



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

Az ügy száma: Kfv.I.38.151/2021/9.

A tanács tagjai: Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet a tanács elnöke;
Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit előadó bíró;
Dr. Hajnal Péter bíró

A felperes: Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság
(1072 Budapest, Akácfa utca 15.)

A felperes képviselője: Dr. Magyar Diána ügyvéd
(1051 Budapest, Sas utca 1. II/1.)

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

Az alperes képviselője: Dr. Horváth Éva kamarai jogtanácsos

Az alperesi érdekelt: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)

Az alperesi érdekelt képviselője: Dr. Nyerges Éva kamarai jogtanácsos,
Dr. Bencze Bálint Ügyvédi Iroda
(1136 Budapest XIII., Raoul Wallenberg utca 7.,
eljár: Dr. Bencze Bálint ügyvéd)

A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott - D.2/13/2021. számú - közigazgatási határozat
jogszerűségének vizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes, 12. sorszám alatt

A felülvizsgálni kért jogerős határozat: Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11.
számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletét részben, a bíróság jogkövetkezményre kiterjedően megváltoztatja, az alperes D.2/13/2021.számú határozatát a

bírság jogkövetkezményre vonatkozó részében megsemmisíti és az alperest ebben a körben új eljárás lefolytatására kötelezi, ezt meghaladóan a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

A felek az elsőfokú perköltségeiket és a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségeiket maguk viselik.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak, külön felhívásra 400.000 (Négyszázezer) forint együttes kereseti és felülvizsgálati eljárási részilletéket, az alperest terhelő 400.000 (Négyszázezer) forint együttes kereseti és felülvizsgálati eljárási részilleték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes, mint ajánlatkérő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második része szerinti nyílt eljárást indított multifunkciós tehergépjárművek beszerzése tárgyában. A 2019. január 2. napján feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2019. január 7. napján megjelent felhívás szerint az ajánlattételi határidő 2019. február 6. napja volt. A felhívás IV.2.6) pontja értelmében az ajánlati kööttség időtartama a Kbt. 81. § (11) bekezdésének megfelelően az ajánlattételi határidő lejártától számított egy hónap.
- [2] Az ajánlattételi határidőre 1 darab ajánlat érkezett. A perben nem álló ajánlattevő nettó 560.418.045 forint ajánlati ár megjelölésével nyújtott be ajánlatot. A bontáson a felperes azt a tájékoztatást adta, hogy a rendelkezésre álló anyagi fedezet nettó 499.100.000 forint.
- [3] A felperes hiánypótlásokat és felvilágosítást kért, amelyek közül a legkésőbbit 2019. február 28. napján teljesítette az ajánlattevő.
- [4] A felperes 2019. március 6. napján a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint felkérte az ajánlattevőt az ajánlati kööttség további 30 napig, azaz 2019. április 8-áig történő fenntartására. Felhívta az ajánlattevő figyelmét a Kbt. 70. § (2) bekezdésére, amely szerint amennyiben az ajánlattevő a megadott határidőig nem nyilatkozik, azt úgy tekinti, hogy az ajánlatát a megjelölt időpontig fenntartja. Ezt követően az EKR rendszer 2020. július 8. napjáig eljárási cselekményt nem tartalmaz. A felperes 2020. július 8. napján ismételt ajánlati kööttség fenntartásra való felkérést küldött az ajánlattevőnek, aki még aznap úgy nyilatkozott, hogy az ajánlatát az ajánlatok elbírálásáról szóló összegzés kézhezvételéig, tervezetten 2020. augusztus 6. napjáig fenntartja.
- [5] A felperes 2020. július 14. napján készített döntési javaslatot az ajánlattevő ajánlatának érvényessé és az eljárás eredményessé nyilvánítására, a szerződéskötés engedélyezésére ugyanezen a napon került sor. A felperes 2020. július 27. napján elkészített és 2020. július 28. napján közzétett, az ajánlat elbírálásáról szóló összegzése szerint a közbeszerzés nyertese az ajánlattevő lett, 560 418.045 forint ajánlati árral. Az összegzés arra vonatkozóan indokolást nem tartalmazott, hogy a bontás (2019. február 6.) és az összegzés megküldésének (2020. július 28.) időpontja között miért telt el hosszabb idő. Az adásvételi szerződést 2020. október

12. napján kötötték meg.

- [6] Az alperesi érdekelt 2021. január 4. napján hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett a felperes közbeszerzési eljárása ellen, a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatában foglaltak feltételezett megsértése miatt. A jogsértés megtörténtének időpontját az ajánlati kötöttség lejártát követő napon, 2019. március 11. napjában jelölte meg. Kérte annak vizsgálatát, hogy a felperes a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának megfelelően járt-e el a közbeszerzési eljárásban, továbbá kérte, hogy amennyiben annak feltételei fennállnak, állapítsa meg a Kbt. 70. § (1) bekezdésének megsértését és alkalmazza a Kbt. 165. § (3) bekezdés szerinti jogkövetkezményt.
- [7] Az alperes a 2021. február 8. napján meghozott D.2/13/2021. számú határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát és jogkövetkezményként 5.000.000 forint bírság megfizetésére kötelezte. Határozatának indokolásában a Kbt. 70. § (1) bekezdésére, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2014/25/EU irányelv) 36. cikk (1) bekezdésére és Preambulumának (89) bekezdésére hivatkozással rögzítette, hogy a közszolgáltató ajánlatkérők esetében a cél az eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele, a verseny mesterségesen nem korlátozható. Rámutatott, hogy a felperesnek főszabály szerint - a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdéseire tekintettel - az ajánlati kötöttség időtartama alatt, azaz jelen esetben „2019. február 9. napjától számított 30 napon belül” kellett volna a bírálatot elvégeznie. Az ajánlati kötöttség kiterjesztésének időtartama a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján az eredeti ajánlati kötöttség lejártától számított 60 napot nem haladhatta volna meg, amely a bírálat szempontjából is irányadó. Utalt arra, hogy a felperes közbeszerzési igénye 2019. évben merült fel, amelyet a felhívás szerint még abban az évben kellett volna teljesíteni. A felperes által hivatkozott körülményeket - úgy, mint eljárás előkészítése, piacfelmérés, árfolyam - az eredeti feltételek szerinti bírálati kötelezettség időtartama tekintetében, azaz 2019. évre nézve kell figyelembe venni. Rögzítette, hogy az EKR rendszerben az előkészítés vonatkozásában a becsült értéken kívül egyéb adat nem fellelhető; 2019. március 9. napja és 2020. július 8. napja között semmilyen eljárási cselekmény nem történt. Figyelemmel arra, hogy az összegezés megküldésére 2020. július 28. napján került sor, az ajánlati kötöttség kiterjesztése több, mint egy évvel meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot.
- [8] Az alperes a határozatában rögzítette, hogy a Kbt. kógens szabályozására tekintettel nem fogadta el a felperes jogorvoslati eljárásban benyújtott utólagos jogi és ténybeli érvelését, a felperes megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát. A feltárt jogsértés következtében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontjára figyelemmel a Kbt. 165. § (3) bekezdése d) pontja alapján a (4) bekezdés szerint bírságot szabott ki, amelynek összegét a Kbt. 165. § (11) bekezdésének alkalmazásával az eset összes körülményét figyelembe véve mérlegelte. A közbeszerzés tárgyát, a jogsértést súlyát, valamint az alapelvi rendelkezéseket védő tételes jogszabályi rendelkezés sérelmét a felperes terhére vette figyelembe. A felperes terhére értékelte továbbá, hogy a jogsértés nem reparálható, a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés hosszú időtartamú, a beszerzés értéke az uniós értékhatárt meghaladó magasabb érték, valamint, hogy a felperessel szemben korábban már több esetben jogsértést és bírságot állapított meg. A felperes javára vette figyelembe

együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot, valamint, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos jellege nem volt megállapítható.

A kereseti kérelem, a védírat és az alperesi érdekelt nyilatkozata

- [9] A felperes keresetében elsődlegesen az alperesi határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását és a bírság kiszabásának mellőzését (*tartalmilag a hivatalbóli kezdeményezés elutasítását*), másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését (*helyesen: megsemmisítését*), a bírság mellőzését és az alperes új eljárásra kötelezését, harmadlagosan a határozat megváltoztatását és a bírságkiszabás mellőzését, negyedlegesen a bírság 200.000 forintra mérséklését kérte. Utalt az alperesi érdekeltre benyújtott nyilatkozatának részletes indokolására, hangsúlyozta, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondata szerinti „lehető legrövidebb” idő nincs konkrétan meghatározva, és az nem is sérülhetett, mivel szubjektív fogalmat tartalmaz. Hivatkozott a Kbt. újonnan beiktatott 70. § (2a) bekezdéséhez kapcsolódó törvénymódosítás indoklására, amely erre az esetre utal. Rámutatott, hogy az alperes korábbi döntéseiben elismerte az ajánlati kötöttség Kbt.-ben meghatározott jogintézménye keretein kívüli fenntartásának lehetőségét, biztosítva a szerződés megkötését. Kiemelte, hogy a perbeli esetben az ajánlattevővel a konszenzus létrejött, így megtörténhetett a szerződéskötés. Véleménye szerint az alperes határozatában hivatkozott Kfv.VI.38.008/2018/6. számú kúriai ítélet nem releváns, mivel a jelen ügy tényállásától eltérően a szerződésmódosítás esetére vonatkozott. A Kúria Kfv.IV.35.395/2014/7. számú ítéletére utalva kifogásolta, hogy az alperes nem tett eleget a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettségének, mivel nem tért ki arra, hogy a jogorvoslati eljárásban is bemutatott - és a keresetben is megjelölt - körülményeket milyen okból nem fogadta el és hagyta figyelmen kívül. Sérelmezte, hogy az alperesi érdekelt és az alperes sem vizsgálta érdemben az összegzés adott időpontban történt kiküldése tárgyába előadott érveit. Kifejtette, hogy a releváns piac sajátosságai miatt az eljárás eredménytelenné nyilvánítása esetén sem érkezett volna több ajánlat az új eljárásban, továbbá az időközbeni Euró/Forint árfolyamváltozásokra figyelemmel drágább ajánlatot kapott volna. Vitatta azt a megállapítást, miszerint a beszerzési igényt abban az évben kell kielégíteni, amikor az felmerült, figyelemmel a beszerzés tárgyára, amelyre vonatkozó igénye 2020. évben is változatlanul fennállt. Rámutatott, hogy az alperes joggyakorlatában még nem fordult elő, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdésének sérelmét állapította volna meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel, annak ellenére, hogy számos eljárás lezárására az eljárás megindítását követő évben került sor. Kifogásolta a bírság összegének megállapítása során végzett mérlegelés jogszerűségét.
- [10] Az alperes a védíratában a kereset elutasítását kérte, a határozatában foglaltakat fenntartotta.
- [11] Az alperesi érdekelt az alpereshez csatlakozva szintén a kereset elutasítását kérte.

A jogerős ítélet

- [12] Az elsőfokú bíróság a 2021. szeptember 29. napján meghozott 104.K.702.215/2021/11. számú jogerős ítéletében a felperes keresetét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 88. § (1) bekezdésének a) pontja alapján elutasította. Ítéletének indoklásában az eljárásjogi kifogások tekintetében rögzítette, hogy az Ákr. 81. § (1) bekezdésében foglalt indokolási kötelezettség a döntést alátámasztó releváns tényekre és jogi indokokra terjed ki, az alperes egyértelművé tette határozatában, hogy a felperes által előadott

körülményeket nem találta relevánsnak a döntés szempontjából, így az alperes által nem értékelt tények érdemi jelentőségét az anyagi jogi jogsértés körében vizsgálta. Az anyagi jogi jogsértés vizsgálata során rámutatott arra, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondata szerinti kötelezés - a felperes érvelésével szemben - nem teljesen szubjektív és parttalan, nem kizárólag az ajánlatkérő saját megítélésétől függ, továbbá, hogy annak alkalmazásakor figyelemmel kell lenni a Kbt. további előírásaira és logikai összefüggéseire. E körben kiemelte, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 69. §-ától eltérően az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést, ha az adott eljárásban végleges árajánlatok mindegyike meghaladja - a Kbt. 75. § (4) bekezdésének megfelelően igazolt - rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét. Hangsúlyozta, hogy a Kbt. perrel érintett időszakban hatályos 70. § (2) bekezdése a bírálati határidő szempontjából releváns ajánlati kötöttség kiterjesztésének kógens szabályait rögzíti. Kiemelte továbbá, hogy a Kbt. szigorú rendszere, kógenciája alól a közbeszerzési eljárásban kizárólag a Kbt. 2. § (7) bekezdése ad kilépési lehetőséget, azaz a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

- [13] Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdései nem engednek kifejezett eltérést az ajánlatok elbírálása és az ajánlati kötöttség alkalmazása körében, ezért téves az a felperesi értelmezés, miszerint a szerződés megkötése érdekében a saját érdekkörében bekövetkezett, általa hivatkozott körülményekre tekintettel jogosult lenne az ajánlati kötöttség és a bírálati határidő önhatalmú átlépésére. A Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdésének 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása kapcsán megjegyezte, hogy az valóban lehetőséget biztosít az ajánlati kötöttség 120 napon túli fenntartására, azonban nem teszi a felperes eljárását visszamenőleg jogszerűvé, mivel a perbeli közbeszerzési eljárás lefolytatásakor hatályos Kbt. erre nem adott lehetőséget.
- [14] Az új közbeszerzési eljárás körében előadottakat, valamint a felperes által részletezett további körülményeket bizonyítékkal alá nem támasztott feltételezésnek értékelte, amelyek még valószínűsítésük esetén sem támasztják alá a közbeszerzési eljárás kógens szabályrendszerének figyelmen kívül hagyása indokoltságát.
- [15] Az elsőfokú bíróság a tényállás körében rögzítette, hogy a felek által nem volt vitatott, hogy - a bírálati határidő szempontjából is releváns - ajánlati kötöttség eredeti időtartama a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján történő kiterjesztéssel további 30 napig állt fenn. Szintén nem volt vitatott, hogy a felperes 2019. március 9. napjától 2020. július 8. napjáig az EKR rendszerben nem rögzített eljárási cselekményeket, és 2020 július 8. napján már a Kbt. szabályozási keretein kívül kérte fel az ajánlattevőt az ajánlata fenntartására. Rámutatott arra, hogy a jogszabálysértő magatartás nem menthető ki a felperes saját érdekkörében felmerült okra alapított indokkal, miszerint nem állt rendelkezésére megfelelő összegű fedezet a szerződés megkötéséhez. Megjegyezte, hogy még az ajánlatkérő érdekkörén kívül eső objektív akadály esetén sem húzódhat az elbírálás időtartama a Kbt. keretein túli időtartamra; „az ajánlatkérő köteles levonni a [29] bekezdésben említett, Kbt. által előírt jogkövetkezményeket, és a feltételek bekövetkeztével eredménytelenné nyilvánítani az eljárást”. Helytállónak értékelte az alperes azon érveit, hogy jelentősége van annak, mely időpontban merült fel a beszerzés és ehhez kapcsolódóan a közbeszerzési eljárás megindításának igénye, valamint a felhívásban közölt határidők is lényeges feltételek, hiszen az ajánlattevők erre is figyelemmel vannak. Rögzítette, hogy az alperes helyesen állapította meg, hogy a felhívás szerint a beszerzési igény felmerülése és a szerződés megkötésének eredetileg előirányzott időpontja is 2019. évre esett, továbbá, hogy ugyanezen beszerzési igény 2020. évben való fennállása nem mentheti ki az elbírálás több mint egy éves késedelmét. Összességében megállapította, hogy a felperes

alaptalanul sérelmezte a jogorvoslati eljárásban előadott érvei részletes vizsgálatának hiányát, mivel azok nem voltak alkalmasak a jogsértés kimentésére.

- [16] A bírság összege tekintetében rámutatott arra, hogy a jogkövetkezmény megállapítása és a bírság kiszabása során mérlegelési jogkörben hozott az alperes döntést, amelyre a Kp. 85. § (5) bekezdése alkalmazandó, azaz a döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a mérlegelés szempontjai egyértelműen beazonosíthatók az alperes határozatának 38. pontjában, az alperes mérlegelési jogkörben hozott döntése megalapozott és okszerű volt, azzal kapcsolatos jogsértés a keresetben foglaltak alapján nem volt feltárható.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelmek

- [17] A jogerős ítélettel szemben a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a Kp. 121. § (1) bekezdés a) pontja alapján, az ügy érdemére kiható jogszabálysértés miatt kérte annak hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását, továbbá az alperes és az alperesi érdekelt kötelezését a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltsége megfizetésére. A felülvizsgálati kérelem indokaként arra hivatkozott, hogy az elsőfokú bíróság ítélete sérti a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdését, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:64. § (1) bekezdését, a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontját és (4) bekezdését, a Kbt. 165. § (1) bekezdés d) pontjára figyelemmel a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a Kbt. 165. § (4) bekezdését és (11) bekezdését, a Kbt. 172. § (1) bekezdésében adott kifejezett felhatalmazásra is tekintettel.
- [18] A felperes az ajánlati kötöttség körében bemutatta a 2021. február 1-je előtti és a 2021. február 1-jén hatályba lépett módosítás szerinti szabályozás releváns elemeit, továbbá utalt arra az alperesi gyakorlatra, miszerint az ajánlatkérő és az ajánlattevők a Kbt.-ben meghatározott ajánlati kötöttség keretein kívül, a közbeszerzési eljárás eredményes befejezése érdekében konszenzust alakíthatnak ki (D.695/33/2016., D.32/15/2019. számú alperesi határozatok). Hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérők 2021. február 1-je előtt és azt követően is jogszerűen élhettek az ajánlati kötöttség és így a bírálat meghosszabbításának lehetőségével, a különbség csupán annyi, hogy ennek alapját korábban a Ptk. képezte, míg 2021. február 1-jétől a Kbt. teszi lehetővé, az adott időszakban a Kbt. célja, preambuluma és a 2014/25/EU Irányelv (89) preambuluma-bekezdése és a 36. cikk (1) bekezdése nem változtak. Kiemelte, hogy nem ezek a körülmények indokolták a 2021. február 1-jei módosításokat, hanem az, hogy a jogalkotó észlelte, hogy „a közbeszerzési eljárások során gyakran merül fel a bírálat elhúzódásának problémája”, és a bírálat hosszabbításának kérdését a Kbt. nem rendezte megfelelően a gyakorlatban felmerülő jogalkalmazási kérdések vonatkozásában. Álláspontja szerint ebből nem következik az, hogy csak a 2021. február 1-je utáni indult eljárásokban van jogszerű lehetőség az ajánlati kötöttség, és így a bírálat 180 napon túli meghosszabbítására. Kérte annak megerősítését, hogy az ajánlatkérők 2021. február 1-je előtt megindult közbeszerzési eljárásokban is jogszerűen élhetnek a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglaltakon túli ajánlati kötöttség meghosszabbítással a D.695/33/2016., D.32/15/2019. számú alperesi határozatokra figyelemmel, a Ptk. alapján.
- [19] A kimentés lehetőségével összefüggésben kérte annak megerősítését, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti időtartamon túlra elhúzódó közbeszerzési eljárások esetén van kimentési lehetősége, különös figyelemmel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatára („lehető legrövidebb időn belül”).

- [20] A felperes a felülvizsgálati kérelmében kiemelte, hogy a jogsértést a Kbt. 70. § (1) bekezdése tekintetében állapították meg, a Kbt. 70. § (2) bekezdésének sérelmét nem állapították meg a terhére. A Kbt. 70. § (1) bekezdése ugyanakkor nem határozza meg a „lehető legrövidebb” időtartamot, azt nem számszerűsíti, a lehetőségekhez képest pedig a lehető legrövidebb időn belül bírálta el az ajánlatot, így a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első fordulata nem sérült. Határozott álláspontja szerint ezen „gumiszabály” rugalmassága mindig az adott helyzet tekintetében, az eset összes körülményét értékelve határozható meg. Álláspontja szerint a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondata értékelése körében figyelembe veendő tényeket egyértelműen előadta, az alperesi érdekelt tájékoztatás kérésének eleget téve részletesen levezette és alátámasztotta, hogy milyen lehetőségek, körülmények okán került az összegzés 2020 júliusában kiküldésre. Sosem állította, hogy a „lehető legrövidebb idő” egy parttalan kategória lenne. Kérte annak eldöntését, hogy a lehető legrövidebb kitétel a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti időtartamot jelenti, vagy annak mértéke függ az eset összes körülményétől. Kifejtette, hogy azt sem tartja egyértelműnek, hogy az érvrendszerét miért nem fogadta el az alperes és az elsőfokú bíróság, azért, mert azok alkalmatlanok a kimentésre, vagy azért, mert kimentés nem ismert a Kbt. 70. § (1) bekezdése alól. Az elsőfokú bíróság ezt a kérdést is tisztázatlanul hagyta az ítéletében. Az elsőfokú bíróság ítéletét törvénysértőnek tartja, mivel az alperes a Kbt. 70. § (1) bekezdését jogsértően alkalmazta.
- [21] A felperes kérte annak a kérdésnek is az eldöntését, hogy a hivatkozott döntőbizottsági gyakorlat alapján intézményesített, a Kbt. 70. § (2) bekezdésén túli, konszenzuson alapuló kötöttség meghosszabbítás megalapozza-e (az eljárás megindításakor hatályos) Kbt. 70. § (2) bekezdésének, vagy a Kbt. 70. § (1) bekezdés első fordulatainak a sérelmét, amikor a jelenleg hatályos - változatlan irányelvi alapokon nyugvó - Kbt. még a 180 napon túli kötöttség-hosszabbítást is lehetővé teszi, az érintett ajánlattevő nyilatkozatával, azaz konszenzussal. Hangsúlyozta, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első fordulata nem sérült, érdeksérelem sem áll fenn. E körben kifejtette, hogy az aktuális Kbt. módosítás indokolása szerint a bírálat elhúzódásának problémáját a jogalkotó abban látta, hogy ha a nyertes nem tartja fenn ajánlatát, akkor a drágább ajánlat ajánlattevőjével kell szerződnie az ajánlatkérőnek, ami a hatékony közpénz-felhasználás ellen hat. Idézte a Kbt. 70. § (2a) bekezdés beillesztésének indokolását. Nyomatékosította, hogy az ott bemutatott kockázat az eljárás folyamán nem merült fel, egyetlen ajánlattevő volt, így nem állt fenn annak a veszélye, hogy a legkedvezőbb ajánlatot tevő visszalépjen az eljárásból, továbbá az ajánlattevő a 2020. évben is megerősítette, hogy fenntartja az ajánlatát. Kifejtette, hogy a következetes joggyakorlat szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdésének alkalmazását követően, annak keretein kívül, a közbeszerzési eljárás eredményes befejezése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevők konszenzust alakíthatnak ki a kötöttség meghosszabbítása és a jogszerű szerződéskötés érdekében, amely konszenzus jelen esetben létrejött, a nyertes ajánlattevő mindvégig fenntartotta kötöttségét, ez alapján a szerződést meg is kötötték. Álláspontja szerint ez megfelel nemcsak a következetes joggyakorlatnak, hanem a 2021. február 1-jei Kbt. módosítás mögött húzódó jogalkotói célnak is.
- [22] A kifejtett érvelése kapcsán tételesen vitatta az elsőfokú ítélet [33] és [34] pontját, míg a [28] pontját *(ez utóbbi a hivatkozás tartalmára figyelemmel helyesen [29] pont)* iratellenesnek tartotta. Rámutatott továbbá arra, hogy a közpénzek hatékony felhasználásának követelményével kapcsolatban sem valósult meg érdeksérelem. Álláspontja szerint már a jogorvoslati eljárás során alátámasztotta, hogy egy új közbeszerzési eljárás sem lett volna garancia a nagyobb versenyre, az alacsonyabb ajánlati árra, leginkább ennek ellenkezőjére vezetett volna. Kérte e körben a bizonyítékai áttekintését és megfelelő értékelését.

Hangsúlyozta továbbá, hogy a fedezet-hiányra alapított eredménytelenségi ok nem ajánlatkérői kötelezettség (mint ahogy az elsőfokú ítélet [35] pontja tartalmazza), hanem csak egy lehetőség.

- [23] A felperes a felülvizsgálati kérelmében ismétlődően hangsúlyozta, hogy az alperes a határozatával gyakorlatában először állapította meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának a sérelmét, korábban ilyen jogsértést megállapító határozat nem született.
- [24] A felperes határozottan vitatta a bírságolás jogszerűségét is (elsőfokú ítélet [42] pont). Kifejtette, hogy az alperes a korábbi gyakorlatában ilyen jogsértést nem állapított meg, pedig az eljárások számos esetben elhúzódtak az ajánlati kötöttség és a bírálathoz Kbt. szerinti időtartamon túli meghosszabbítása során. Rámutatott, hogy a 2020. év a pandémiás helyzetre figyelemmel megnehezítette az ajánlatkérők dolgát, továbbá, hogy első ízben éppen a veszélyhelyzeti időszak közbeszerzéseit vizsgálja ebből a szempontból az alperesi érdekelt és az alperes, a 2021. évben 7 darab határozat lehetséges fel azonos jogsérelem megállapításáról, ebből 1 esetben nem a jelen per felperese az ajánlatkérő. Álláspontja szerint a javára lett volna értékelhető, hogy a jogszabályi környezet olyan irányba változott, hogy az ajánlati kötöttség akár a 180 napot is meghaladhatja. Mindezekre figyelemmel nézete szerint nem volt helye milliós nagyságrendű bírság kiszabásának. Kifejtette, hogy amennyiben az eddigi megengedő gyakorlat helyett most már azzal kell számolni, hogy az ajánlati kötöttség 30/60+60 napon túli meghosszabbítása súlyos bírságolással jár, akkor is csak a jövőre nézve tudja a határozati megállapításokat a gyakorlatba átültetni, amit maradéktalanul meg is fog tenni. Erre figyelemmel azonban a bírság kiszabását nem tartotta elfogadhatónak, a figyelmeztetésnek is kellő visszatartó ereje lett volna, mivel eddig is a hatályos jogszabályi előírásokkal összhangban, a döntőbizottsági gyakorlat alapján járt el.
- [25] Az alperes a felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a jogerős ítélet hatályában fenntartását és a felperes kötelezését a perköltség megfizetésére, amelyet jogtanácsosi munkadíjként 200.000 forint összegben számított fel. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság ítélete érdemben helytálló, a jogszabályoknak megfelelő, a hatályon kívül helyezés feltételei nem állnak fenn. Hangsúlyozta, hogy a felperes az ajánlati kötöttséget ugyan meghosszabbíthatta, azonban ennek időtartama a Kbt. 70. § (2) bekezdése értelmében a bírálathoz szemponyjából az eredeti ajánlati kötöttség lejártának napjától számított 60 napot nem haladhatta meg. Emellett rámutatott arra is, hogy a felperes a közbeszerzési igényét 2019. évre tervezte, a beszerzési igénye is 2019. évben merült fel, így az előkészítésre vonatkozó adatokat (piacfelmérés, árfolyam) is a 2019. évre kell figyelembe venni. Kifejtette, hogy a Kbt. 46. § (1) bekezdése a közbeszerzési eljárás írásbeli dokumentálását írja elő, azonban az EKR rendszer szerint 2019. március 9. napja és 2020. július 8. napja között semmilyen eljárási cselekmény nem történt, az írásbeli összegzés megküldésére 2020. július 28. napján került sor, így az ajánlati kötöttség kiterjesztése több mint egy évvel meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot. A Kbt. kógens szabályaira tekintettel nem fogadhatta el a felperes által a jogorvoslati eljárásban benyújtott utólagos jogi és ténybeli érvelést. Álláspontja szerint a bírság kiszabása is jogszerű. Hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletében helyállón mutatott rá a Kbt. szigorú rendszerére, annak kógenciája alól a közbeszerzési eljárásban kizárólag a Kbt. 2. § (7) bekezdése ad kilépési lehetőséget. Tévesnek tartja azt a felperesi értelmezést, miszerint a szerződés megkötése érdekében a saját érdekkörében bekövetkezett, általa hivatkozott körülményekre tekintettel jogosult lenne az ajánlati kötöttség és a bírálathoz határidő önhatalmú átlépésére. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helyállón mondta ki, hogy a felperes nem menthette ki a jogszabálysértő magatartását a keresetben

felhozott indokokkal.

- [26] Az alperesi érdekelt a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, mivel a felülvizsgálati kérelem olyan hiányosságokban szenved, amely által elbírálásra alkalmatlan, továbbá lehetetlen célra irányul és nem teljesíthető, az elsőfokú bíróság ítélete pedig a jogszabályoknak megfelel. Perköltséget nem igényelt. Álláspontja szerint a felperes megjelölt ugyan konkrét jogsértéseket, de azok tartalmi körülírása, különösen a bírságotól való vonatkózásra vonatkozó részben, elmaradt, így a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásra alkalmatlan. Rámutatott arra, hogy a Kúria az elsőfokú eljárásban hozandó határozat tartalmára utasítást nem adhat, más kérelmet pedig a felperes nem terjesztett elő, így arra figyelemmel, hogy a kérelem nem teljesíthető, az elsőfokú ítélet hatályában fenntartásának van helye. Kifejtette, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt határidő kógens és csak egyféle értelmezést tesz lehetővé, továbbá a Ptk. szabályai csakis a Kbt.-ben szereplő különös rendelkezés hiányában és a Kbt.-ben foglalt felhatalmazás esetén alkalmazhatók. Emellett rámutatott, hogy a Ptk. 6:64. § (1) bekezdésének rendelkezése az ajánlatkérőre nem vonatkozik, az ajánlattevő egyoldalú jogosultságát szabályozza, az ajánlattevő ezen jogosultsága azonban nem értelmezhető úgy, hogy az felmenti az ajánlatkérőt a Kbt.-ben előírt kógens határidő megtartásának kötelezettsége alól. A Kbt. a kérdést egyértelműen rendezi, az elsőfokú bíróság ítélete a jogszabályokból következő egyetlen lehetséges értelmezést fogadta el, így az helytálló.
- [27] Az alperesi érdekelt a kimentés körében kifejtett felperesi érvelés kapcsán rámutatott arra, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének [37] pontja rögzítette, hogy kimentésre nincs lehetőség, figyelemmel a Kbt. 2. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezésre. Az elsőfokú bíróság megjegyezte, hogy „még az ajánlatkérő érdekkörén kívül eső objektív akadály esetén sem húzódhat az elbírálás időtartama a Kbt. keretein túli időtartamra.” Az ítélet tehát egyértelmű abban, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdése és 2. § (7) bekezdése alapján kimentésre csak a törvényben szabályozott esetben lenne lehetőség. Ilyen törvényi szabály azonban nincs, így az alperesnek a kimentési okokat nem is kellett értékelnie a határozatában. Az alperesi érdekelt álláspontja szerint az ítélet e vonatkozásban is megfelel a jogszabály egyértelmű rendelkezésének. Kógens jogszabályi rendelkezés esetén pedig sem az alperes, sem a bíróság nem mérlegelheti az érdeksérelmet, vagy annak hiányát, így az alperes határozata, valamint az elsőfokú bíróság ítélete e vonatkozásban sem lehet jogsértő.
- [28] Az alperesi érdekelt a „lehető legrövidebb idő” értelmezése körében kifejtett felperesi érvek kapcsán rámutatott arra, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdése kifejezetten tartalmazza a bírálatra fordítható maximális időtartamot, így nyilvánvaló, hogy azon belül és a lehető legrövidebb időn belül szükséges az ajánlatokat elbírálni. A normaszöveg egyértelműsége kizárólag egyféle értelmezést tesz lehetővé, az ítélet a jogszabálynak ebben a vonatkozásban is megfelel. A bírság kiszabása körében kifejtett álláspontja szerint a bírságotól való vonatkózásra tekintetében az ítélet jogszabálysértését a felperes ténybelileg nem állította és arra vonatkozó jogszabályi rendelkezést sem hívott fel, a felülvizsgálati kérelemben e vonatkozásban előadottak (pandémiás helyzetre általánosságban történő hivatkozás, más ajánlattevőkre általánosságban való hivatkozás, stb.) nem állnak oksági összefüggésben az alperes határozatának a bírságra vonatkozó részével, sem az ítélet ahhoz kapcsolódó rendelkezéseivel, így azokat a felperes nem is vitatta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [29] A felperes felülvizsgálati kérelme - a következők szerint - részben alapos.

- [30] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 118. § (1) bekezdés a) pontjának ab) alpontjában meghatározott ok alapján befogadta, ezt követően a jogerős ítéletet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdésének, továbbá a Kp. 120. § (5) bekezdésének megfelelően a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelmek keretei között, a rendelkezésre állt iratok és bizonyítékok alapján vizsgálta felül. A felperes a felülvizsgálati kérelmét egyrészt az ajánlati kötöttségre vonatkozó Kbt. szabályok nem megfelelő értelmezésére és alkalmazására, másrészt a bírság jogkövetkezmény nem jogszerű kiszabására alapította. A felperes felülvizsgálati érveivel, valamint az alperes és az alperesi érdekelt ellenérveivel összefüggésben a Kúria a következőket emeli ki.
- [31] A Kúria elsőként az alperesi érdekelt azon eljárásai hivatkozásait vizsgálta, amelyek szerint a felülvizsgálati kérelem elbírálására nincs lehetőség. Az alperesi érdekelt helytállóan mutatott rá, hogy az ítélet kapcsán állított jogsértéshez nemcsak a konkrét jogszabályhely megjelölése szükséges, hanem a hivatkozott jogszabálysértés tartalmi körülírása és arra vonatkozó jogi álláspontjának kifejtése is. E követelményeknek a felülvizsgálati kérelem megfelel, ugyanis a felperes összességében jogsértésként rögzítette, hogy jogszabálysértően állapítottak meg terhére jogsértést és jogszabálysértően alkalmaztak vele szemben bírságot, emellett minden egyes megjelölt jogszabálysértésnél kifejtette arra vonatkozó álláspontját. Az alperesi érdekelt azt is helyesen rögzítette, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelem eredményeként konkrétan az új eljárásban meghozandó ítélet szerinti döntésre (kereseti kérelemnek való helyt adásra) utasítást nem adhat, ez a hivatkozása azonban nem eredményezi a felülvizsgálati kérelem elbírálásra alkalmatlan voltát, mivel a felperes határozott kérelemként az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását nevesítette. A felperes a felülvizsgálati kérelemben - az alperesi érdekelt hivatkozásával szemben - határozottan vitatta a bírságolás jogszerűségét (felülvizsgálati kérelem 15. és 16. oldal, III. pont), utalt a jogerős ítélet [42] pontjára és kifejtette, hogy álláspontja szerint miért megalapozatlan a bírságolás, és milyen körülményekre figyelemmel nem volt helye milliós nagyságrendű bírságolásnak.
- [32] A Kúria a továbbiakban a felülvizsgálati kérelemben nevesített jogszabálysértések körében kifejtett érveket vizsgálta. Ennek kapcsán elsődlegesen rögzíti, hogy a Kbt. 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása jelen ügyre nem irányadó, ezt a felek nem is vitatták. A felperes a közbeszerzési eljárást 2019. január 2. napján indította, így az erre figyelemmel alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alapján vizsgálta a Kúria a felülvizsgálati kérelemben és a felülvizsgálati ellenkérelmekben előadottakat.
- [33] Az alperes a határozatában a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondata megsértését állapította meg a felperes terhére. A jogsértésként megállapított Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondata alapján „Az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni.”. A Kbt. 70. § (2) bekezdése az eljárást lezáró döntésről való értesítésnek az ajánlati kötöttség fennállása alatt történő teljesítése érdekében rendelkezik arról, hogy amennyiben az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az adott értesítésre az ajánlati kötöttség alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataik meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség ajánlatkérő felkérésére való kiterjesztése azonban - a Kbt. 2021. február 1-jén hatályba lépett módosítását megelőző rendelkezés értelmében - nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot.
- [34] A felperes felülvizsgálati kérelmének központi eleme az ajánlati kötöttség időtartama,

valamint az ajánlati kötöttség meghosszabbításának az értelmezése, ugyanakkor a terhére megállapított jogsértés nem közvetlenül az ajánlati kötöttséget érinti, hanem az ajánlatok elbírálására előírt kötelezettséget, ugyanis a felperes által kiírt közbeszerzési eljárás tekintetében a bíráló kirívó mértékű elhúzódnása miatt a bírálati kötelezettségre vonatkozó jogszabályi rendelkezés megsértését állapította meg az alperes. A Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezés között az összefüggés abban áll, hogy az ajánlatokat az ajánlati kötöttség, illetve a Kbt. 70. § (2) bekezdésében szabályozott, az ajánlatkérő által kiterjeszhető ajánlati kötöttség időtartama alatt el kell bírálni. Ez a követelmény, valamint a Kbt. 70. § (1) bekezdésében megfogalmazott „lehető legrövidebb időn belül” történő elbírálás követelménye együttesen áll fenn, így - miként arra az alperesi érdekelt is rámutatott - ez utóbbi számszerűsítése nélkül is értelmezhető a Kbt. rendelkezéseiben megnyilvánuló elvárás, miszerint az ajánlatokat a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a lehető legrövidebb időn belül, a Kbt. 70. § (2) bekezdésének rendelkezésére figyelemmel az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napon belül el kell bírálni.

- [35] A Kúria tehát abban a tekintetben osztja az alperes és az elsőfokú bíróság álláspontját, hogy van összefüggés a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése között, ezáltal az ajánlat elbírálására vonatkozó határozatlan időtartam betartásának, jogszerűségének értékelése nemcsak szubjektív megítélés kérdése, hanem annak keretét ad a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt, ajánlati kötöttségre vonatkozó szabály. Ennek megsértése, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított maximum hatvan napon belüli elbírálás hiánya megalapozza a jogsértés megállapítását. Ugyanakkor a Kúria álláspontja szerint annak nincs rögzített törvényi akadálya, hogy az ajánlattevő önkéntes alapon - a Kbt. ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályrendszerén kívül - fenntartsa az ajánlatát, és annak sem, hogy konszenzusos alapon a szerződéskötés erre tekintettel megtörténjen. Ez azonban nem hat vissza a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglalt azon követelményre, hogy az ott írt szabályokat az ajánlatkérőnek be kellett volna tartania. A bíráló rendjére vonatkozó jogszabályi rendelkezések megszegése a jogsértés megállapítását és erre tekintettel szankció alkalmazását megalapozta.
- [36] A Kúria hangsúlyozza, hogy a felperes a felhívásban az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlattételi határidő lejártától számított egy hónapban határozta meg, amelyet annak lejárta előtt - a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt jogosultságával élve - 2019. április 8-áig kiterjesztett. Az ajánlati kötöttség ezáltal 2019. április 8. napján járt le, azonban a felperes a meghosszabbított ajánlati kötöttség időtartama alatt sem végezte el a bírálót. Az ajánlati kötöttség 2019. április 8-ai lejártával az ajánlati kötöttség „megszakadt”, ezt követően több mint egy év elteltéig az ajánlat elbírálására nem került sor. Az idő múlása azt eredményezte, hogy a felperesnek már objektíve nem volt lehetősége a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján az ajánlati kötöttség további kiterjesztését kérni, mivel az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan nap már eltelt, ezáltal a bírálót már el kellett volna végeznie. Ennek ellenére 2020. július 8. napján a felperes ismételt felkérte az ajánlattevőt az ajánlati kötöttség fenntartására, amely ajánlatkérői kiterjesztésre a Kbt. 70. § (2) bekezdésének irányadó időszakban hatályos rendelkezése nem biztosított lehetőséget. A Kbt. ajánlat elbírálására vonatkozó rendelkezéseinek megsértése tehát fennáll.
- [37] A felperes az ajánlati kötöttség körében ténszerűen mutatott rá a Kbt. 70. §-ának 2021. február 1-je előtti és a 2021. február 1-jén hatályba lépett, módosított rendelkezése szerinti releváns elemeire, valamint a törvénymódosítás indokaira, azonban ez az előadása a jogsértés megállapításának jogszerűségére kihatással nincs, mivel a Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdését érintő jogszabálymódosítás nem eredményezi a felperes közbeszerzési eljárása tekintetében az irányadó időszakban hatályos Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondata szerinti kötelezettség

elmulasztása, mint jogsértés hiányát. Az ajánlati kötöttség időtartama alatt, a lehető legrövidebb időn belül az ajánlatkérőnek a bírálatot el kell végeznie, amely kötelezettségnek a felperes nem tett eleget.

- [38] A felperes által hivatkozott alperesi gyakorlat tekintetében az elsőfokú bíróság a jogerős ítéletben helytállóan rögzítette, hogy a hivatkozott eseti döntések jogi kötőerő hiányában nem voltak figyelembe vehetők. A Kúria emellett megjegyzi - miként arra az alperesi érdekelt a felülvizsgálati tárgyaláson is rámutatott -, hogy a hivatkozott döntések és a felperes jelen közbeszerzési eljárása tekintetében a tényállási elemek között eltérések voltak. Hangsúlyozandó, hogy a felperes által hivatkozott döntőbizottsági határozatok jogszerűségét bíróság nem vizsgálta felül.
- [39] A felperes azon ismétlődő előadása kapcsán, hogy az alperes a határozatával gyakorlatában először állapította meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának a sérelmét, korábban ilyen jogsértést megállapító határozat nem született, a Kúria rámutat arra, hogy a Kbt. hatálybalépését megelőzően, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény hatálya alatt, annak 65. § (1) bekezdésébe ütköző jogsértés megállapítására sor került, mivel az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálására vonatkozó kötelezettségét megsértette, az ajánlati kötöttség kiterjesztett időtartama alatt a bírálatot nem végezte el, amely jogsértés miatt bírság megfizetésére kötelezte (D.333/9/2016. számú határozat). A jogszabályi hivatkozás ugyan eltérő, de a jogsértés megvalósításának elemei jelentős hasonlóságot mutatnak, mivel - a jelen perbeli közbeszerzési eljárás rendjével párhuzamba állíthatóan - az elbírálás időbeliségére vonatkozó szabályok megsértésében megnyilvánuló jogsértést korábban is vizsgált és a jogsértés megvalósulása esetén szankcionált az alperes. Az elbírálásra vonatkozó kötelezettség megsértésének szankcionálása nem egyedi eset, a felülvizsgálati tárgyaláson maga az alperes is több olyan ügyre hivatkozott, amelyben azonos ténybeli és jogi alapon folytatott le eljárást.
- [40] A Kúria az ajánlati kötöttség meghosszabbítása tárgyában kifejtett felperesi érveléssel összefüggésben hangsúlyozza, hogy a Kbt. és a Ptk. eltérő aspektusból szabályozza az ajánlati kötöttség meghosszabbítását. A Kbt. szabályozási rendszerében az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő először a felhívásban határozza meg, a Kbt. keretei között, majd a közbeszerzési eljárás során ugyancsak az ajánlatkérő az, aki kérheti az ajánlati kötöttség időtartamának kiterjesztését, amely kiterjesztésnek szintén a Kbt. határozza meg az időbeli kereteit. A Kbt. tehát az ajánlati kötöttséget a Ptk. rendelkezéseitől eltérően szabályozza, és azáltal, hogy a Kbt. kógens és speciális szabályt tartalmaz - miként arra az alperes és az alperesi érdekelt is hivatkozott - a közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő szerződésre vonatkozó ajánlati kötöttség tekintetében ez az irányadó, maga a Kbt. ettől eltérésre nem ad lehetőséget. A Ptk. 6:64. § (1) bekezdése - az alperesi érdekelt által is kifejtettek szerint - nem az ajánlatkérő, hanem az ajánlattevő egyoldalú jogosultságaként szabályozza az ajánlati kötöttség idejének a meghatározását, amely a szerződő felek polgári jogi jogviszonyára irányadó, ezáltal nem értelmezhető úgy, hogy az felmenti az ajánlatkérőt a Kbt.-ben előírt kógens határidő megtartásának kötelezettsége alól. A Kbt. 2. § (8) bekezdésében foglalt rendelkezés a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkozóan a Ptk. rendelkezéseinek a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel való alkalmazását írja elő, azaz a Kbt. elsődlegessége és specialitása itt is kifejezésre jut. A Kbt. kógeniája és a Ptk. szabályaihoz képest speciális jellege azt eredményezi, hogy az ajánlati kötöttség ajánlatkérő által kezdeményezett kiterjesztésére szigorúan a Kbt. 70. § (2) bekezdésének a rendelkezését kell alkalmazni. A felperes a közbeszerzésére irányadó Kbt. rendelkezés értelmében az ajánlati kötöttség kiterjesztésére jogszerűen úgy kérhette fel az ajánlattevőt, hogy az ajánlati kötöttség

kiterjesztése nem haladhatta meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot. Ez a határidő pedig a Kbt. 70. § (1) bekezdése szerinti elbírálási kötelezettség határidejének is a kerete, amelynek meghosszabbítására - felperes hivatkozásával szemben - sem a Ptk., sem az alperesi gyakorlat nem biztosít jogalapot. A felperes tehát alaptalanul hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság ítélete a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdését, valamint a Kbt. 2. § (8) bekezdését és a Ptk. 6:64. § (1) bekezdését sérti.

- [41] A Kúria a kimentés lehetőségével összefüggő felperesi okfejtést sem ítélte megalapozottnak. A kimentés kérdéskörét az elsőfokú bíróság az ítéletében több pontban is vizsgálta (jogerős ítélet [35] és [37] pont), ennek során rögzítette (jogerős ítélet [35] pont), hogy az elbírálás időtartama az ajánlatkérő érdekkörén kívül eső objektív akadály esetén sem húzódhat a Kbt. keretein túli időtartamra. Az elsőfokú bíróság ezáltal összességében úgy foglalt állást, hogy az elbírálási határidő nem léphető túl, e tekintetben a Kbt. kimentési lehetőséget nem biztosít. A Kúria ezzel egyetért és hangsúlyozza egyrészt, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, azaz a jogsértés megvalósulása esetén kimentésre nincs lehetőség, másrészt a Kbt. kógens jellege és a Kbt. 2. § (7) bekezdésének rendelkezése értelmében a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben azt a Kbt. kifejezetten megengedi, amely jogszabályi rendelkezés ugyancsak azt fejezi ki, hogy az ajánlatok Kbt. szerint fennálló ajánlati kötöttség időtartamán túli elbírálását a Kbt. 70. § (1) bekezdése - figyelemmel a (2) bekezdésében foglaltakra is - nem biztosítja, így az alperes által megállapított jogsértés tekintetében kimentési lehetőség nem áll fenn. Erre figyelemmel a jogsértés jogalapja körében nem is kellett részletezni, hogy a felperes jogorvoslati kérelemben előadott érvrendszerét az alperes, illetve az elsőfokú bíróság miért nem fogadta el.
- [42] A felperes helyesen mutatott rá, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdése rugalmasságot biztosít, így a lehető legrövidebb időn belüli elbírálást mindig az adott helyzet tekintetében, az eset összes körülményét értékelve kell vizsgálni, azonban figyelmen kívül hagyta, hogy az elbírálás határidejére vonatkozó, a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés összefügg a (2) bekezdésben foglalt előírással. A Kbt. 70. § (1) bekezdése szerinti rugalmasság ezáltal kizárólag a (2) bekezdésben meghatározott, a Kbt. eljárási rendje alapján jogszerűen fennálló ajánlati kötöttség időtartamán belül érvényesülhet.
- [43] A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletének konkrét pontjaihoz kapcsolódó felperesi hivatkozásokat részben elfogadta, ennek eredményeként a jogerős ítélet [29] pontjában a „lehető legrövidebb idő” kifejezés felperesi minősítésére vonatkozó tagmondatból az „és parttalan” szövegrészt, valamint a „nem kizárólag az ajánlatkérő saját megítélésétől függ” szövegrészt mellőzi, mivel a felperes ezt a minősítést nem tette meg, keresetlevelének 7. oldalán pusztán azt fejtette ki, hogy „kvázi szubjektív kategória” áll fenn. A felperes a jogerős ítélet [35] pontjában a Kbt. által előírt jogkövetkezmények levonására vonatkozó kötelezettség tekintetében helytállóan mutatott rá, hogy a fedezet-hiányra alapított eredménytelenségi ok nem ajánlatkérői kötelezettség, hanem azt a Kbt. lehetőségként szabályozza, ugyanakkor a Kúria hangsúlyozza, hogy a jogerős ítélet [35] pontja, bár utal a [29] pontra is, de nem kifejezetten egy konkrét jogkövetkezmény kötelező alkalmazására vonatkozik, hanem arra, hogy az ajánlatkérő köteles levonni a Kbt. által előírt jogkövetkezményeket, természetesen a Kbt. szabályrendszerének megfelelően. Az elsőfokú bíróság az ítéletében nem mondta ki a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eredménytelenségi ok kötelező alkalmazását, ezt nem is rögzíthette, mivel - miként azt a felperes is előadta - az eredménytelenné nyilvánításnak csupán a lehetőségét tartalmazza a konkrét jogszabályi rendelkezés. Ennélfogva a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontjának és 75. § (4) bekezdésének a megsértése nem áll fenn. A felperesnek a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja

alapján nem kellett kötelezően a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításáról dönteni, kötelezettsége arra vonatkozóan állt fenn, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, a Kbt. 70. § (1) bekezdése alapján a lehető legrövidebb időn belül és a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint jogszerűen fennálló ajánlati kötöttség időtartama alatt végezze el a bírálatot.

- [44] A jogerős ítélet [33] pontjában foglaltakat vitató felperesi érvek kapcsán a Kúria rögzíti, hogy az elsőfokú bíróság a periratok és az előzményi eljárás iratanyaga áttanulmányozása után vont le azt a következtetést, hogy a felperes által részletezett körülmények egy része bizonyítékkal alá nem támasztott feltételezés, más része nem releváns, az pedig új közbeszerzési eljárás kiírásának hiányában nem igazolható, hogy azon egynél több ajánlattevő részt vett volna vagy sem. A Kúria ezzel összefüggésben utal arra, hogy a felperes által hivatkozott bizonyítékok, a jogorvoslati eljárás során tett részletes nyilatkozatban foglaltak értékelésének, adott esetben felülmérlegelésének jelen felülvizsgálati eljárásban a jogsértés jogalapja körében relevanciája sincs, ezáltal helye sem, mivel a jogsértés tekintetében kimentési lehetőség nem áll fenn. Az elsőfokú bíróság ítéletének [33] és [34] pontját pedig a felperes a korábbi alperesi határozatok alapján is vitatta, azonban - miként arra már az elsőfokú bíróság is utalt - ezek az alperesi határozatok a felperes ügyére kiterjedően kötőerővel nem bírnak, és ezzel egyetértésben a Kúria is rámutat, hogy azok a Kp. rendelkezéseire figyelemmel sem hivatkozhatók precedensként.
- [45] A Kúria megjegyzi, hogy az ajánlati felhívás az ajánlattételi határidőt 2019. február 6. napjának 10:00 órájában jelölte meg, ugyanakkor a jogerős ítélet és az alperes határozata az ajánlattételi határidőt alkalmanként 2019. február 9. napjában nevesíti (jogerős ítélet [1] és [9] pont, közigazgatási határozat 33. pont), amely, mint nyilvánvaló számelírás az ügy érdemére nem hat ki.
- [46] A Kúria ezt követően a bírságolás jogszerűségét vitató felperesi érveket vizsgálta és e körben a felperes felülvizsgálati kérelmét részben alaposnak értékelte. A Kúria hangsúlyozza, hogy a bírságszankció mértékénél ebben az esetben is az ügy összes körülményét mérlegelni kell. Kétségtelen, hogy az alperes a fennállt körülményekből számosat felsorakoztatott már a határozatában, amelyeket az elsőfokú bíróság megfelelőnek ítélt, nem talált olyan kirívó körülményt, ami felülmérlegelésre alapot adott volna. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra figyelemmel áttekintette a mérlegelés körébe vont szempontokat és úgy ítélte meg, hogy részben alappal hivatkozott a felperes a javára figyelembe nem vett körülményekre, különösen is az akkor már ismert jogszabályváltozásra, amely kifejezésre juttatta, hogy a jogalkotó is szükségesnek látta az elbírálási idő tekintetében annak - egyébiránt jelentős - hosszabbítását, a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel.
- [47] A Kúria rámutat arra, hogy a kiterjesztett ajánlati kötöttség 2019. április 8. napjáig állt fenn, azt követően a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértésével került sor az ajánlati kötöttség újabb meghosszabbítására, ezáltal a felperesnek már 2019. év első harmadában el kellett volna bírálni az ajánlatot. Ezen időbeliségre figyelemmel a felülvizsgálati kérelemben a bírság szempontjai körében kifejtett egyes hivatkozások (pl. pandémiás helyzetre alapított érvek) nem relevánsak, ugyanakkor más körülmények kihatással lehetnek akár a jogsértés súlyának, akár a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés időtartama hosszának értékelésére, ezáltal a bírság mértékére. Az alperes határozata 38. pontjában rögzítette, hogy „az eset valamennyi körülményét mérlegelte”, az elsőfokú bíróság pedig jogszerűnek minősítette ezt, ugyanakkor a Kúria hangsúlyozza, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdése nem zárt taxációt tartalmaz, ezáltal a bírság mértékére kiható, a határozat

meghozatalakor ismert, az alperes eljárása során a felperes által már hivatkozott körülmények értékelése nem mellőzhető. A Kúriának ugyanakkor a felülvizsgálati eljárásban nem feladata, hogy ezt az értékelést elsőként elvégezze.

- [48] A bírságszankció tekintetében találta indokoltnak az új eljárás lefolytatását a Kúria, egyfelől a mérlegelés szempontjai közé beemelt új elem okán, másrészt az eljárás során végig hivatkozott - a felperes álláspontja szerint javára szolgáló - további körülményeknek a szankció körében szükséges értékelése okán. Ez utóbbi körülményeket az alperes értékelte ugyan, de nem a szankció, hanem a jogsértés körében, és helytállóan jutott arra a következtetésre, miszerint a felperes hivatkozásai a jogsértés jogalapja szempontjából nem relevánsak, ezt az elsőfokú bíróság is elfogadta. Ugyanakkor az alperes a bírság mértékének megállapításakor nem értékelte a felperes által a jogorvoslati eljárás során hivatkozott körülményeket.
- [49] A fentiekre figyelemmel a Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét a Kp. 121. § (1) bekezdésének b) pontja alapján részben, a bírság jogkövetkezményre kiterjedően megváltoztatta, az alperes D.2/13/2021.számú határozatát a bírság jogkövetkezményre vonatkozó részében megsemmisítette és az alperest ebben a körben új eljárás lefolytatására kötelezte, ezt meghaladóan a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [50] Az új eljárásban az alperesnek kizárólag a jogsértés jogkövetkezményéről kell rendelkeznie, ennek során az eset valamennyi körülményét mérlegelni kell, ezáltal a mérlegelésnek ki kell terjednie nemcsak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében tételesen felsorolt szempontokra, hanem a mérlegelés szempontja közé beemelt, a felperes által hivatkozott jogszabálmódosítás során kifejtett, a jogfejlődés irányát egyértelműen mutató jogalkotói indokolásban foglaltakra, valamint a felperes által a jogorvoslati eljárás során részletesen előadott körülményekre.

A döntés elvi tartalma

- [51] *A Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése egymásra épülő rendelkezést tartalmaz, amelyek értelmében az ajánlatok elbírálását a lehető legrövidebb időn belül és legkésőbb a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján jogszerűen fennálló ajánlati kööttség időtartama alatt el kell végezni. Ezen együttes feltétel teljesítésének hiánya az ajánlatkérő terhére eső, kimentést nem engedő jogsértés megállapítását alapozza meg. Az ajánlatkérő oldalán felmerült egyedi körülmények a bírságszankció körében értékelhetők.*

Záró rész

- [52] A felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerinti nyilatkozatra figyelemmel a Kúria tárgyaláson bírálta el.
- [53] A Kúria a pernyertesség és a pervesztesség arányát azonosnak értékelte, ezért a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (2) bekezdésében meghatározottakra figyelemmel akként rendelkezett, hogy az elsőfokú perköltségeiket és a felülvizsgálati eljárásban felmerült perköltségeiket a felek maguk viselik.
- [54] A Kúria a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 102. § (1) bekezdése alapján a kereseti illeték és a felülvizsgálati eljárási illeték felek általi egyenlő arányú viseléséről, megfizetéséről rendelkezett. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban:

Itv.) 45/A. § (2) bekezdése, 39. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdés a) pontja alapján a kereseti illeték 300.000 forint, míg az Itv. 45/A. § (2) bekezdése, 39. § (1) bekezdése és 50. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati eljárás illetéke 500.000 forint, így a kereseti és felülvizsgálati illeték együttesen 800.000 forint összegéből 400.000 forint együttes kereseti és felülvizsgálati eljárási részilletéket a felperes köteles megfizetni, míg a további 400.000 forint együttes kereseti és felülvizsgálati eljárási részilleték - az alperest az Itv. 5. §-a alapján megillető személyes illetékmentessége folytán - az állam terhén marad.

[55] A végzés ellen a felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontjában foglalt rendelkezés zárja ki.

Budapest, 2022. február 17.

Dr. Mudráné dr. Láng Erzsébet s.k. a tanács elnöke; Dr. Banu Zsoltné dr. Szabó Judit s.k. előadó bíró; Dr. Hajnal Péter s.k. bíró

A kiadmány hitelül: