



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:	2.Kf.700.196/2026/10.
A felperes:	Győr-Moson-Sopron Vármegyei Petz Aladár Egyetemi Oktató Kórház (9024 Győr, Vasvári Pál utca 2-4.)
A felperes képviselője:	Dr. Lakos Júlia Izabella Ügyvédi Iroda – dr. Lakos Júlia Izabella ügyvéd (9022 Győr, Dunakapu tér 5. I/1.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	Hubáné dr. Szabó Ágnes kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Magyar Adrienn kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata alperesi érdekelt (21. sorszám alatt)
A fellebbezést előterjesztő fél:	alperes (Kf. 4. sorszám alatt)
A csatlakozó fellebbezést előterjesztő fél:	Fővárosi Törvényszék
A fellebbezéssel támadott végzés:	103.K.700.054/2025/20. számú ítélete

Í t é l e t

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 635.000 (hatszázharmincötezer) forint másodfokú perköltséget. Kötelezi az alperesi érdekeltet, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 44.450 (negyvennégyezer-négyszázötven) forint másodfokú perköltséget.

A fellebbezési és a csatlakozó fellebbezési illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperesi ajánlatkérő 2024. július 16-án „Kórház főzőkonyha üzemeltetése, betegélelmezés”

tárgyában ajánlati felhívását tett közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Az ajánlatok értékelési szempontja a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 76. § (2) bekezdés c) pontja alapján a legjobb ár-érték arány volt. Az ajánlati felhívás tartalmazta a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges létszámot az alábbiak szerint: élelmezésvezető 1 fő, élelmezésvezető helyettes 1 fő, dietetikus 4 fő, beszerző 1 fő, raktáros 2 fő, hentes 1 fő, főszakács 1 fő, szakács 4 fő, diétás szakács 2 fő, pék 1 fő, konyhalány 20 fő, pénztáros-étterem 2 fő, takarító 1 fő, kazánkezelő 1 fő, adminisztráció 4 fő, szállítmányozás 5 fő. A szolgáltatás teljesítéséhez szükséges 51 főből az ajánlatkérő csak a kulcspozíció betöltéséhez szükséges személyi igényt írta elő alkalmassági követelményként. Az ajánlati felhívás 5.1. pontjában a szolgáltatás során figyelembe veendő jogszabályi rendelkezések körében utalt a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) alkalmazására. A közbeszerzés műszaki leírásának 10. oldalán a „4. KÖVETELMÉNYEK, ELVÁRÁSOK AZ AJÁNLATTEVŐ FELÉ” pontban rögzítésre került, hogy a nyertes ajánlattevő által a teljesítésbe bevonandó minimális szakemberlétszám a következő: élelmezésvezető 1 fő élelmezésvezető helyettes 1 fő dietetikus 4 fő beszerző 1 fő raktáros 2 fő hentes 1 fő főszakács 1 fő szakács 4 fő diétás szakács 2 fő pék 1 fő konyhalány 20 fő pénztáros-étterem 2 fő takarító 1 fő kazánkezelő 1 fő adminisztráció 4 fő szállítmányozás 5 fő. A nyertes ajánlattevőnek a teljes szakemberlétszámmal rendelkeznie kell a szerződéskötésig. Az élelmezésvezetők és a dietetikusok megléte alkalmassági kritérium is egyben. A megjelölt munkavállalók tekintetében az Mt. 36. § (1) bekezdésére tekintettel átvételi- és foglalkoztatási kötelezettség áll fenn.

- [2] A felperes a 2024. szeptember 30. napján közzétett 3. ajánlatmódosítással (a továbbiakban: 3. számú módosítás) a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges 51 főre vonatkozó előírást akként módosította, hogy a szolgáltatást jelenleg 51 fővel teljesítik, de amennyiben a nyertes ajánlattevő munkaszervezése lehetővé teszi, úgy természetesen a szerződés kisebb létszámmal is teljesíthető. A felperes által 2024. október 18. napján közzétett 4. ajánlatmódosítás (a továbbiakban: 4. számú módosítás) értelmében a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges 51 főből a felperes csak a kulcspozíció betöltéséhez szükséges személyi igényt írta elő alkalmassági követelményként.
- [3] Az alperesi érdekelt mint hivatalbóli kezdeményező a 2024. október 7. napján benyújtott kezdeményezésében a felperes 3. számú módosítását támadta azzal, hogy az nem felel meg a Kbt. 55. § (6) bekezdésének, mert a szerződéses feltételek olyan jelentős módosítását eredményezi, amely alapvetően befolyásolhatta az érdekelt gazdasági szereplők körét az ajánlattételre vonatkozó döntésükben. Az alperes a D.568/28/2024. számú határozatával a hivatalbóli kezdeményezés alapján megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 55. § (6) bekezdését és a Kbt. 2. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdését, ezért megsemmisítette a közbeszerzési eljárást megindító ajánlati felhívást, közbeszerzési dokumentumokat és az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, egyben a felperessel szemben 10.000.000 Ft bírságot szabott ki. A határozatának indokolása szerint az ajánlati felhívás képezi a közbeszerzési eljárás alapját, a felhívás módosítása korlátozott, arra csak a Kbt. 55. § (6) bekezdésében előírt feltételek teljesülése esetén kerülhet sor. A felperes az ajánlati felhívásban az 51 fő teljesítésbe való bevonását írta elő feltételként, a 3. számú módosítással ezt már nem követelte meg, ezzel jelentősen eltérő feltételt rögzített, melynek kihatása van a közbeszerzési eljárásban való részvételre, az érdeklődő gazdasági szereplők körére. A vitatott feltétel nagy jelentőséggel bír, ezzel szemben az átvételi- és továbbfoglalkoztatási kötelezettség a módosítás jogszerűségét nem érinti, az érdeklődők a részvételi szándékukat az ajánlati felhívásban rögzítettek alapján döntenek el, nem várható el tőlük a közbeszerzési dokumentumok részletes áttanulmányozása.

A felperes keresete, az alperes védírata, az érdekelt nyilatkozata

- [4] A felperes a módosított keresetében kérte az alperesi határozat megsemmisítését illetve megváltoztatását arra hivatkozással, hogy a felhívás módosítása nem sértette a Kbt. 55. § (6) bekezdését. Érvelése szerint a Kbt. 55. § (6) bekezdése alapján a módosítás jogszerűsége tekintetében azt kellett vizsgálni, hogy a módosítás eredményeként változhatott-e a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők köre. A 3. számú módosítással nem változott a beszerzés tárgya és annak egyetlen lényeges eleme sem, az ajánlati felhívás mellett továbbra is irányadó volt a műszaki dokumentáció, melynek releváns része alapján a nyertes ajánlattevőt az Mt. 36. § (1) bekezdése alapján átvételi- és továbbfoglalkoztatási kötelezettség terheli, a jelenleg meglevő 51 fő szakembert a fenti jogszabályi kötelezettség alapján tovább kell foglalkoztatni. Mindezek miatt mindegy, hogy a felhívásban 51 fő biztosítása szerepel vagy az, hogy ellátható kevesebb fővel is a teljesítés, mert a nyertes ajánlattevőnek mindenképp rendelkeznie kell az 51 fővel, így fogalmilag kizárt hogy a 3. számú módosítás sértse a Kbt. 55. § (6) bekezdését. A közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőktől joggal várható el, hogy figyelemmel kísérjék a hirdetmény módosítását és áttekintsék a teljes közbeszerzési dokumentációt.
- [5] Az alperes a védíratában kérte a felperes módosított keresetének elutasítását, fenntartva a határozatában foglaltakat. Az alperesi érdekelt a nyilatkozatában csatlakozva az alperes védíratához kérte a módosított kereset elutasítását.

Az elsőfokú bíróság ítélete

- [6] Az elsőfokú bíróság az ítéletével az alperes D.658/28/2024. számú határozatát a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett részében megváltoztatta, megállapította a jogsértés hiányát és valamennyi jogkövetkezményt törölte. Az ítéletének indokolásában a Kbt. 55. § (1) és (6) bekezdésére, 2. § (2) bekezdésére, 50. § (4) bekezdésére, valamint a kapcsolódó joggyakorlatra – külön kiemelve az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-298/15. számú, Borta-ügyben hozott ítéletének 74. pontját – utalással kifejtette, hogy a közbeszerzési dokumentumok jelentős módosítása csak akkor nem megengedett, ha annyira lényeges, hogy a módosított feltételek további potenciális ajánlattevők érdeklődését is felkeltenék. Mindezt nem egyetlen gazdasági szereplő szemszögéből, hanem a piac jellemzői alapján kell megítélni, a cél az, hogy ne sérüljön az egyenlő bánásmód elve. Az elsőfokú bíróság osztva a felperes álláspontját hangsúlyozta, hogy a módosítás önmagában nem, csak a kiírási feltételek egésze alapján ítéltető meg, a közbeszerzés tárgya, értéke, a szolgáltatás volumene, az alkalmassági követelmények meghatározása alapvetően határozza meg a lehetséges ajánlattevők körét. A potenciális felelős gazdasági szereplők rendelkezésére állt valamennyi releváns információ, az ajánlati felhívás egyértelmű utalást tartalmazott az Mt. rendelkezéseinek alkalmazandóságára, a műszaki leírásban pedig a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges 51 fő számszerű rögzítése mellett előírásra került a munkavállaló tekintetében az átvételi- és továbbfoglalkoztatási kötelezettség a nyertes ajánlattevő számára. Az ajánlati felhívás tartalmi követelményét a Kbt. 50.§ (2) bekezdése határozza meg, az ajánlati felhívás célja, funkciója, hogy az érdeklődő gazdasági szereplők számára minden olyan lényeges információt tartalmazzon, amely alapján el tudják dönteni, hogy a közbeszerzési eljárás az érdeklődésüket felkeltette-e, abban esetlegesen részt kívánnak-e venni ajánlattevőként, utóbbi esetben minden információt teljeskörűen, részletekbe menően a dokumentáció adataiból nyerhetnek. A 3. számú módosítás a közbeszerzés alapvető jellemzőit nem változtatta meg, nem érintette az Mt. 36.§ (1) bekezdése szerinti, az 51 fő munkavállaló átvételére és

továbbfoglalkoztatására vonatkozó kötelezettséget sem. A 3. számú módosítás csak a kisebb létszámú teljesítés lehetőségét adta meg az ajánlattevő munkaszervezésére bízva azt, ugyanakkor egyetlen olyan további, a lehetséges ajánlattevők körét alapjaiban meghatározó elemét nem változtatta meg a kiírási feltételeknek, ami arra utalt volna, hogy bővíülhetne a potenciális ajánlattevők köre. A 3. számú módosítás nem lehetett kihatással a közbeszerzés iránt érdeklődő gazdasági szereplők körére, mivel az 51 fő tovább foglalkoztatási kötelezettsége továbbra is fennállt, a módosítástól függetlenül továbbra is azok a gazdasági szereplő tudtak ajánlatot benyújtani, akik az eredeti felhívás tartalma alapján tudták vállalni annak terhét, hogy 51 főt át kell venniük. Figyelembe vette továbbá, hogy a felperes a 4. számú módosítással az ajánlati felhívást az eredeti állapotba állította vissza, így csupán egy rövid, 10 napos időszakban volt a 3. számú módosítás az ajánlattevők számára ismert. Mindezekre figyelemmel a 3. számú módosítás az érdeklődő gazdasági szereplők körének kiszélesítését nem eredményezte, nem ütközött a Kbt. 55.§ (6) bekezdésébe és 50.§ (4) bekezdésébe, nem sértette az ajánlattevők esélyegyenlőségét, az egyenlő bánásmód követelményét sem.

A fellebbezés, a fellebbezési ellenkérelem, a csatlakozó fellebbezés, a csatlakozó fellebbezési ellenkérelem

- [7] Az alperesi érdekelt a fellebbezésében a tartalma szerint kérte az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a felperes keresetének elutasítását. A fellebbezésének indokolásában a Kbt. 50. § (4) bekezdésének és 55. § (6) bekezdésének megsértésére utalással kifejtette, hogy az elsőfokú ítélet az eljárást megindító felhívásban nem szereplő előíráson, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok közötti ellentmondáson, tévesen értelmezett EUB ítéleten és tévesen levont következtetéseken alapul. Az elsőfokú bíróság az EUB ítéletéből kizárólag annak – nem releváns – 74. pontját ragadta ki, az azonban nem értelmezhető a 70-73. pontok nélkül, amelyek korlátot szabnak az ajánlati felhívás módosításának. Bemutatva a hivatkozott pontok tartalmát az alperesi érdekelt kifejtette, hogy a perbeli esetben nincs szó tárgyi tévedésről vagy kisebb pontosításról és kapacitást nyújtó szervezetre vonatkozó részletszabályok pontosítása sem történt, ezzel szemben egy lényeges teljesítési feltétellel megváltoztatása történt. A szerződés teljesítéséhez szükséges létszám mind a műszaki leírásnak mind a szerződésnek a része. Az EUB ítélkezési gyakorlatában főszabály szerint nem módosítható a szerződés alapvető feltételeinek tartalma, amelyek közé a műszaki leírás is tartozik. Az ajánlati felhívás nem tartalmazott semmilyen előírást a korábbi szolgáltató által alkalmazott 51 fő átvételére és továbbfoglalkoztatására vonatkozóan, az elsőfokú bíróság helytelenül állította, hogy az ajánlati felhívás egyértelmű utalást tartalmazott az Mt. rendelkezéseinek alkalmazandóságára, mert a felhívás II.2.4. pontjában ugyan szerepel az Mt. rendelkezéseinek figyelembevételére vonatkozó előírás, ugyanakkor a jogszabály megnevezéséből még nem vonható le egyértelmű következtetés a tényleges szerződéses kötelezettségre, az 51 fő átvételére vonatkozóan. Az 51 fő átvételét a műszaki leírás tartalmazza, melyet sokszor az ajánlattevők le sem töltenek, ha a felhívás alapján úgy ítélik meg hogy nem képesek a megfelelő ajánlattételre. Az ajánlati felhívás funkcióját a fellebbező kiemelte, hogy a perbeli esetben a felhívás nem tartalmazott egy lényeges információt, nevezetesen az 51 fő átvételére vonatkozó kötelezettséget, mely alapvetően befolyásolhatta volna a gazdasági szereplők döntését, ezen feltétel kihagyása kihatással volt az érdeklődő gazdasági szereplők körére. A felperes nyilvánvalóan adminisztrációs hibából eredően csak a műszaki leírásban tüntette fel az 51 fő átvételére vonatkozó kötelezettséget, ezzel ellentmondás keletkezett a felhívás és a műszaki leírás tartalma között. A közbeszerzési dokumentumok ellentmondásossága volt a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértésén túl a Kbt. 50. § (4) bekezdésének megsértését is eredményezte, hiszen átláthatatlan és bizonytalan

feltételeket teremtett. A piaci szereplők az ajánlati felhívás alapján döntenek el, hogy tudnak-e ajánlatot tenni, nem pedig a dokumentáció alapján, a 3. számú módosítással bővíthetett a teljesítésre képes piaci szereplők köre, a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértéséhez nem szükséges, hogy igazolható módon változzon az ajánlattevők köre, az is elegendő, ha az előírás módosítása csupán alkalmas erre. Amennyiben az eredeti felhívásban nem szerepelt volna az 51 fő továbbfoglalkoztatására vonatkozó előírás, előfordulhatott volna, hogy más gazdasági szereplők is érdeklődnek, a 3. számú módosítás tehát kihatással lehetett a potenciális ajánlattevők körére. A módosítás jogszerűségét nem egyetlen gazdasági szereplő szemszögéből, hanem a piac jellemzői alapján kell megítélni, ezért nincs jelentősége annak, hogy a hivatalbóli kezdeményező fel tudott-e sorolni olyan gazdasági szereplőket, akik érdeklődtek az eljárás iránt, de az eredeti felhívásban szereplő 51 fős létszám miatt léptek vissza. Jelentős módosításnak az olyan változtatások tekintendők, különösen ha a műszaki leírásra vonatkoznak, amelyek nyomán a gazdasági szereplőknek további időre lenne szükségük ahhoz, hogy az előírást értelmezzék, a változtatások ugyanakkor nem lehetnek olyan jelentős mértékűek, amelyek miatt az eredetileg kiválasztott ajánlattevőkön kívül mások is részt vehettek volna az eljárásban. Az EUB C-368/10. számú ítéletére hivatkozással az alperesi érdekelt kifejtette, hogy a perbeli esetben a létszám a műszaki leírás részét képezte, annak módosítása a műszaki leírás módosításának minősül. A C-298/15. számú ítéletében az EUB kifejtette, hogy az ajánlatkérő nem módosíthatja a szerződés alapvető feltételeinek tartalmát, amelyek közé a műszaki leírás és az odaítélési szempontok is tartoznak. Az alperesi érdekelt érvelése szerint nincs jelentősége annak, hogy a 4. számú módosítással az ajánlattételi határidőre már nem állt fenn jogsértő állapot, illetve hogy a 3. számú módosítás csak rövid ideig volt hatályban, mert a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti jogsértés megtörténtét nem befolyásolja, hogy a jogsértés hány napig állt fenn, attól, hogy a jogsértés utóbb korrigálásra került, az még a közzététel pillanatában megvalósult.

- [8] A felperes a fellebbezési ellenkérelmében kérte az elsőfokú ítélet helybenhagyását, másodfokú perköltségigény mellett. Álláspontja szerint a fellebbezési érvelés nem tényszerű bizonyításon, hanem hipotetikus feltételezéseken, absztrakt következtetéseken alapul. Az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti tilalom azt célozza, hogy a módosítás ne befolyásolja a potenciális gazdasági szereplők körét, a hangsúly nem a módosításon, hanem annak igazolható versenyhatásán van. Az alperesi érdekelt a fellebbezésében nem bizonyított ilyen versenyhatást, nem nevezett meg egyetlen konkrét gazdasági szereplőt sem, akit az eredeti 51 fős előírás elriasztott volna az ajánlattételtől. A felhívásban megfogalmazásra került, hogy át kell venni a korábbi 51 fő munkavállalót, az elsőfokú ítélet helytállóan mutatott rá, hogy a feltétel módosulásából automatikusan nem következik a verseny sérelme. A fellebbezés nem vette figyelembe a közbeszerzési eljárások nyilvánosságának rendszerét, életszerűtlen továbbá az az érvelése, hogy a komoly piaci szereplők nem figyelik az adott közbeszerzés sorsát, ez ellentétes a közbeszerzési piac professzionális működésével, továbbá életszerűtlen egy több milliárd forintos volumenű beszerzésnél. Az alperesi érdekelt nem tudta bizonyítani, hogy a módosítás ténylegesen szűkítette volna a versenyt, amennyiben elegendő lenne annak feltételezése, hogy a gazdasági szereplők döntéseire hatással lehetett a módosítás, akkor a Kbt. 55. § (6) bekezdése minden érdemi módosítást automatikusan jogellenessé tenne. Ez nem lehetett a jogalkotó célja, a cél a ténylegesen versenytorzító módosítások megakadályozása volt. Az alperesi érdekelt nem mutatott be egyetlen adatot sem, ami szerint csökkent volna az ajánlattevők száma illetve a verseny intenzitása objektíven romlott volna, nem sérült a Kbt. 50. § (4) bekezdése sem, mert a fellebbezés nem mutatott be egyetlen olyan ajánlattevői kérdést sem, amely az ajánlati felhívás állítólagos ellentmondásából fakadt volna, miszerint az ajánlattevő nem tudta értelmezni a dokumentációt. Önellentmondásos az az érvelés, hogy az 51 fő eltörlése

kiszélesíthette volna a versenyt, ugyanakkor a gazdasági szereplők esetleg már nem figyelték az eljárást. A felperes az elsőfokú eljárásban kifejtett érvelésével részletesen bemutatta, hogy a módosítás nem eredményezett tényleges versenysérelmet, és különösen jelentős három körülmény volt: az állított jogsértő állapot a határozat meghozatalakor már nem állt fenn; a vitatott módosítás csak rövid ideig volt hatályban; a Kbt. nem tartalmaz olyan korlátozást, amely a hirdetmény módosításainak számát vagy ismételtségét önmagában jogellenessé tenné. A 4. számú módosítással az eredeti állapot visszaállt, a későbbi korrekciót a körülmények értékelésénél figyelembe kell venni. A 3. számú módosítás csak átmeneti volt, így nem állapítható meg, hogy a módosítás a gazdasági szereplők oldalán tartós bizonytalanságot vagy a verseny érdemi torzulásával járt volna elő, illetőleg jelentős piaci hatást idézhetett elő. A Kbt. nem tiltja, hogy az ajánlatkérők a visszajelzésekre, szervezeti igényekre vagy szakmai pontosításokra reagálva akár több alkalommal is módosítsák a dokumentációt, a fellebbezési érvelés a módosítás intézményét gyakorlatilag ellehetetleníti, a perbeli esetben a módosítások nem önkényes vagy manipulatív célból történtek. A Borta-ügy tényállását – amely nem egyezik a jelen ügy tárgyával – a fellebbezés kiragadottan alkalmazta, a fenti ügyben az EUB nem azt mondta ki, hogy minden jelentősebb módosítás jogellenes és automatikusan sérti a Kbt. 55. § (6) bekezdését. A perbeli esetben az 51 főre vonatkozó szerződési előírás változott, miközben az alkalmassági követelmények változatlanok maradtak, nem változott az egymilliárd forintos forgalmi követelmény, a referencia, a kulcsszakemberekre vonatkozó alkalmassági előírás és a műszaki leírás szerinti szolgáltatás tárgya sem. A Borta-ítéletet nem lehet úgy értelmezni, hogy annak 70-72. pontjai lezárják a jogszerű módosítások körét, az elsőfokú ítélet helyesen vette figyelembe a 74. pontot, ezzel szemben a fellebbezés értelmezte kiragadóan az ítéletet. Mindezek alapján amennyiben azok a feltételek, amik ténylegesen meghatározzák, hogy ki tud ajánlatot tenni, nem változnak, akkor az 51 főre vonatkozó átmeneti szövegmódosítás nem befolyásolhatta az érdeklődő gazdasági szereplők körét.

- [9] Az alperes a csatlakozó fellebbezésében kérte az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a kereset elutasítását. Csatlakozva az alperes fellebbezésében foglaltakhoz a Kbt. 50. § (4) bekezdésének és 55. § (6) bekezdésének megsértésére hivatkozással hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság tévesen alapította meg, miszerint a korábbi foglalkoztatottak átvételére vonatkozó követelmény egyértelmű volt minden érdeklődő számára. A Kbt. 50. § (2) bekezdés v) pontja alapján a szerződés teljesítésére vonatkozó különleges feltételeket az ajánlati felhívásban kell rögzíteni, ebből következően a gazdasági szereplők az érdeklődésüket a felhívásban rögzítették alapján döntenek el. A felhívás nem tartalmazott semmilyen előírást a munkavállalók átvételére, az Mt. alkalmazandóságának feltüntetéséből még nem következik az átvételi kötelezettség. A 3. számú módosítás mind tartalmában mind mértékében jelentős volt, kihathatott a közbeszerzési eljárásban az érdeklődők körére, előfordulhatott ugyanis, hogy egy gazdasági szereplő az 51 fő szerződési teljesítésbe való bevonására figyelemmel döntött úgy, hogy nem vesz részt az eljárásban, a feltétel módosítása esetén előfordulhatott volna, hogy a részvétel mellett dönt. A jogsértés megállapításához nem szükséges, hogy igazolható módon változzon a közbeszerzési eljárásban érdeklődő gazdasági szereplők köre, elegendő az arra való alkalmasság is. A Kbt. 50. § (4) bekezdését sértve a felperes a módosító hirdetményben nem biztosította az egyenlő eséllyel történő részvételt a közbeszerzési eljárásban.
- [10] A felperes a csatlakozó fellebbezési ellenkérelmében kérte az elsőfokú ítéletet helybenhagyását, másodfokú perköltségigény mellett. Fenntartotta a fellebbezési ellenkérelmében foglaltakat, állítása szerint nem sérült a Kbt. 55. § (6) bekezdése, vitatta, hogy az 51 főre vonatkozó előírás lényeges feltétel volt, tiltott versenyhatást az alperes nem igazolt. A perbeli közbeszerzés tárgya a jellegénél fogva szűk és jól körülhatárolható piaci

szereplői kör számára releváns, ezért ésszerűen elvárható, hogy a hirdetményeket és a dokumentum módosításokat folyamatosan nyomon kövessék, ezen magatartás a gondos és körültekintő üzleti magatartás körébe tartozik.

A másodfokú bíróság döntése és annak jogi indokai

- [11] A fellebbezés és a csatlakozó fellebbezés nem alapos.
- [12] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 108. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a fellebbezés, a fellebbezési ellenkérelem, a csatlakozó fellebbezés és a csatlakozó fellebbezési ellenkérelem keretei között bírálta felül. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az alperes által vizsgált jogsértés tekintetében az adott ügy egyedi körülményeinek összességében történő értékelésével, a vonatkozó jogszabályi háttér és joggyakorlat megfelelő alkalmazásával helytálló jogkövetkeztetésre jutott. Indokaival – azok ismételése nélkül – a másodfokú bíróság egyetértett, a fellebbezésben és a csatlakozó fellebbezésben foglaltakra figyelemmel mutat rá az alábbiakra.
- [13] A fellebbezés és a csatlakozó fellebbezés azonos érvek mentén az elsőfokú ítéletnek a Kbt. 55. § (6) bekezdése megsértése körében, a 3. számú módosítás jogszerűségével kapcsolatban elfoglalt álláspontját támadta. Ebben a körben az elsőfokú bíróság helytállóan emelte ki az ítéletének [82]-[86] bekezdésében a vonatkozó jogi háttér és az azzal kapcsolatos joggyakorlatot. Ennek során helytállóan vette figyelembe az EUB Borta-ügyben keletkezett ítéletének elvi tartalmát, mely szerint jogsértő az a módosítás az ajánlati felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok tekintetében, amely kihatással lehet a közbeszerzési eljárásban potenciálisan résztvevő gazdasági szereplők körére. Az alperesi érdekelt fellebbezésében hivatkozott 70-73. ítéleti pontok ugyan kiemelik, hogy mely esetben tekinthető jogszerűnek a módosítás, ettől függetlenül azonban irányadó a 74. szerinti elvi tartalom, mely a fentiek szerint tiltja a résztvevő gazdasági szereplők döntésére kihatással bíró lényeges feltételmódosítást. Mindezekre figyelemmel a másodfokú bíróság nem tekintette relevánsnak a fellebbezés Borta-üggyel kapcsolatos érvelésért és ugyanezen okból mellőzte a fellebbezési ellenkérelem ezzel kapcsolatos részletes hivatkozásait.
- [14] A Kbt. 55. § (6) bekezdésének egyértelmű szabályozása szerint a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezhet olyan helyzetet, amely alapvetően befolyásolhatja az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Mindezen megfogalmazásból egyértelmű, hogy a módosítás jogellenességének megállapításához elegendő a befolyásolásra való alkalmasság, nem szükséges a tényleges eredmény bekövetkezése, ezzel egyezően érveltek a fellebbező felek is. A felperes a fellebbezési ellenkérelemben először maga is kiemelte fenti szabályozási tartalmat, a későbbiekben azonban már a konkrét eredmény bizonyítottságának hiányát róta fel az alperesnek és az alperesi érdekeltnek, ugyanakkor a fent részletezettek alapján a jogsértés megállapításához elegendő a szereplők részvételi döntésére gyakorolt hatásra való alkalmasság, nem szükséges annak igazolása, hogy bizonyos gazdasági szereplők a módosítás következtében a közbeszerzési eljárástól távol maradtak, avagy ellenkezőleg ez készítette őket az eljárásban való részvételre, az ajánlattételre. Mindezek miatt a felperes alaptalanul érvelt a fellebbezési ellenkérelmében azzal, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértése amiatt nem valósult meg, mert tényleges eredményt a gazdasági szereplők részvételére vonatkozóan az alperesi oldal nem bizonyított.

- [15] A perbeli esetben abban a kérdésben kellett állást foglalnia az elsőfokú bíróságnak, hogy a 3. számú ajánlati felhívás módosítás járhatott-e azzal a következménnyel, hogy annak hatására a közbeszerzési eljárásban részt vevő személyek köre módosulhatott. Ennek vizsgálata során alapvetésként rögzíti a másodfokú bíróság, hogy a befolyásolás lehetősége és ekként a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti jogszabálysértés megvalósulása tekintetében nem önmagában az ajánlati felhívás illetőleg annak módosítása tartalmának, hanem a közbeszerzési eljárásban közzétett, a Kbt.-nek megfelelő ajánlatéttel biztosításához szükséges, az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség alapvető követelményét is érvényre juttató valamennyi ajánlati kiírási közbeszerzési dokumentum tartalmának vizsgálata alapján lehet állást foglalni arról, hogy a potenciális ajánlattevőknek milyen információk álltak a rendelkezésükre és erre figyelemmel a felhívás módosításának tartalma járhatott-e a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti jogsértő következménnyel. Ez következik a Kbt. 50 § (2) bekezdés c) pontjából, miszerint a közbeszerzési eljárást megindító felhívásnak tartalmaznia kell azt az információt, hogy a közbeszerzési dokumentumok az EKR-ben milyen elérhetőségen érhetőek el. Emellett a (4) bekezdés tartalmazza, hogy az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. A Kbt. 55. § (6) bekezdésének szövege is a fentieket támasztja alá, mert a felhívás mellett az egyéb közbeszerzési dokumentumokat is megjelöli, mint amelyek módosítása nem eredményezheti a feltételek olyan módosítását, amely alapvetően befolyásolhatja az adott közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők körét. Mindemellett az alperesi érdekelt által a fellebbezési eljárásban hivatkozott EUB eseti döntések tartalma is azt igazolja, hogy a felhívás módosításának jogszerűsége tekintetében nem pusztán a felhívásmódosítás szövegét kell figyelembe venni, hanem a teljes közbeszerzési dokumentációt. A C-368/10. számú EUB ítélet szükséges dokumentációra és bármely kiegészítő iratra vonatkozó információt említ és az ajánlatételhez szükséges dokumentációról ír az alperesi érdekelt által idézett részében, a Borta-ügyben hozott ítélet pedig az alperesi érdekelt által kiemelték szerint is azt rögzíti, hogy az ajánlatkérő nem módosíthatja a szerződés alapvető feltételeinek tartalmát, amelyek közé a műszaki leírás és az odaítélési szempontok is tartoznak. Mindezekre figyelemmel nem önmagában a felhívásmódosítás tartalma, hanem annak az egyéb közbeszerzési dokumentumokkal való összevetése alapján ítéltető meg, hogy a módosítás a Kbt. 55. § (6) bekezdése szerinti jogellenes hatással járhatott-e és ekként jogszerűtlennek minősül-e.
- [16] Az alperesi érdekelt a fellebbezését, az alperes pedig a csatlakozó fellebbezését arra alapította, ahogy az elsőfokú bíróság tévesen a teljes közbeszerzési dokumentációt vette figyelembe a felhívásmódosítás jogszerűségének vizsgálata során, ezzel szemben – álláspontjuk szerint – önmagában a felhívásmódosítás tartalmának van jelentősége, emellett a műszaki leírásban szereplő külön előírás az 51 fő továbbfoglalkoztatására vonatkozóan nem vehető figyelembe. Az elsőfokú bíróság a fent részletezettek alapján helytállóan értékelte a felhívásmódosítás tartalma mellett az egyéb közbeszerzési dokumentumban foglaltakat is, így a műszaki leírásban szereplő továbbfoglalkoztatásra vonatkozó előírást a közbeszerzési eljárásban kellő gondossággal, a Kbt. 2. § (3) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség alapvető követelményének megfelelően eljáró ajánlattevőnek az ajánlati felhívás tartalma mellett ugyanúgy meg kellett ismernie. A felhívás valamint az egyéb közbeszerzési dokumentáció együttesen alkotja azt a tartalmat, amelynek megismerését a perbeli esetben az ajánlatkérő biztosította, és amelynek ismerete a kellő gondossággal eljáró ajánlattevők részéről elvárható volt: az ajánlati felhívás a foglalkoztatotti létszámmra vonatkozó előírás mellett tartalmazta az Mt. szabályainak alkalmazandóságára vonatkozó utalást, a műszaki leírás 4. pontja pedig azt a peres felek által nem vitatott tartalmat, miszerint a nyertes ajánlattevőnek a korábbi

szolgáltató által foglalkoztatott 51 fő továbbfoglalkoztatására vonatkozó kötelezettsége áll fenn. Mindezekre figyelemmel helytállóan érvelt az elsőfokú bíróság azzal, hogy az 51 fő minimum létszám 3. számú módosítással történő megváltoztatása a potenciális résztvevők körét a közbeszerzési eljárásban nem érinthette figyelemmel arra, hogy a teljes közbeszerzési dokumentáció áttanulmányozását követően egyértelmű, hogy a nyertes ajánlattevőnek az 51 fő foglalkoztatására alkalmasnak kell lennie, tehát a legalább 51 fő továbbfoglalkoztatását vállaló ajánlattevői kör vehet részt a közbeszerzési eljárásban. Ezzel szemben a fellebbező felek eredménytelenül érveltek azzal, hogy az Mt.-re utalásból a felhívás tartalmában önmagában még nem következett, hogy az 51 főt tovább kell foglalkoztatni, és súlytalanul hivatkoztak arra, hogy a műszaki leírás továbbfoglalkoztatásra vonatkozó előírása nem vehető figyelembe, mert a közbeszerzési eljárásban ajánlattevőként közreműködő szereplők általában az ilyen részletes dokumentumokat már le sem töltik.

- [17] Az alperesi érdekelt a fellebbezésében ugyan utalt arra, hogy az ajánlati felhívás többszöri módosítása a nem megfelelő előkészítést tükrözi, továbbá ellentmondás feszült az ajánlati felhívás és a műszaki dokumentáció tartalma között, azonban ezen érvelését a másodfokú bíróság figyelembe nem vehette tekintettel arra, hogy ezen kérdéseket az alperes a megelőző eljárásban nem vizsgálta, a felperest marasztaló határozatát nem ezekre a kérdésekre alapította. A közigazgatási bíróság az alperesi határozatban foglaltakat vizsgálhatja felül, a másodfokú bíróság felülvizsgálatának tárgya pedig csak az elsőfokú ítélet lehet, ezért az alperesi oldal olyan felperesi jogsértésre, amely a megelőző eljárás tárgyát nem képezte, a fellebbezésében eredménnyel nem hivatkozhatott.
- [18] Mindezekre figyelemmel az elsőfokú bíróság helytállóan foglalt állást a 3. számú módosítás jogszerűsége tekintetében, helyesen értékelte a felhívásmódosítás tartalma mellett a műszaki dokumentációban az 51 fő továbbfoglalkoztatására vonatkozó előírást és állapította meg a közbeszerzési dokumentáció fentiek szerint egészében történő értékelésével, hogy a 3. számú módosítás az 51 fős minimumlétszám megváltoztatásával nem befolyásolhatta a potenciális ajánlattevők körét, mert az 51 fő továbbfoglalkoztatására vonatkozó kötelezettség a 3. számú módosítástól függetlenül terhelte a nyertes ajánlattevőt. A közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplők körére való kihatás hiányában helytállóan értékelte úgy az elsőfokú bíróság, hogy az alperes által vizsgált 3. számú szerződésmódosítás nem ütközött a Kbt. 55. § (6) bekezdésébe és jogszerűen rendelkezett a jogsértés hiányának megállapításáról és a jogkövetkezmények törléséről. A 3. számú szerződésmódosítás jogszerűsége a fentiek alapján megállapítható volt, ezért az elsőfokú bíróság által hivatkozott egyéb szempontoknak – a 4. számú módosítással történő korrigálásnak valamint a 3. számú módosítás hatálya időtartamának – a 3. számú módosítás jogszerűsége tekintetében érdemi jelentősége nem volt, mindezek okán a másodfokú bíróság az erre vonatkozó fellebbezési és ellenkérelmi érvelést figyelembe venni nem tudta.
- [19] Mindezekre tekintettel az alperesi érdekelt a fellebbezésében, az alperes pedig a csatlakozó fellebbezésében olyan érvelést nem adott elő, amely az elsőfokú ítéletben foglaltak megdöntésére alkalmas lenne, ezért a Fővárosi Ítéltábla a Kp. 109. § (1) bekezdése alkalmazásával az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [20] A pervesztes alperes a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése és 102. § (1) bekezdése, a pervesztes alperesi érdekelt a Kp. 35. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése és 102. § (1) bekezdése alapján köteles a pernyertes felperest megillető másodfokú perköltség megfizetésére, melynek mérséklését az alperes és az

érdekelt nem kérte. A perköltség összegét a másodfokú bíróság a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségekről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontja alapján, az alperes által kiszabott bírság összegét mint pertárgyértéket figyelembe véve a felszámított összegben állapította meg azzal, hogy az alperesi érdekeltet terhelő perköltségnél – összegszerű felszámítás hiányában – a jogszabály szerinti minimális összeget vette figyelembe.

- [21] Az alperes és az érdekelt az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján személyes illetékmentes, ezért a fellebbezési eljárási illetéket (800.000 forint) és a csatlakozó fellebbezés illetékét (400.000 forint) a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 95. § (1) bekezdés c) pontjára és a Pp. 102. § (6) bekezdésére figyelemmel az állam viseli.
- [22] Az ítéletábrla a fellebbezést és a csatlakozó fellebbezést a Kp. 99. § (3) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 77. § alapján tárgyaláson kívül bírálta el.
- [23] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. szeptember 9.

dr. Szőke Mária s.k.
a tanács elnöke

dr. Bíró Péter s.k.
előadó bíró

dr. Bendli Attila József s.k.
bíró