkel”, Alapjogi Chartával összhangban a közpénzek észszerű felhasználása átláthatóságának és széles körű, nyilvános ellenőrizhetőségének a megteremtése, a közbeszerzések során a tisztességes verseny és a hatékony jogorvoslat követelménye. Mindezt a célt nem tudná megvalósítani, ha a jogorvoslati kérelemben megjelölt megsértett jogszabályi rendelkezéshez feltétlenül kötve lenne, és nem a kérelemben megjelölt magatartást kellene vizsgálnia. A Kbt. 165. §-a alapján a döntőbizottság jogsértést állapíthat meg, ennek során nincs kötve a kérelmező/hivatalbóli kezdeményező kérelmében/kezdeményezésében foglalt jogszabályhelyhez. Utalt a Fővárosi Bíróság 25.K.34.477/2007/5. számú ítéletére, mely kimondta, hogy „(...) arra hivatkozással a jogsértés megállapítását mellőzni, netán jogsértés hiányát kimondani nem lehet, hogy a kérelmező a megsértett jogszabályi rendelkezést nem határozta meg helyesen.” A vizsgálódás irányát tehát a kérelemben leírt jogsértő magatartás, és nem a megjelölt jogszabályhely határozza meg. Az alperesi érdekelt amiatt nyújtotta be a kérelmét, mert a keretmegállapodásban részes ajánlattevők csak formálisan tettek eleget a Kbt. 104. § (3) bekezdésében rögzített törvényi kötelezettségüknek, ténylegesen azonban nem teljesítették ajánlattételi kötelezettségüket. Ugyanezen magatartás miatt állította tárgyaláson az alapelvi jogsértést. Többlettényállási elemet nem adott elő, csak azt állította, hogy az ajánlattevők vitatott magatartása alapelvi jogsértést is megvalósít. A közbeszerzési eljárás során az alperesi érdekelt által a jogorvoslati kérelemben sérelmezett magatartást vizsgálta meg, és annak kapcsán állapította meg az alapelvi jogsértést. A jogorvoslati eljárásban új kérelmi elem előterjesztésére nem került sor, döntésével nem terjeszkedett túl a kérelmen.
- [29] Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság összemosta az eljárási és érdemi kérdések vizsgálatát, ugyanis az, hogy egy bizonyos magatartás mely jogszabályhelynek a megsértését valósítja meg, nem eljárásjogi előkérdés, hanem a jogorvoslati eljárás érdeme.
- [30] Hangsúlyozta, hogy mivel az eljárás során a jogorvoslati eljárással érintett magatartás nem változott, így a felperesek nyilatkozattételhez, észrevételezéshez, védekezéshez való alapjoga nem sérült. Már a jogorvoslati kérelem alapján, de legkésőbb a tárgyaláson olyan helyzetben voltak, hogy az általa vizsgált valamennyi jogsértés tekintetében részletes, érdemi

nyilatkozatot tehetettek. Ezen jogukkal a tárgyaláson egyébként éltek is, amit az elsőfokú bíróság is elismert az ítélete [51] bekezdésében.

- [31] Az I. rendű felperes felülvizsgálati ellenkérelmét elkésetten terjesztette elő, ezért a Kúria annak hatálytalanságát – a felek értesítése mellett – külön végzéssel megállapította.
- [32] A II. rendű felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását kérte. Előadta, hogy az alperes a felülvizsgálati kérelmében több megsértett jogszabályhelyet jelölt meg, azonban jogi érvelést ezek közül csupán a Kbt. 2. § (1) és (3) bekezdés, 3. § 16. pont, 28. § (1) bekezdés, 104. § (3) bekezdés, az Ákr. 38. § és a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja tekintetében adott elő. Hangsúlyozta, hogy az alperes a kérelmi elem fogalmát tévesen, a jogszabályi rendelkezéssel, a bírói gyakorlattal és a Kbt.-hez fűzött kommentárral is ellentétesen értelmezi.
- [33] Az alperesi érdekelt észrevételében teljes egészében osztotta a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat, kiemelte, hogy ha valamely tevékenység több közbeszerzési jogszabályi rendelkezés megsértését is megvalósítja, a kérelem nem tartalmaz több kérelmi elemet, mert nem a megsértett jogszabályhely, hanem a jogsértő esemény, a közbeszerzési tevékenység teszi a kérelmi elemet beazonosíthatóvá. Osztotta az alperes álláspontját, hogy a közigazgatásban érvényesülő kérelemhez való kötöttség nem azt jelenti, hogy az alperes a kérelemben megjelölt megsértett jogszabályhelyhez, annak kérelmező általi jogi minősítéshez van kötve. Ez az értelmezés az adott jogsértés elbírálatlanságát eredményezné.

#### **A Kúria döntése és jogi indokai**

- [34] Az alperes felülvizsgálati kérelme alaptalan.
- [35] A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre, vagy a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással van helye felülvizsgálatnak. A felülvizsgálati kérelmet a jogerős ítélet közlésétől számított 30 napon belül kell előterjeszteni [Kp. 115. § (1) bekezdés, 117. § (1) bekezdés], annak kötelező tartalmi eleme a kérelmet megalapozó pontos jogszabályhely, illetve a közzétett kúriai határozat és azon részének megjelölése, amelytől az ítélet jogkérdésben eltér [Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 100. § (2) bekezdés b) pont]. A felülvizsgálati kérelmet megváltoztatni a felülvizsgálati határidőn túl nem lehet [Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 100. § (5) bekezdése]. A Kúria a jogerős ítéletet - a bizonyítás és vizsgálat hivatalbóli elrendelésének körén kívül - csak a felülvizsgálati kérelem, a csatlakozó felülvizsgálati kérelem, és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálhatja felül [Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdése], az eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt [Kp. 120. § (5) bekezdése].
- [36] A közigazgatási perben és a jogerős ítélet felülvizsgálata során is eldöntendő jogkérdés az volt, hogy amennyiben a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban a kérelmező a kifogásolt, a közbeszerzési eljárás más résztvevője által tanúsított magatartást teljeskörűen leírja, illetve azt megfelelően alá is támasztja, azonban a jogorvoslati kérelmében kizárólag a Kbt. egy konkrét rendelkezésének megsértését állítja és ehhez kapcsolódóan jelöli meg a megsértett jogszabályhelyet, majd a jogorvoslati kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőn túl (jelen esetben az alperes által tartott tárgyaláson) a jogorvoslati kérelmében előadott, kifogásolt magatartás tekintetében további jogszabálysértésre is hivatkozik, és azt állítja, hogy az általa

kifogásolt magatartás a Kbt. egyik alapelvének sérelmét is megvalósítja, az alperes vizsgálata kiterjedhet-e az eljárás hivatalból történő kiterjesztése nélkül az utóbb megjelölt, illetve a kérelmező által meg sem jelölt alapelvi jogsértés vizsgálatára, illetve a döntése utóbbiakra kiterjedhet-e.

- [37] A Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálata során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helytálló tényállást állapított meg, és az abból levont jogkövetkeztetései megfelelnek a perben alkalmazandó jogszabályoknak és a Kúria közzétett gyakorlatának.
- [38] Az elsőfokú bíróság által felsorakoztatott érvek mellett a Kúria rámutat, hogy az alperes határozatát az ajánlatkérő alperesi érdekelt kérelmére indult eljárásban hozta. A kérelem előterjesztésére a Kbt.-t sértő vagy veszélyeztető tevékenység vagy mulasztás miatt, a Kbt. 148. § (3) bekezdése szerint a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napos - a Kbt. 148. § (10) bekezdése értelmében jogvesztő - határidőn belül van lehetőség. A Kbt. 149. § (1) bekezdés d) pontja szerint a jogorvoslati kérelemben – egyebek mellett – meg kell jelölni a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait. Mivel a Kbt. 3. § 16. pontjának jelen ügy szempontjából releváns fordulata szerint egy kérelmi elemnek a jogorvoslati kérelem azon elkülöníthető része minősül, amely tartalmazza a jogsértő magatartást a megsértett jogszabályi rendelkezés(ek) megjelölésével, és az alperes döntésére irányuló indítványt és annak indokait, annak megítélésakor, hogy egy kérelmi elemnek tekintendő-e az alperesi érdekelt által leírt magatartás azzal, amelyért az alperes a felperesek felelősségét megállapította, meg kell vizsgálni, hogy az alperesi érdekelt által leírt magatartás a megjelölt Kbt. szabállyal együtt milyen tartalmú kérelmi elemet eredményezett.
- [39] Az alperesi érdekelt a 2022. augusztus 10-én benyújtott jogorvoslati kérelmében megsértett jogszabályként a Kbt. 104. § (3) bekezdését jelölte meg, az alperes által 2022. szeptember 16. napján tartott tárgyaláson nyilatkozott arról, hogy ezen jogszabályhely egyes fordulatai közül az ajánlattételi kötelezettség kérelmezettek általi megsértését állítja. Az alperesnek a pontosított kérelem alapján tehát azt kellett vizsgálnia és arról kellett döntenie, hogy a kérelmezettek megsértették-e a keretmegállapodásban való részvételükre tekintettel az ajánlattételi kötelezettségüket. A jogorvoslati eljárás vizsgálódásának iránya ebben az esetben kizárólag az, hogy a kérelmezettek résztvevői voltak-e a keretmegállapodásnak és az ajánlattételi felhívásra benyújtották-e az ajánlatukat.
- [40] A jogorvoslati tárgyaláson az alperesi érdekelt által megjelölt Kbt. 2. § (1) bekezdésének megjelölése mellett a színlelt ajánlatok megtétele miatt a verseny tisztaságának kérelmezettek általi megsértését állította, az alperes utóbb ezt, valamint a Kbt. 2. § (3) bekezdésében foglalt a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megsértését, illetve joggal való visszaélést állapította meg a kérelmezettek terhére.
- [41] Mivel a jogorvoslati kérelemben megjelölt jogszabály megsértéséről való döntéshez az alperesnek csupán azt kellett vizsgálnia, hogy a kérelmezettek részesei-e a tárgyi keretmegállapodásnak és megtették-e ajánlatukat, nyilvánvaló, hogy az alapelvi jogsértések megállapításához, azaz a verseny tisztaságának, a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megtartásához, illetve végső soron a joggal való visszaélés megállapításához nem elégedhetett meg ezen két tény vizsgálatával, és mint ahogy arra az elsőfokú bíróság is utalt, többlettényállási elemek fennálltát kellett vizsgálnia. A verseny tisztaságának, a jóhiszeműség és tisztesség elvének megsértése, a joggal való visszaélés olyan tudatos, visszaélésre irányuló magatartás, amely számos tény összefüggéseiben történő vizsgálatát igényli. Ezen többlettényállási elemek vizsgálatának előfeltétele, hogy a hozzájuk kapcsolható jogszabályhely a jogorvoslati kérelemben megjelölésre kerüljön, és nem elegendő a Kbt. 3. § 16. pontja és 149. § (1) bekezdés d) pontja alapján, hogy az alperesi érdekelt előadta a kérelmében az esetleges visszaélésre utaló kérelmezetti magatartást.

- [42] Ebből következően az alperesi érdekelt nem pusztán a jogorvoslati kérelmében megjelölt kérelmi elemhez társított további jogszabályhelyet, hanem olyan további kérelmi elemet terjesztett elő, amelyet eredeti kérelme nem tartalmazott. Félreértésen alapul az alperes azon előadása, mely szerint azért téves az elsőfokú bíróság új kérelmi elem előterjesztéséről szóló álláspontja, mert az alapelvi jogsértések körében az alperesi érdekelt többlettényállási elemeket nem terjesztett elő a közbeszerzési tárgyaláson. A Kúria kiemeli, hogy az alapelvi jogsértés alperes által történő megállapításához az azt megalapozó tények előadása szükséges, de nem elégséges tartalmi elem; önmagában nem elegendő a jogsértőnek állított magatartás jogorvoslati kérelemben történő leírása, ahhoz a jogorvoslati kérelmet előterjesztő félnek a megsértett jogszabályhelyet is társítania kell. Egy kérelmi elemet tehát a sérelmezett magatartás és a megsértett jogszabályhely, valamint az alperes döntésére irányuló indokolt indítvány alkot. Bármelyik hiányában nem kerülhet sor a kérelemre indult és folytatott eljárásban alapelvi jogsértés megállapítására. Ezt követeli meg a Kbt. 3. § 16. pontja, 149. § (1) bekezdése, A kérelem megfelelő tartalmú előterjesztésének biztosítéka, hogy a Kbt. 145. § (7) bekezdése alapján a közbeszerzési jogorvoslati eljárásban a professzionális képviselő kötelező. Az elsőfokú bíróság helytállóan mutatott rá, hogy ezen előírások nem öncélúak, hanem annak érdekében kerültek rögzítésre, hogy az alperes a törvény által előírt ügyintézési határidőben eleget tudjon tenni a kontradiktórius eljárásból eredő, ügyféli jogok biztosítására irányuló kötelezettségének, illetve a jogorvoslati eljárás megalapozott eredménnyel zárulhasson.
- [43] Az elsőfokú bíróság rámutatott az Ákr. 35. §-a szerinti rendelkezési elv és az Ákr. 38. §-ában meghatározott, a kérelem tartalmi elbírálásának kötelezettségének összefüggéseire. Az általa kifejtetteket a Kúria osztja, és hangsúlyozza, hogy a tartalom szerinti elbírálás kötelezettsége nem azonos a jogorvoslati kérelem törvényben előírt kellékeinek hatóság általi pótlási kötelezettségével, illetve arra nem is ad lehetőséget. A Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján az Ákr. rendelkezéseit a Kbt., valamint a felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével kell alkalmazni, és az Ákr. 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt e törvény megengedi. Mivel a Kbt. kifejezetten rögzíti a jogorvoslati kérelem tartalmi elemeit (valamint az egy kérelmi elem fogalmát is), az alperes nem csupán az Ákr. általános, hanem a Kbt. sajátos rendelkezései alapján kellett, hogy meghatározza a jogorvoslati eljárás kereteit. Az általa hivatkozott Ákr. 38. §-a egyébként is csak azt rögzíti, hogy „A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.” Az elnevezés és a közbeszerzési jogorvoslati kérelemben kötelező tartalmi elemként megjelölendő jogszabályhely nem azonos fogalmak, a kötelező tartalmi elemet az alperes téves jogértelmezéssel pótolta.
- [44] Az alperes határozatában ezért az alperesi érdekelt által egyáltalán nem állított Kbt. 2. § (3) bekezdésének megsértését is jogszabálysértően állapította meg a kérelmezettek terhére.
- [45] A Kbt. pontosan rögzíti az alperes vizsgálatának terjedelmét, és – mint, ahogy az elsőfokú bíróság kifejtette –, a Kbt. 159. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek esetén is a kérelemben nem szereplő jogsértés körében eljárást csak akkor folytathat, ha a vizsgálat kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt, döntését közli az eljárás résztvevőivel, és lehetőséget biztosít számukra nyilatkozataik, észrevételeik megtételére. Az ügyféli jogok biztosításának követelményét nem elégíti ki, hogy a jogorvoslati tárgyaláson felmerült újabb jogsértésre a kérelmezettek a tárgyaláson nyilatkozhattak, ugyanis nem tudhatták, hogy az alperes érdemi vizsgálatot ténylegesen folytat az itt felmerült jogszabálysértés tárgyában. A Kbt. 163. § (3) bekezdése egyébként is kötelezővé teszi, hogy az ügyfelek a tárgyalást megelőzően valamennyi érdemi nyilatkozatukat, észrevételeiket megtegyék. Ezen követelményt nyilvánvalóan nem teljesítette az alperesi érdekelt, mert a jogorvoslati tárgyaláson –

egyébként a jogorvoslati kérelem kötelező tartalmi elemét képező – további jogszabályhelyet jelölt meg. A Kbt 2. § (3) bekezdésének megsértésének vizsgálatáról a kérelmezettek pedig kizárólag az alperesi döntésből értesülhettek, így nyilvánvalóan e körben álláspontjukat a jogorvoslati eljárásban nem fejthették ki.

- [46] A Kúria megállapította mindezek alapján, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan értékelte alperesi eljárást a felperesek ügyféli jogainak megsértésével kapcsolatban is.
- [47] Tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárás kereteinek, irányának meghatározása előfeltétele mind az alperes döntésének, mind a meghozott és keresettel támadott közigazgatási határozat törvényességének, az elsőfokú bíróság helytállóan minősítette mindezen eljárási kérdések vizsgálatát a felperesek terhére írt anyagi jogi jogsértés vizsgálhatósága előfeltételének, és okszerűen mellőzte az alperes határozatának anyagi jogi törvényességi vizsgálatát. Nem összemosta, hanem pontosan lehatárolta tehát az anyagi jogi szempontú vizsgálat előkérdésével kapcsolatos jogszabálysértéseket, azokat értékelte, ezáltal eleget tett a hatékony bírósági jogorvoslat és tisztességes bírósági eljárás követelményeinek. Az alperes által hivatkozott az Alapjogi Charta 47. cikke a jelen perben közvetlenül nem releváns rendelkezés, tekintve, hogy nem uniós jog megsértése, hanem a Kbt. és az Ákr. együttes alkalmazása adta a perben eldöntendő jogkérdést. Az alperes a közbeszerzési jogsértések orvoslására hivatott szerv, azonban hatáskörét kizárólag a rá vonatkozó eljárási szabályok betartása mellett gyakorolhatja. Ezért alaptalanul kifogásolta a 2007/66/EK irányelvre történő általános hivatkozással, hogy az elsőfokú bíróság jogértelmezése azzal az eredménnyel jár, hogy nem tud hatékony jogorvoslatot nyújtani a közbeszerzési jogsértésekkel szemben.
- [48] Az alperes felülvizsgálati kérelmében azt állította, hogy a jogerős ítélet eltér az EBH2012. K.12. (Kfv.VI.37.218/2011/10.) eseti döntésben foglalt jogértelmezéstől. Utal arra a Kúria, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadására nem a Kp. 118. § (1) bekezdés b) pontja alapján került sor, ezért ezen okból érdemi felülvizsgálatra nem kerülhet sor, továbbá az eltérésként hivatkozott további döntések [Fővárosi Ítéltábla és a Fővárosi Bíróság megjelölt határozatai] nem minősülnek a Kúria közzétett határozatának [2011. évi CLXI. törvény - a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 25. §, 51. cím]. Ugyanakkor kiemelendő, hogy az elvieként közzétett eseti döntésben eldöntött jogkérdés a perbelitől részben eltérő volt: abban az ügyben a jogorvoslati kérelemben megjelölt jogszabályokhoz társított utóbb kifogásolt magatartást a kérelmező. A Kúria ezt új kérelmi elemnek minősítette, és kifejtette, hogy annak elkésztését az alperesnek vizsgálnia kellett volna. A jelen ügyben nem a kifogásolt magatartás, hanem a hozzá társított megsértett jogszabályhely megjelölése maradt el a jogorvoslati kérelemben, de mivel mindkét hiányosság érinti a kérelem tartalmi elemeit, ezáltal annak elkésztését eredményezi, a jogerős ítélet követi a Kúria döntésében foglalt jogértelmezést is.
- [49] Végül a Kúria rámutat, hogy az alperesi érdekelt 2022. augusztus 10-i jogorvoslati kérelmében szereplő Kbt. 104. § (3) bekezdésének megsértése körében az alperes a jogorvoslati kérelmet alaptalannak találta, ezen döntését a felperesek keresetükben nem támadták, így a határozat ezen része véglegessé vált. Az alperes a jogorvoslati kérelemtől tehát érdemi döntést hozott, amely tény behatárolja a Kbt. 158. § (1) bekezdésének új eljárásban történő alkalmazhatóságát. A 2022. szeptember 16-i tárgyaláson előterjesztett új kérelmi elem nyilvánvalóan elkésztett, így az elsőfokú bíróság által adott, új eljárásra szóló iránymutatás körében ezen tények értékelendők.
- [50] A Kúria mindezen indokok alapján megállapította, hogy a jogerős ítélet nem sérti a Kbt. 160. §-át, 165. §-át, az Ákr. 38. §-át, a Kp. 78. § (2) bekezdését, 85. § (2) bekezdését, 89. § (1) bekezdés b) pontját, 92. § (1) bekezdés b) pontját, a Pp. 346. § (4)-(5) bekezdését, az nem ellentétes a közzétett gyakorlatával, ezért azt a Kp. 121. § (2) bekezdésében foglaltak alkalmazásával hatályában fenntartotta.

#### **A döntés elvi tartalma**

- [51] *A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményező jogorvoslati kérelemben önmagában nem elegendő a jogsértőnek állított magatartás leírása, ahhoz a jogorvoslati kérelmet előterjesztő félnek a megsértett jogszabályhelyet is társítania kell. A kérelem tartalom szerinti elbírálásának kötelezettségére hivatkozással a közbeszerzési jogorvoslati kérelem tartalmi hiányosságait a Közbeszerzési Döntőbizottság jogszerűen nem pótolhatja.*

### **Záró rész**

- [52] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.
- [53] A Kúria a II. rendű felperes felülvizsgálati perköltségének viselésére az alperest a Kp. 35. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. 82. § (1) és (2) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte. A Kúria a perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdése és 3. § (5) bekezdése alapján a felszámított összegben határozta meg. Az I. rendű felperesnek felszámítható költsége nem merült fel. Az alperesi érdekelt többletköltséget nem okozott a pernyertes félnek, ezért az érdekeltet a Kúria költségben nem marasztalta (Kp. 35. § (1) bekezdés b) pontja).
- [54] A Kúria felülvizsgálati illeték viselésére vonatkozó rendelkezése az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontján, 39. § (3) bekezdés d) pontján, 50. § (1) bekezdésén és a Kp. 35. § (1) bekezdése értelmében alkalmazandó Pp. 102. § (6) bekezdésén alapul figyelembe véve, hogy az eljárás két keresetlevél alapján indult meg, az Itv. illetékszámítási szabálya a felülvizsgálati eljárásra változott meg.
- [55] Az ítélet elleni további felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2024. március 14.

dr. Márton Gizella  
a tanács elnöke

dr. Stefancsik Márta  
előadó bíró

dr. Darák Péter  
bíró

dr. Demjén Péter  
Anett  
bíró

Ságiné dr. Márkus  
bíró