



## Fővárosi Törvényszék

<b>Az ügy száma:</b>	103.K.704.112/2022/13.
<b>A felperes:</b>	Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzat Gazdasági Ellátó Szervezet (1192 Budapest, Ady Endre út 7.)
<b>A felperes képviselője:</b>	dr. Horváth Ágnes kamarai jogtanácsos
<b>Az alperes:</b>	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
<b>Az alperes képviselője:</b>	dr. Horváth Éva kamarai jogtanácsos
<b>Az alperesi érdekelt:</b>	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
<b>Az alperesi érdekelt képviselője:</b>	Dr. Bencze Bálint Ügyvédi Iroda – dr. Bencze Bálint ügyvéd (1136 Budapest, Raoul Wellenberg u. 7.)
<b>A per tárgya:</b>	közbeszerzési ügyben hozott D.270/24/2022. számú közigazgatási határozat megtámadása

### í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 60 000 (hatvanezer) forint, az alperesi érdekeltnek 60 000 (hatvanezer) forint perköltséget.

A 30 000 (harmincezer) forint kereseti illetéket a Magyar Állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s

#### Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az ajánlatkérő felperes 2020. július 9-én feladott ajánlati felhívással a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Beléptetés ellenőrzés, biztonsági intézkedések” szolgáltatás megrendelése tárgyában. A teljesítés helyeként a közbeszerzési dokumentáció műszaki fejezetének II.2.3) pontja alapján Budapest, XIX. kerület Kossuth tér régi piac és zöldséges sor, új piac őstermelő területe, kiszolgáló irodaépült területe, irodaépület területe mögötti területrészt, Budapest XIX. kerület Wekerle piac, Budapest XIX. kerület Ady Endre út 7. szám alatti Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzat Vagyonkezelő Műszaki Szervezete telephelye került megadásra. Az értékelési szempontok között a II.2.5) pontban, minőségi szempontként került feltüntetésre az olyan munkavállalók alkalmazása/foglalkoztatása, akik védett korúak, vagy, akik az elmúlt két évet megelőzően regisztrált munkanélküliek voltak, és rendelkeznek vagyoni végzettséggel.

- [2] A műszaki, illetőleg szakmai alkalmasság körében az M/2. pont azt tartalmazta, hogy az ajánlatkérő csatolja azoknak a szakembereknek – különösen a minőségellenőrzésért felelősöknek – a megnevezését, képzettségük, végzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetését, gyakorlati idejét, szakmai önéletrajzával, akiket be kíván vonni a teljesítésbe. A M/3. pont alatt az ajánlatkérő a vezetői végzettség és képzettség csatolását várta el, különösen azon személyek végzettségének és képzettségének az ismertetésével, akik a szolgáltatás teljesítés helyszíni irányításáért felelősek.
- [3] Az ajánlattételi határidőre 2020. július 23. napjára nyolc ajánlat érkezett. A felperes 2020. szeptember 29-én megküldte az írásbeli összegzést az ajánlattevők részére, melyben érvényes ajánlatot benyújtó és nyertes ajánlattevőként a Complete Safety Kft.-t (a továbbiakban: kérelmezett) jelölte meg. A felperes 2020. október 30-án szerződést kötött a kérelmezettel határozott időre, 2020. november 1. napjától 18 hónap időtartamra.
- [4] A közbeszerzési szerződés tartalmazta a közbeszerzés pontos tárgyát, a szerződés 4. pontja szerint: „Megrendelő megrendeli, Vállalkozó pedig elvállalja a Budapest XIX. kerület, Kispest Kossuth tér és Wekerle piac területein végzendő beléptetés ellenőrzés és biztonsági intézkedési feladatok ellátását, valamint a Budapest XIX. kerület Ady Endre út 7. szám alatti telephelyen beléptetés ellenőrzés ellátását, naponta 0 órától 24 óráig terjedő folyamatos, napi 24 órában történő feladatellátással, a jelen szerződésben meghatározott feltételek szerint.” A 12. pont egyebek mellett rögzítette, hogy: „Megrendelő részéről a teljesítés igazolására a Kossuth téri piac és Wekerle piac tekintetében T.Z. piacfelügyelő jogosult, míg a Budapest XIX. kerület Ady Endre út 7. szám alatti telephely tekintetében K.K. igazgató jogosult.” A közbeszerzési szerződés 17.7.1. pontja szerint: „Vállalkozónak az alábbi időpontokban a következő személyi létszámot kell biztosítania a feladat ellátásához:  
a) a Kossuth téri piacon beléptetés ellenőrzés és biztonsági intézkedések ellátására minimum 1 fő/nap 24 órás szolgálattal; csütörtökön, pénteken és szombaton reggel 08:00 óra – 14:00 óra közötti időszakban további + 1 fő;  
b) a Wekerle piacon beléptetés ellenőrzés és biztonsági intézkedések ellátására minimum 1 fő/nap 24 órás szolgálattal;  
c) az Ady Endre út telephelyen beléptetés ellenőrzés 24 órás szolgálattal történő biztosítására minimum 1 fő/nap 24 órás szolgálattal.” A szerződés 18.4. pontja értelmében: „A szolgáltatás szerződésszerű teljesítését megrendelő bármikor jogosult ellenőrizni. A vállalkozó nem mentesül a szerződésszegés jogkövetkezményei alól amiatt, hogy a megrendelő a vállalkozó tevékenységét nem, vagy nem megfelelően ellenőrizte.
- [5] A Közbeszerzési Hatóság 2021. június 22. napján a közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő és a kérelmezett között megkötött szerződés teljesítésének ellenőrzését rendelte el, és az ügyfeleket adatszolgáltatásra hívta fel. A felperes 2021. augusztus 19-ei nyilatkozatában előadta, hogy jelenléti ív vezetése a munkáltató feladata volt, kérte, hogy a jelenléti ívek csatolásától az alperes tekintszen el, mivel azokat a munkáltatótól kell bekérni. Hivatkozott arra, hogy további alvállalkozó nem került bejelentésre a felperes részére, valamint az ajánlatban felsorolt valamennyi szakember bevonásra került a teljesítés során. A 2021. december 13-i nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a vállalkozási szerződés 18.4. pontjában lehetőségként szereplő ellenőrzési kötelezettsége a felperesnek valóban fennállt, az ellenőrzés minden alkalommal megtörtént és a szerződés teljesítési ideje alatt is változatlanul meg fog történni. Az ellenőrzést a szerződés 22.1.1. pontjában megnevezett piacfelügyelő végzi minden nap a Kossuth téri és a Wekerlei piacon egyaránt, azonban ezen ellenőrzésről minden alkalommal nem készül jegyzőkönyv tekintettel arra, hogy a fent említett piacok működése

akadályozva lenne a nyertes ajánlattevő képviselőjében teljesítést végző személyek meg nem jelenése esetén. A piacok működéséhez elengedhetetlen a szakemberek jelenléte. A mindennapi működéshez nem szükséges sem a személyazonosság ellenőrzése a szakemberek vonatkozásában, sem a jegyzőkönyv felvétele. Az Ady Endre úti telephely működésére a fentebb hivatkozottak szintén fennállnak azzal, hogy a telephely bejárhatatlan a szolgáltatást teljesítő szakember meg nem jelenése esetében, mivel a terület sorompóval lezárt és azt működtetni kizárólag szakember jogosult.

4. számú mellékletként csatolta a 2020. november hónapra és 2021. január hónapra vonatkozó ellenőrzési jegyzőkönyveket.

- [6] A Hatóság Elnöke (a továbbiakban: alperesi érdekelt) 2022. július 18. napján hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő, kérve a jogsértés megállapítását a felperessel és a kérelmezettel szemben. A kérelmezett tekintetében hivatkozott arra, hogy megsértette a Kbt. 138. § (2) bekezdésében foglaltakat, valamint a Kbt. 138. § (4) bekezdését. A felperesre nézve a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmének megállapítását kérte. Az alkalmasság igazolására ajánlott szakemberek személyére figyelemmel bemutatta a kérelmezett mulasztásait. A továbbiakban rögzítette, hogy a felperes a 2021. december 13. napján kelt nyilatkozata mellékleteként megküldte az Ady Endre úti portaszolgálat egyéni munkaidő összesítőjét, amelyen egyik, a kérelmezett ajánlatában bemutatott szakember sem szerepelt. Csatolta a Kossuth téri piacon 2020. november 23-28. napja, valamint 2021. január 25-30. napja között felvett ellenőrzési jegyzőkönyveket, amelyek alapján az alperesi érdekelt felsorolta a kezdeményezés szempontjából releváns szakembereket. Levonta azt a következtetést, hogy felperes a szerződés ellenőrzési eljárás során a szerződés 17.7.1 pontja szerinti teljesítési helyek közül, mindössze egy teljesítési hely vonatkozásában, a szerződés időtartamából összesen 13 nap tekintetében igazolta, hogy ténylegesen ellenőrizte a szakemberek bevonását. Amennyiben az ajánlatkérő az ellenőrzési kötelezettségének a Kbt. 142. § (1) bekezdésének megfelelően tett volna eleget, úgy a szerződés-ellenőrzés során dokumentumokkal alátámasztotta az ellenőrzés tényét, rendszerességét igazolni tudta volna. Utalt a szerződés 12. pontjára azzal, hogy a felperes nem vonhatja ki magát az ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség alól.
- [7] Az alperes a keresettel támadott határozatában a hivatalbóli kezdeményezés 1. és 2. kérelmi eleme szerint megállapította, hogy a kérelmezett megsértette a Kbt. 138. § (2) és (4) bekezdéseit, valamint a 3. kérelmi elem körében a felperes megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdését, a felperest 500 000 forint bírság megfizetésére kötelezte. Döntésének indokolása szerint a kérelmezett terhére megállapított jogsértések tényére figyelemmel felperes mulasztását nem mentette ki, nem igazolta, hogy a szerződés 18.4. pontja alapján a szolgáltatás ellenőrzését a teljesítési idő alatt elvégezte, az ellenőrzésről bemutatott adatok eseti ellenőrzést igazolnak.
- [8] A szolgáltatás teljes időszakára vonatkozóan, a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti, a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok dokumentálása nem történt meg. Ezáltal nem igazolt, hogy az ajánlatkérő a szerződésben foglalt, vállalkozó általi teljesítésének az ellenőrzését megvalósította volna. A Kbt. közens szabályozására tekintettel annak nincs jelentősége, a hivatkozott rendelkezések vizsgálata során, hogy a kérelmezett az érdekkörében felmerült adatszolgáltatási kötelezettségét teljesítette-e vagy sem, továbbá annak sem, hogy a szerződés időközben teljesebbé ment. A közpénzek hatékony felhasználására köteles ajánlatkérő, a vagyonszervi szolgáltatás ellenértékét anélkül fizette meg a kérelmezettnek, hogy a teljesítés teljes időtartama alatt, bizonyítható módon meggyőződött volna a közbeszerzési

szerződésben foglaltak vállalkozó általi szabályszerű teljesítéséről, sértve ezzel a Kbt. kógens rendelkezéseit. Erre tekintettel a Kbt. 142. § (1) bekezdésének megsértése megvalósult.

- [9] A bíróság szankció alkalmazásakor hivatkozott a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontjára, a 165. § (2) bekezdés e) pontjában, valamint (6) bekezdés e) pontjában foglaltakra, utóbbi a bíróság kiszabását kötelezővé teszi. A bíróság összszegszerűsége körében figyelembe vette a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltakat, a határozat 58. és 59. pontjában rögzítette, hogy a bíróság mértékének megállapítása során az eset valamennyi körülményét mérlegelte, az 59. pontban részletesen felsorolta az enyhítő és súlyosbító körülményeket, amelyeket a bíróság összegének mérlegelése során figyelembe vett. Az ajánlatkérő terhére értékelte, hogy a jogsértés nem volt reparálható, a dokumentálási és ellenőrzési kötelezettség elmulasztása miatt a jogsértés megvalósult. Az ajánlatkérő javára értékelte, hogy vele szemben korábban, e törvénybe ütköző magatartás miatt jogsértés nem került megállapításra, valamint a közbeszerzés tárgyát és a nemzeti értékhatárt meghaladó értékét és azt, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el. Mérlegelte a nem támogatásból megvalósult közbeszerzés esetén azt a körülményt, hogy a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. Mérlegelte az ajánlatkérő javára azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható. Az ajánlatkérő terhére vette figyelembe a jogsértés súlyát azt, hogy alapvető rendelkezéseket a nyilvánosságot és az átláthatóságot védő tételes jogszabályi rendelkezés sérelmét állapította meg.

#### **A felperes keresete, az alperes védírata és az alperesi érdekelt nyilatkozata**

- [10] A határozat megtámadása iránt előterjesztett keresetlevelében a felperes a 3. kérelmi elem tekintetében elsődlegesen a döntés megváltoztatását a bíróság törlését, másodlagosan a bíróság összegének 200 000 forintra való mérséklését kérte, harmadlagosan pedig a döntés megsemmisítését, illetve hatályon kívül helyezését indítványozta. Hivatkozott arra, hogy az aláírt szerződésben megállapított kötelezettségek teljesítése semmiképpen nem azt jelenti, hogy a felperesnek egy több éves szerződési időtartam alatt, minden nap, név szerint ellenőriznie kell a szolgáltatás ellátójának szakembereit. A szerződéses kötelezettség ellátása során ellenőriznie kell, hogy a szolgáltatás nyújtója, a szerződés időtartama alatt, a szolgáltatást folytatólagosan és a szerződésben vállalt minőségben, szabályszerűen látta-e el, ezt megtette.
- [11] Kifogásolta, hogy a hivatalbóli kezdeményező, a szerződéses kötelezettség és a szerződésben előírtak teljesítését kiterjesztette a Kbt. 142. § (1) bekezdésében foglaltakra azt állítva, hogy ha ez nem valósult meg az általa megfogalmazott módon, akkor az egész szerződés szabályszerű teljesítése megkérdőjelezhető. Az alperesi érdekelt által javasolt és általa elfogadottnak tekinthető módon történt ellenőrzés elmaradása azonban, nem jelenti azt, hogy a szerződés nem teljesült szabályszerűen. A felperes a teljesítést minden nap, a szerződés teljes időtartama alatt a helyszínen ellenőrizte. A felperes a számlákat, a teljesítési igazolás kiállítását követően fogadta be a Kbt. 135. § (1) bekezdése alapján úgy, hogy a teljesítést és annak megfelelő, azaz szerződéseszerű teljesítési módot, a szerződés teljes időtartama alatt személyesen vagy megbízottja útján teljes mértékben ellenőrizte. A teljesítési helyszín szabályszerű működtetése egyébként is kizárt, a kérelmezett által a szolgáltatás teljesítésére kirendelt szakemberek megjelenése nélkül, tekintettel arra, hogy a piacok működéséhez elengedhetetlen a megjelölt szakemberek ottléte, mivel a nyitás és a zárás is a biztonsági szakemberek feladata.

- [12] Az Ady Endre úti telephelyen a bejutást akadályozó sorompó működtetése is csak a portaépületből vezérelhető, így a szerződésszerű teljesítés hiánya, bármelyik helyszín esetében a működésképtelenséget eredményezte volna, azonban erre sohasem került sor. A Kbt. 142. § (1) bekezdés szövege sem a dokumentálás módját, sem az ellenőrzés módját nem határozza meg. A felperesnek jogában állt kialakítani az ellenőrzés módszereit, illetve megválasztani annak módját úgy, hogy az számára megoldható legyen. Ugyanakkor nem alkalmazhatott az ellenőrzés során olyan megoldásokat, amelyek nem tartoznak a hatáskörébe, illetőleg olyan ellenőrzési módokat sem, amelyek hatósági személyek számára fenntartott jogkörökhöz kapcsolódnak. A felperesnek nyilván nem állt módjában személyi igazolvány alapján igazoltatni személyeket. Felperes a szerződés teljes időtartama alatt minden nap ellenőrizte a szakemberek jelenlétét, így a szerződéses kötelezettség teljesítését mindhárom teljesítési helyszínen, és megállapította, hogy a kérelmezett új szakembereket nem rendelt ki a szerződés időtartama alatt, hanem az ajánlatban megadott, és a felperes vagy megbízottja által személyesen ismert szakemberek teljesítették a szolgáltatást.
- [13] Az alperes a jogorvoslati eljárásban a felperes által előadott tényeket és azok bizonyítékait teljesen figyelmen kívül hagyta, és csakis a hivatalbóli kezdeményező alperesi érdekelt álláspontját értékelte, és az alapján hozta meg határozatát. Mivel az ajánlatkérőnek kell kialakítani az ellenőrzés és a dokumentálás módját, így teljes mértékben helytálló volt a felperes magatartása a szakemberek ellenőrzésére vonatkozóan azzal, hogy minden nap, minden helyszínen megtörtént az ellenőrzés a szolgálatot teljesítők személyére vonatkozóan. A Kbt. szerinti szerződésellenőrzési kötelezettségének felperes maradéktalanul eleget tett, a kérelmezett a szerződést szerződésszerűen teljesítette, továbbá igénybe vette az ajánlatban bejelentett szakembereket. Felperes szabályszerűen kiállította a teljesítési igazolásokat, egyik fél sem esett késedelembe a szerződéses kötelezettségei teljesítése során, és a szerződés határozott időtartama már le is járt.
- [14] Az alperesi érdekelt által megfogalmazottak, mindössze feltételezésen alapulnak. A felperes által a jogorvoslati eljárásban előadottakat az alperes nem teljeskörűen bírálta el, a bizonyítékokat nem értékelte okszerűen, így azokból nem a helyes jogi következtetést vont le. Az alperes megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2. §-át, a 2. § (1) és (2) bekezdés b) pontjában foglaltakat, az Ákr. 81. § (1) bekezdését, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdését. Kiemelte, hogy a határozat nem tartalmazza a Kbt. 165. § (11) bekezdése által elvárt, az eset összes körülményeit, köztük a bírság kiszabása szempontjából relevánsakat. Felperessel szemben mellőzni lehetett volna a bírság kiszabását, figyelembe kellett volna vennie az alperesnek a jogsértés csekély súlyát, valamint azt, hogy a felperes minden cselekményében együttműködő magatartást tanúsított alperes vonatkozásában, a felperes nem valósított meg egyetlen közbeszerzési jogsértést sem.
- [15] Az alperes védiratában a felperes keresetének elutasítását kérte a határozatban hivatkozott indokok alapján. Kiemelte, hogy a szolgáltatás teljes időszakára vonatkozóan a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti, a szerződés teljesítésére szolgáló adatok dokumentálása nem történt meg, ezáltal nem igazolt, hogy az ajánlatkérő felperes a szerződésben foglaltak vállalkozó általi teljesítésének ellenőrzését megvalósította. A közpénzek hatékony felhasználására köteles felperes, a vagyonszervi szolgáltatás ellenértékét anélkül fizette meg, hogy a teljesítés teljes időtartama alatt, bizonyítható módon meggyőződött volna a közbeszerzési szerződésben foglaltak vállalkozó általi szabályszerű teljesítéséről. A bírság mértékének megállapítása során az alperes az eset valamennyi körülményét mérlegelte, a felperes által kifogásoltakat a

bírság összecszerúsége körében értékelte, döntése jog- és okszerű. Az alperes nem minősítette csekély súlyúnak a felperes jogsértését. Az együttműködési kötelezettség pedig a felperes törvényi kötelezettsége. A bírság kiszabása vonatkozásában hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletében foglaltakra.

[16] Az alperesi érdekelt a felperes keresetének elutasítását kérte. Hangsúlyozta, hogy a határozat nem azt állapította meg, hogy a felperes az ellenőrzési kötelezettségeinek nem tett eleget, hanem azt, hogy a felperes nem igazolta, hogy e kötelezettségének eleget tett volna. Semmilyen relevanciája nincs annak az állításnak, hogy a felperes a szerződés szerű teljesítést, személyesen vagy megbízottjai útján, állítása szerint teljes mértékben ellenőrizte, ha az nincs megfelelően dokumentálva. A kérelmezett az általa a teljesítésbe bevinni kívánt szakembereket már magában az ajánlatban feltüntette, amelyet felperesnek valamilyen hitelt érdemlő módon ellenőriznie kellett volna.

A felperes keresetlevelében ugyan hivatkozott arra, hogy az alperes bizonyítékokat, illetőleg felperesi hivatkozásokat nem vett figyelembe a határozat meghozatala során, azonban ezeknek a tételes megjelölésére részéről nem került sor. Az alperesi érdekelt hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 103.K.705.977/2021/21. számú ítéletében foglaltakra, valamint a bírság kiszabása vonatkozásában a Kúria Kfv.III.37.172/2011/12., Kf.III.37.630/2012/6. számú ítéletére és a Kúria Kfv.VI.37.198/2018/4. számú végzésében foglaltakra. Álláspontja szerint a bírság kiszabása a vonatkozó jogszabályi követelményeknek teljes mértékben megfelelt.

#### **A bíróság döntése és annak jogi indokai**

[17] A kereset nem alapos.

[18] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg. A bírságot kiszabó határozat rendelkezéseire a Kp. 85. § (5) bekezdése alkalmazandó.

[19] A bíróság először az eljárásjogi jogszabálysértéseket vizsgálta. A felperes keresetlevelében ugyan hivatkozott arra, hogy az alperes határozatának meghozatala során a felperes nyilatkozatát és az általa csatolt bizonyítékokat nem vette figyelembe, ugyanakkor nem jelölte meg pontosan, hogy melyek voltak azok a bizonyítékok, illetőleg mely volt az a felperesi előadás, melyet az alperes határozatának meghozatalakor nem értékelt. Az alperesi határozat 12. pontja tartalmazza, hogy a felperesi ajánlatkérő a közigazgatási eljárás során két darab 2020. november 23-28. napja, valamint 2021. január 25-30. napja között felvett ellenőrzési jegyzőkönyvet csatolt, valamint a határozat 50. pontja tartalmazza, hogy ezeket a jegyzőkönyveket az alperes miként értékelt és ezek miért nem támasztják alá a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti teljes dokumentálási kötelezettség felperes általi teljesítését. Ennek ellenében a felperes a szerződés szerű teljesítés tényére hivatkozott, amely állítását az alperes nem cáfolta, döntése nem erre vonatkozó megállapításokon nyugszik, annak vizsgálatára hatásköre nincs is. Az alperes a felperes terhére a dokumentálási kötelezettségével kapcsolatos mulasztást rótt, a határozatának 53. pontjában megjelenő, a szabályszerű teljesítéssel kapcsolatos megállapítás az ennek igazolását biztosító dokumentálás hiányosságait, mint a Kbt. kógens rendelkezéseit sértő magatartást állítja. Az pedig érdemi

megítélés alá esik, hogy a dokumentálási hiányosságokat az a felperesi állítás, hogy a teljesítés szabályszerű volt pótolhatja-e. Az alperes a döntését megindokolta, a kérelmezett terhére megállapított, a perben nem támadott jogsértésekből vont le következtetéseket a felperes mulasztására.

- [20] A felperes keresetlevelében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, az Ákr. 2. § (1) bekezdésének, (2) bekezdés b) pontjának megsértésére, az Ákr. 81. § (1) bekezdésének, megsértésére anélkül hivatkozott, hogy a kereseti érveit a határozati megállapítások és jogi érvek ellenében tételesen kifejtette volna, ahhoz a korábbiakban általa hivatkozott, de értékelni elmulasztott iratokat, dokumentumokat, bizonyítékokat csatolt volna, így a bíróság nem volt abban a helyzetben, hogy ezeket a kereseti kifogásait az előző pontban kifejtetteken túl érdemben értékelni tudja.
- [21] A Kbt. 142. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és – adott esetben – a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.
- [22] „A Kbt. 142. § (1) bekezdése tekintetében kérdésként merülhet fel, hogy a jogalkotó a szerződés teljesítése során keletkező dokumentumok mellett külön dokumentumokba foglalást is elvár-e az ajánlatkérőtől, vagy a kötelezettség a teljesítés során egyébként is keletkezett ajánlatkérői és nyertes ajánlattevői dokumentumok útján is teljesíthető. Álláspontunk szerint további részletszabályok hiányában az ajánlatkérő által külön dokumentumba foglalás szükségessége a Kbt.-ből nem következik, viszont az igen, hogy a releváns dokumentumok az ajánlatkérőnek teljeskörűen rendelkezésre álljanak. A Döntőbizottság a D.334/22/2022. számú határozatában a következőket rögzítette: „A Kbt. 142. § (1) bekezdése az ajánlatkérő fokozott felelősségét fogalmazza meg a szerződés teljesítés e szakaszában, és folyamatos ellenőrzési kötelezettséget határoz meg számára. A Kbt. ezen rendelkezéseit megerősítik a Kbt. 46. § (1)-(2) bekezdésében foglalt rendelkezések, miszerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig köteles dokumentálni és az iratokat megőrizni.” [...]
- A Kbt. még csak példalózó jellegű felsorolást sem ad arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérőnek milyen típusú dokumentumokkal kell rendelkeznie. Minden esetben az adott közbeszerzési eljárás és az annak alapján megtörtént szerződés specifikumai határozzák meg azon releváns körülmények és dokumentumok körét, típusát, amelyek rendelkezésre állása lehetővé teszi a jogalkotó által garanciális jelleggel biztosítani kívánt cél teljesülésének ellenőrizhetőségét. Mindebből egyúttal az is következik, hogy az adott dokumentumnak alkalmasnak kell lennie az ellenőrzési és dokumentálási kötelezettség érdemi teljesítésére. [...]
- További kérdés lehet az ellenőrzés és dokumentálás gyakorisága, ennek keretében pedig, hogy azt elengedő-e bizonyos, szerződésben előre meghatározott időközönként elvégezni. A Kbt. erre vonatkozóan sem ír elő további részletszabályt, ugyanakkor a kötelezettség jogalkotó által deklarált céljából, az ellenőrzés és a dokumentálás folyamatossága következik, ennél fogva az szükséges, hogy a Kbt. 142. § (1) bekezdése szempontjából releváns valamennyi körülmény felmerülése, ellenőrzése esetén annak dokumentálása jelentős késlekedés nélkül megtörténjen. A Döntőbizottság a D.334/22/2020. számú határozatában a következőket rögzítette: „A folyamatos ellenőrzés biztosítja, hogy a teljesítés a közbeszerzési dokumentumokban, az ajánlatban és a szerződésben foglaltaknak megfelelően történjen, továbbá lehetőséget biztosít arra, hogy megelőzhetőek, megszüntethetőek, adott esetben

korrigálhatóak legyenek a szerződéstől eltérő teljesítések vagy a szerződésszerű teljesítést akadályozó körülmények. A folyamatos ellenőrzési kötelezettségnek az ajánlatkérő eleget tehet helyszíni ellenőrzésekkel, a bevont alvállalkozók és egyéb közreműködők bejelentésének, a szakemberek részvételének ellenőrzésével.” (Dezső Attila szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényhez, 2016.)

- [23] A felperes érdemben vitatta, hogy a szükséges mértékben a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti ellenőrzési, dokumentálási kötelezettségét ne megfelelő mértékben teljesítette volna.
- [24] Helyesen mutatott rá az alperes, hogy az ajánlatkérő dokumentálási kötelezettsége a Kbt. rendszerében értelmezendő, egyfelől egy általános dokumentálási kötelezettséget ró rá a Kbt. 46. §-a, továbbá az egyes közbeszerzési cselekményeknél külön szabályokat tartalmaz, vagy éppen dokumentált közbeszerzési cselekményekről rendelkezik. Ilyen tételes előírás a szerződés teljesítése körében szabályozott dokumentálási kötelezettség, amely nemcsak az ellenőrzésre hivatott, hanem az ajánlatkérő védelmét is biztosítja, lehetővé téve a közbeszerzési eljárás lezárultával a szerződéses időszakba átlépő ajánlatkérő és nyertes ajánlattevő között továbbra is a közbeszerzési jog kógens rendelkezései által ellenőrzött, szerződéses kapcsolat átláthatóvá tételét.
- [25] Egyetértett a bíróság az alperessel abban is, hogy a dokumentálási kötelezettség alapelvi célok teljesítését szolgálja, így annak sérelme súlyosnak tekintendő. Az, hogy a teljesítés adataiból mit, mikor, miért, milyen terjedelemben indokolt és szükséges dokumentálni, azt az adott közbeszerzési eljárás körülményei határozhatják meg. A szerződés teljesítésére vonatkozó adatok dokumentálása szükséges, ezen belül pedig a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítés dokumentálása is feladat annak okai, és adott esetben a szerződésszegéssel kapcsolatos igények dokumentálása mellett. E mellett jogalkotói cél úgyszintén a közpénzek átlátható felhasználásának biztosítása azért, hogy a szerződések teljesítése a szerződéstől eltérő teljesítés és az abból fakadó igények érvényesítése megfelelően ellenőrizhető legyen.
- [26] A felperes az ajánlati felhívás II.2.5) pontjában az értékelési szempontok között minőségi szempontként határozta meg a védett korú munkavállalók, vagy olyan munkavállalók, akik az elmúlt két évet megelőzően regisztrált munkanélküliek voltak és rendelkeznek vagyoni végzettséggel – alkalmazása/foglalkoztatását – valamint a műszaki, illetőleg szakmai alkalmasság M/2. és M/3. pontjában megnevezte azokat a szakembereket, akiket az eljárásba a kérelmezett be kíván vonni. A szerződésszerű teljesítéshez szükséges ezeket a feltételeket a felperes határozta meg, valamint maga nyilatkozott arra vonatkozóan, hogy napi szintű ellenőrzéssel e feltételeknek a teljesülését a szerződés teljes időtartama alatt felügyeli is. Így maga döntött az ellenőrzéshez szükséges részletszabályokról.
- [27] Ugyanakkor a felperes által csatolt, a teljesítésbe bevont szakembereket tartalmazó, két ellenőrzési jegyzőkönyv, a teljesítési időszaknak mindössze 13 napját fedte le. Azokból a folyamatos ellenőrzés megléte, a teljesítésbe bevont szakemberek személyének kiléte, az ajánlatban megjelölt személyekkel való azonossága, nem volt megállapítható. Miután a kérelmezett adatszolgáltatása elégtelen volt az alperes határozati megállapítása szerint, így a Kbt. 138. § (4) bekezdése szerinti kötelezettségének a teljesítése sem igazolható, következik ebből, hogy a felperes dokumentálása azért elégtelen, mert abból az általa előírt követelmények teljesítésének folyamatos ellenőrzése, illetve számonkérése nem mutatható ki. A piacok napi szintű nyitvatartásának, működésének a tényéből a specifikáltan megkövetelt teljesítési feltételek ellenőrzése nem igazolható, így azzal a felperes sikerrel nem érvelhet. Az alperes által megállapítottak nem azt róják a felperes terhére, hogy a felperes ellenőrzési

kötelezettségének nem tett eleget, hanem azt, hogy az nem igazolható, vagyis, hogy a felperes az ellenőrzéshez kapcsolódó dokumentálási kötelezettségét nem teljesítette. Ezzel nem tette lehetővé az ajánlati felhívás II.2.5) pontjában és a szakmai alkalmasság M/2. és M/3. pontjában foglaltak ellenőrizhetőségét.

- [28] A felperes által az ellenőrzés megtörténtének bizonyítékaul csatolt dokumentumok közül a havi munkaidő összesítő nem azon szakemberek nevét tartalmazta, akiket a teljesítésbe a kérelmezett részéről be kellett vonni, a benyújtott jegyzőkönyvek pedig, ugyan megfelelő szakemberek listáját tartalmazták, azonban a teljesítésnek csupán egy nagyon kicsi időszakát fedték le, így nem voltak alkalmasak arra, hogy a teljesítés teljes folyamatának ellenőrzési dokumentáltságát igazolják.
- [29] Egyetértett a felperessel a bíróság a tekintetben, hogy a Kbt. nem határozza meg, mint ahogyan arra a Nagykommentár idézett része is utal, hogy az ellenőrzésnek milyen módszerét válassza az ajánlatkérő, ugyanis maga dönt arról, hogy az ellenőrzés során milyen gyakoriságot, milyen módozatot választ, ugyanakkor az ellenőrzések megtörténténte folyamatosságának és mikéntjének megfelelő módon dokumentálnak kell lenni ahhoz, hogy a Kbt. 142. § (1) bekezdésben foglalt követelményeket az alperes ellenőrizni tudja. E kötelezettségének a felperes nem tett eleget. Bár hivatkozott arra, hogy az ellenőrzést folyamatosan, minden nap, a három munkaterület tekintetében elvégezte, azonban ennek dokumentáltságát a kiírási feltételekhez igazodó szerződéses elemek szerint, megfelelő módon nem tudta alátámasztani. Így az alperes döntése jogszerű volt, a Kbt. 142. § (1) bekezdésének sérelme egyértelműen megállapítható volt.
- [30] A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen
- a) a jogsértés súlyát,
  - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
  - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
  - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
  - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
  - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat
- figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.
- [31] A kezdeményezés alapos volt, így az alperes nem mérlegelhette, indokolt-e a bírság kiszabása, az a határozatában indokolt szerint kötelező volt. A bírság összegét az alperes mérlegeléssel állapította meg. A mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűségét illetően a kialakult bírói gyakorlat szerint (Kúria Kf.III.38.211/2019/5., Kf.III.37.630/2019/6.) akkor van lehetőség mérséklésre, ha az alperes a bírság összegének megállapítása során valamely releváns körülményt nem értékelt, vagy valamely körülményt tévesen vett figyelembe. Nincs lehetősége arra a bíróságnak, hogy az okszerűen figyelembe vett körülmények után megállapított bírság összegét illetően az alperes döntését felülmérlegelje.
- [32] A határozat 59. pontja a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelési szempontokat tartalmazta, az ügy egyedi jellegére a bírság mértékének meghatározása során az alperes

figyelemmel volt, érvényesítette az arányosság követelményét. Felsorolta a felperes javára és terhére figyelembe vett körülményeket, kellő terjedelemben indokát adta annak, hogy az egyes szempontokat miként értékelte. Az alperes valóban nem értékelte kifejezetten a felperes által megvalósított jogsértés súlyát a Kbt. 142. § (1) bekezdése tekintetében. A határozat 59. pontjában írt egyéb részekből következően azonban, a felperesi jogsértés súlyának minősítése egyértelműen megállapítható volt. A súlyos minősítést támasztja alá, hogy értékelte az alperes, hogy a jogsértés nem volt reparálható, illetőleg azt, hogy a dokumentálási és ellenőrzési kötelezettség a közbeszerzés egészére kihatóan az egyéb tételes jogi rendelkezéseket is átható lényeges alapelvi jelentőségű rendelkezés, és ennek megsértését állapította meg.

- [33] A felperes csak hivatkozott arra, hogy minden egyéb szempont is azt támasztja alá, hogy alacsonyabb bírság kiszabása volt indokolt, azonban nem fejtette ki, hogy mit ért ezek alatt az egyéb szempontok alatt. Az, hogy a jogsértés a felperes álláspontja szerint nem történt meg a bírság kiszabását nem teszi indokolatlanná, az együttműködési kötelezettség pedig a felperes részéről törvényi kötelezettség, amely szintén nem vehető enyhítő körülményként figyelembe. A jogsértést pedig jelentősnek értékelte az alperes, így annak csekély voltára vonatkozó felperesi hivatkozás szintén alaptalan volt.
- [34] Mindezekre tekintettel a felperes a keresetében nem hozott fel olyan indokot, mely alapján az alperesi mérlegelés okszerűtlensége megállapítható lett volna. Nem jelölt meg a felperes olyan konkrét szempontot a fentiekén kívül, amit az alperes a bírság kiszabásánál okszerűtlenül vett volna figyelembe, vagy az okszerűség követelményét sértve nem vett volna figyelembe. Az alperes a határozatát a bírság összege tekintetében a mérlegelési jogkörében hozott határozatra vonatkozó Kp. 85. § (5) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelően indokolta, határozatában megállapíthatóak a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége. Mindezek alapján a bíróság a kiszabott bírság mérséklésére sem látott lehetőséget.
- [35] A fentiekre figyelemmel a bíróság a keresetet, mint alaptalant a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [36] A bíróság a pervesztes felperest a polgári perrendtartásról szóló 2015. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes és az alperesi érdekelt jogtanácsosi képvisellel felmerült perköltségének a viselésére. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján – a felperesre kiszabott bírság, mint pertárgyérték alapulvételével – mérlegeléssel állapította meg a ténylegesen kifejtett tevékenységet a Rendelet 3. § (6) bekezdése szerint figyelembe véve. Mindezek alapján az alperes által felszámított 100 000 forint összeget eltúlzottnak találta és az előterjesztett beadványok terjedelme és tartalma, valamint a tárgyalási képviseletre figyelemmel összességében 60 000 forintot tartott a fenti tevékenységgel a javára arányban állónak az alperesi érdekelt perköltségének mértékével azonosan.
- [37] Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése és az Itv. 39. § (1) bekezdése és az Itv. 42. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kereseti illetéket a Pp. 83. § (1) bekezdése és a felperes teljes személyes illetékmentessége, valamint a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján a Magyar Állam viseli.
- [38] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

**Záró rész**

Budapest, 2023. október 4.

dr. Sára Katalin s.k.  
a tanács elnöke

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.  
előadó bíró

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.  
bíró