



## Fővárosi Törvényszék

<b>Az ügy száma:</b>	103.K.706.894/2021/14.
<b>A felperes:</b>	Budapesti Közlekedési Zrt. (1980 Budapest, Akácfa utca 15.)
<b>A felperes képviselője:</b>	dr. Magyar Diána ügyvéd (1051 Budapest, Sas utca 1. II/1.)
<b>Az alperes:</b>	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
<b>Az alperes képviselője:</b>	dr. Fáry Zoltán kamarai jogtanácsos
<b>Az alperesi érdekelt:</b>	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó u. 5.)
<b>Az alperesi érdekelt képviselője:</b>	Dr. Bencze Bálint Ügyvédi Iroda - dr. Bencze Bálint ügyvéd (1136 Budapest, Raoul Wallenberg u. 7.)
<b>A per tárgya:</b>	közbeszerzési ügyben hozott D.464/14/2021. számú közigazgatási határozat megtámadása

### í t é l e t e:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 96 000 (kilencvenhatezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak – az adóhatóság külön felhívására – 1 500 000 (egymillió-ötszázezer) forint kereseti illetéket.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s

#### Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2020. június 11-én a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része szerinti nyílt eljárást indított meg „közszolgáltatás üzemeltetése BKV hajókkal TB 42620” tárgyban. Az ajánlattételi felhívás IV.2.6. pontja az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlattételi határidő (2020. július 21.) lejártától számított 1 hónapban határozta meg.
- [2] Az ajánlattételi határidőn belül 6 gazdálkodó szervezet nyújtott be ajánlatot. A felperes az ajánlattevőktől 2020. július 30-án 2020. augusztus 6-i határidővel a Kbt. 72. §-a szerinti indokolást kért, majd 2020. augusztus 14-én arról tájékoztatta őket, hogy az ajánlatok értékelése a tervezettnél hosszabb időt vesz igénybe, azok elbírálására az ajánlati kötöttség lejártáig nem kerül sor. Emiatt a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján az ajánlatoknak az ajánlati kötöttség lejártát követő további 60 napig (2020. október 19-ig), majd 2020. október 15-én az elbírálásról szóló összegezés kézhezvételéig történő még további fenntartását kérte.

- [3] A felperes két hiánypótlási felhívás (2020. október 22., 2020. november 13.) kibocsátását követően 2021. január 29-én két ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. Az érintett ajánlattevők előzetes vitarendezési kérelmeinek megválaszolását követően 2021. március 24-én az érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőket a Kbt. 69. § (4)-(6) bekezdései szerinti igazolásokat benyújtására hívta fel, majd 2021. április 23-án hiánypótlási felhívást küldött a Rubin Group Kft. ajánlattevő részére.
- [4] A felperes a 2021. június 11-i összegezésében a közbeszerzési eljárást eredményesnek nyilvánította, nyertes ajánlattevőként a Magyar Kikötő Fejlesztő és Hajózási Üzemeltető Kft.-t, további érvényes ajánlatot tevő ajánlattevőként pedig a Rubin Group Kft.-t és a Rudas és Társa Bt.-t jelölte meg. Utóbbiak előzetes vitarendezési kérelmeket terjesztettek elő, melyek megválaszolása mellett a felperes a nyertes ajánlattevőtől felvilágosítást kért és hiánypótlásra is felhívta.
- [5] A Rubin Group Kft. 2021. július 12-i jogorvoslati kérelmét az alperes a keresettel nem támadott, 2021. július 30-án kelt D.324/6/2021. számú végzésével visszautasította. A felperes 2021. augusztus 4-én a jogorvoslati eljárásra utalva arról tájékoztatta a nyertes ajánlattevőt, hogy a Kbt. 131. § (7) bekezdése alapján az ügy érdemében hozott, vagy a közbeszerzési ügy befejezését eredményező határozat meghozataláig a szerződést nem lehet megkötni. Erre hivatkozva kérte az ajánlat fenntartását.
- [6] A Fővárosi Közgyűlés 2021. szeptember 29-én kelt 1447/2021. (IX.29.) Főv. Kgy. határozat szerint „A Fővárosi Közgyűlés úgy dönt, hogy a fővárosi közösségi közlekedési bevételek csökkenése, valamint a kormányzati elvonások miatt a 2022. évi költségvetésének terhére – a 2021. évhez hasonlóan – továbbra sem tudja biztosítani a fővárosi hajózási tevékenység üzemeltetéséhez szükséges fedezetet, amelyre figyelemmel a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság által nyújtott hivatásforgalmú hajózás szünetelése a 2021. év után a 2022. évben is folytatódni fog.”
- [7] A felperes 2021. október 26-án arról tájékoztatta a nyertes ajánlattevőt, hogy a szerződést nem köti meg. A 1447/2021. (IX.29.) Főv. Kgy. határozata ismeretében a bírálóbizottság, a döntéselőkészítő bizottság, és a döntéshozó (BKV Zrt. Igazgatósága) megállapította, hogy a felperes a szerződés teljesítésére nem képes, ezért azt nem köti meg. A szerződés megkötésének kötelezettsége alóli mentesülés körülményei a Kbt. 131. § (9) bekezdés alapján fennállnak. Az összegezés megküldését követően hozta meg a Fővárosi Önkormányzat 2022. évi hajózás forrás megvonásáról szóló döntést. A döntés a BKV ellenőrzési körén kívül eső körülmény, mert a hajóüzemeltetést, mint közszolgáltatást a felperes a BKK-val kötött Közszolgáltatási Szerződés alapján végzi, és annak az ellentételezése e Szerződés mellékletét képező Éves megállapodás alapján történik. A forráselvonás miatt nem fog kiadni hajózási menetrendet, azaz megrendelést a BKV részére, így a BKV-nak sem joga, sem kötelezettsége nincs a hajóüzemeltetésre, és a szükséges forrás sem áll rendelkezésre. A BKV-nak erre nincs ráhatása, mivel a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat biztosítja ennek forrását. A döntés a BKV Zrt. által előre nem volt látható - amíg a Közszolgáltatási szerződésben szerepel a hajóüzemeltetés, mint közszolgáltatási feladat, a BKV ennek teljesítésére köteles. Jelenleg is szerepel a Közszolgáltatási szerződésben a hajóüzemeltetés, tehát a BKV nem láthatta előre azt a körülményt, hogy a tárgyi eljárásban a szerződés megkötésére nem lesz képes.
- [8] A felperes 2021. november 9-én tette közzé a hirdetményt a szerződéskötés alóli mentesülésről.
- [9] Az alperesi érdekelt hivatalbóli kezdeményezésére eljár alperes a D.464/14/2021. számú határozatával 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, melyre tekintettel a felperest 50 000 000 forint bírság megfizetésére kötelezte. Határozatának indokolásában rögzítette, hogy 2021 február 1-i hatállyal az ajánlati kötöttségre és annak meghosszabbíthatóságára vonatkozó jogszabályok megváltoztak. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 23. §-a módosította a Kbt. 70. § (1)-(2) bekezdéseit, illetve hatályba lépett a (2a) bekezdés is. A Kbt. 197. § (14) bekezdéséből levezethető, hogy ha a Kbt. vagy az annak felhatalmazása alapján alkotott jogszabály eltérően nem rendelkezik, úgy a Kbt. módosítása esetén az új rendelkezéseket kizárólag az adott törvénymódosítás hatályba lépését követően megkezdett közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni. A Kbt.-ben 2019. december 19-i hatállyal elhelyezett 197. § (14) bekezdése irányadó szabályától nem tartalmaz eltérést sem a Kbt., sem a 2020. évi CXXVIII. törvény, utóbbi 61. § (3) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a Kbt. 70. §-ában megjelent új szabályok 2021. február 1-jétől lépnek hatályba. Figyelembe vette a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletét is, amelyben a bíróság is arra jutott, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdésekor hatályos normaszöveget kell alkalmazni. A felperes az eljárását 2020. június 11-én indította meg, ezért az e napon hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot. Az ajánlati kötöttség a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:64. §-a szerinti szabályai alkalmazhatósága kapcsán kiemelte, hogy a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt.-től csak annyiban lehet eltérni, amennyiben az eltérést maga a Kbt. megengedi. A Kbt. 2. § (8) bekezdése ilyen rendelkezés, ugyanis a Ptk.-t engedi alkalmazni a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre. A perbeli esetben a jogsértés az eljárás olyan fázisában valósult meg, mikor a felperes még nem kötött szerződést. A Kbt. 2. § (8) bekezdését nem lehet kiterjesztően értelmezni, ebből ugyanis nem következik az, hogy a Ptk. által szabályozott rokon jogintézmények (pl. ajánlati kötöttség) tekintetében egyes előírások esetén nem a Kbt., hanem a Ptk. előírásai lennének irányadók. Ez ellentétes lenne a Kbt. 2. § (7) bekezdésével. A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésére, a Kbt. 81. § (11) bekezdés második fordulatára, 70. § (1)-(2) bekezdéseire, 131. § (1), (5), (6) és (7) bekezdéseire, 48. § (1)-(3) bekezdéseire, a 2014/25/EU irányelv (89) preambulum bekezdésére, és 36. cikk (1) bekezdésére, illetve a közbeszerzési eljárások gyors és hatékony lefolytatásához fűződő célra hivatkozott. Az ajánlati kötöttség minimális időtartamát a felhívás IV.2.6) pontja a Kbt. 81. § (11) bekezdésére utalva az ajánlattételi határidő (2020. július 21.) lejártától számított 1 hónapban határozta meg. A felperesnek tehát 2020. július 21-től számított 30 napon belül – a Kbt. 48. § (3) bekezdése szerint 2020. augusztus 24-ig el kellett volna végeznie a bírálatot. Ezzel szemben 2020. augusztus 14-én intézkedett az ajánlati kötöttség további hatvan nappal történő meghosszabbítása iránt, ezáltal az ajánlattevők ajánlati kötöttsége – a Kbt. 48. § (3) bekezdésére figyelemmel – 2020. október 26-ig állt fenn. Az ajánlati kötöttség 2020. október 26-án lejárt és a felperes még ezt követően is végzett bírálati cselekményeket. Bár a felperes 2020. október 15-én kérte az ajánlati kötöttség fenntartását az összegezés kézhezvételéig, majd 2021. augusztus 4-én a benyújtott jogorvoslati kérelem visszautasításához kapcsolódóan, de ez nem változtatott azon a tényen, hogy 2020. október 26. után a Kbt. előírásaiba ütközően végzett bírálati cselekményeket az ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályok megsértésével. A jogsértés a Kbt. 70. §-át módosító 2020. évi CXXVIII. törvény hatályba lépését megelőzően bekövetkezett, a felperes hiába hivatkozott arra, hogy a 2021. február 1-jétől hatályos jogszabályi környezetben eljárása jogszerű lenne, tekintettel arra, hogy az ajánlatok bírálatát a Kbt. 2021. február 1-jétől alkalmazandó rendelkezéseknek megfelelő határidőben sem végezte el, sőt a jogalkotó által megemelt határidő a törvénymódosítás hatálybalépésének időpontjáig egyébként is letelt. A 2020. évi pandémiás helyzetre, más ajánlatkérők eljárására, illetve egyéb alperesi döntésekre

hivatkozást sem fogadta el, ismételten kiemelve a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletében foglaltakra. Az alperesi érdekelt vizsgálati szempontjaira vonatkozó nyilatkozatának beszerzését nem tartotta szükségesnek, mert nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a kezdeményezés a Kbt. által rögzített formai és tartalmi követelményeknek nem felelt meg. Az alperesi érdekelt kezdeményezés benyújtására irányuló tevékenysége vizsgálatát hatáskör hiányában nem ellenőrizhette. A hasonló tárgyú jogorvoslati eljárások számának növekedése kapcsán arra hivatkozott, hogy a Kbt. 148. § (1) bekezdése alapján jogorvoslati kérelmek, kezdeményezések formai és tartalmi megfelelőségét vizsgálhatja, továbbá egyes jogsértések gyakoribbá válása sem zárható ki.

- [10] A Kbt. 145. § (2) bekezdésére, 165. § (2) bekezdés d) pontjára, és (4) bekezdésére tekintettel – a (11) bekezdés szerinti mérlegelési szempontokat figyelembe véve – kötelezte a felperest a bírság megfizetésére, kiemelve, hogy a felperes bírálati kötelezettségét sértette meg. Az eset összes körülményeként a jogsértés súlya körében figyelembe vette, hogy az alapelvi rendelkezéseket védő tételes jogszabályi előírások sérelmét állapította meg. A felperes terhére értékelte a jogsértés reparálhatatlanságát, a mulasztásban megjelenő jogsértés hosszú időtartamát, a közbeszerzés uniós értékhatárt meghaladó magasabb értékét (5 122 000 000 forint); azt, hogy a felperes hasonló jogsértése több esetben is megállapítást nyert; a jogsértés megállapítása és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő (közel egy év) telt el. A felperes javára értékelte az együttműködő magatartását. Figyelembe vette, hogy nyilvánvaló szándékosság nem volt megállapítható, a közbeszerzés tárgyát érintő speciális, jelen ügyre irányadó sajátos szempontokat nem talált, így előbbi nem vette figyelembe, és nem értékelte a tényállás szempontjából irreleváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c) és d) pontjait sem. A járványügyi helyzetet nem értékelte a felperes javára, mert a felperes nem adta elő, hogy ez milyen okozati összefüggésben állt a jogsértéssel. Hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletére, mely szerint a jogsértés megítélésével összefüggésben nem álló objektív akadály figyelembevételének nincs helye. A bírság a Kbt. 154. § (4) bekezdése szerinti maximális mérték alatt marad, az nem érte el a becsült érték 1%-át sem.

#### **A felperes keresete, az alperes védirata, az érdekelt nyilatkozata**

- [11] Az alperes határozatának megtámadása iránt előterjesztett keresetében a felperes elsődlegesen a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását a bírságkiszabás mellőzését, másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését, harmadlagosan a határozat megváltoztatását és a bírság mellőzését, negyedlegesen a bírság összegének 200 000 forintra történő mérséklését kérte. Perköltség igényvel élt. Állítása szerint az alperes megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a 70. § (1) bekezdés első mondatát, a 165. § (2) bekezdés c) pontját és (3) bekezdés d) pontját és a (11) bekezdését is. A terhére rótt jogsértést nem követte el, ezért nem volt helye a bírság kiszabásának sem.
- [12] A Kbt. 70. § (1) bekezdés első fordulata szerinti, a bírálatra meghatározott „lehető legrövidebb idő” a nyelvtani értelmezés szerint ez a lehetőségekhez képesti legrövidebb időt jelenti. A körülményekhez képest a lehető legrövidebb időn belül bírálta el az ajánlatot, ezért nem sérült a Kbt. 70. § (1) bekezdés első fordulata. Nem is sérülhetett, mert ez nem számszerűsített, hanem szubjektív kategória, a jogalkotó azért nem határozta meg konkrétan, mert minden eljárás más. A bírálat időtartama sok tényezőtől függ. A 2021. szeptember 10-i adatszolgáltatásából megállapítható, hogy az ajánlattételi határidő és az összegezés megküldésének időpontja között folyamatosan végezte a bírálati cselekményeket. A 2021. július 21-én lejárt ajánlattételi határidőn belül beérkezett 6 ajánlatot megvizsgálva döntött az árandokolás megküldéséről. Az árandokolások értékelése során kénytelen volt intézkedni az

ajánlati kötöttség meghosszabbításáról, mert ekkor már látható volt, hogy nem tudja az összes bírálati cselekményt 30 napon belül elvégezni. A 2020. augusztus 14-i felhívásra az ajánlattevők az ajánlatuk további 60 nappal történő fenntartásáról nyilatkoztak. Az árandokolásokat kapcsán felmerült versenyjogi aggályok miatt 2020. október 15-én a Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján a Gazdasági Versenyhivatal felé jelzéssel élt. Ezt követően kezdhette csak el a Kbt. 69. § (2) bekezdése szerinti előzetes bírálatot, ennek első lépéseként küldte meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésén kívüli következő felkérést az ajánlati kötöttség meghosszabbítására. A kétszeri hiánypótlási felhívásokra beérkező válaszok értékelése alapján döntött az érintett ajánlatok érvénytelenségéről, az ezzel kapcsolatos vitarendezési kérelmek megválaszolása után intézkedhetett az igazolások bekérése felől. Ezek bírálata alapján döntött a hiánypótlás szükségességéről, majd a válaszokat értékelve készítette el az összegezését. Fentiek igazolják, hogy az ajánlattételi határidő lejárt és az összegezés megküldése között folyamatosan végzett bírálati cselekményeket. A közbeszerzési eljárást a covid járvány miatti veszélyhelyzet alatt indította meg, a rendkívüli jogrend bizonytalan helyzetet eredményezett, az ehhez alkalmazkodás számos nehézséget okozott. A fenti köztudomású tényekre tekintettel számos ajánlatkérőnek kellett átszerveznie működését, döntéshozatali mechanizmusait és munkarendjét. Számos esetben került sor az ajánlattételi és hiánypótlási határidők meghosszabbítására és húzódott el a bírálat más ajánlatkérők esetén is. Az alperes teljességgel figyelmen kívül hagyta, hogy az elmúlt évszázadban Magyarországot érintő tömeges megbetegedést okozó világjárvány nem fordult elő, és nem került sor hasonló rendkívüli jogrend bevezetésére. Negligálni bizonyos körülmények értékelését ellentétes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésével és okszerűtlen mérlegelést eredményez. Az összegezés 2021. június 11-i megküldésével semmilyen érdek nem sérült, a nyertes ajánlattevő az ajánlatát fenntartotta, a bírálat elhúzódsának az eljárás eredményére nem volt kihatása. Az alperes eltért a korábbi következetes, több ajánlatkérő által jelenleg is alkalmazott joggyakorlatától, mely szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti kötöttség hosszabbítását követően a felek konszenzusa kiterjesztheti azt. Ennek kapcsán hivatkozott a D.695/33/2016. számú és a D.32/15/2019. számú határozatokra. Ez nem változott a Kbt. 2021. február 1-i módosításával sem, az ekkor hatályba lépett 70. § (2a) bekezdése lehetővé teszi az ajánlati kötöttség 180 napon túli fenntartását is. A határozat 31. pontját vitatva hangsúlyozta a konszenzus létrejöttét, illetve azt, hogy a nyertes ajánlattevő végig fenntartotta a kötöttségét. Ennek figyelmen kívül hagyása miatt a határozat az Ákr. 81. § (1) bekezdésébe ütközik. A Kbt. 70. § (2) bekezdésével összefüggésben hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 103.K.704.732/2020/9. számú ítéletére a jogszabályi tartalom értelmezési módszerei tekintetében. Ezen komplex jogértelmezés alapján az alperes tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti időtartam alatt a bírálatot az ajánlatkérőnek be kell fejeznie és csak ezzel tesz eleget a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglaltaknak. Az alperes hivatkozta határozatában az Irányelv (2014/25/EU) rendelkezéseit, azonban amennyiben helyes lenne az álláspontja, az azt jelentené, hogy a jelenleg hatályos Kbt. nincs összhangban az Irányelvvvel. Vélhetően erről nincs szó. Vélelmezhető, hogy a jelenlegi Kbt. 180 napon túli kötöttség-meghosszabbítási rendelkezése összhangban van az Irányelvvvel. Ugyanígy vélelmezhető, hogy az eljárás megindításakor Kbt. is összhangban van az Irányelvvvel. Nem lehet az eljárás megindításakor Kbt. 70. § (2) bekezdésének olyan jelentéstartalmat tulajdonítani, amely alapján a bírálatot a bontástól számított 90, vagy 120 napon belül be kellett volna fejeznie. Az ajánlatkérőnek mind 2021. február 1-je előtt, mind azután fennáll a lehetősége a 90, vagy 120 napon túli bírálatra azzal, hogy 2021. február 1. előtt a kötöttség időtartamát a felek konszenzusa állapította meg, ezután pedig maga a Kbt. teszi lehetővé a 180 napon túli hosszabbítást. Az alperes a releváns jogszabályhelyeket tévesen értelmezte, és az indokolásában nem tért ki arra, miért nem vette figyelembe az eddigi joggyakorlatát. Az alperes 2020. évi határozatai között nem talált olyat, amelyben a Kbt. 70. § (1) bekezdés megsértését állapította volna meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére figyelemmel. Számptalan olyan eset volt viszont, ahol az eljárás megindítását

követő évben került sor az eljárás tényleges lezárására, mégsem indult hivatalbóli jogorvoslat a Kbt. 70. § (1) bekezdés megsértése miatt. Kérte bírósági iránymutatás megadását arra vonatkozóan, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatát miként kell megítélni.

- [13] Sérelmezte, hogy az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdése ellenére az eset összes körülményét nem értékelte. A gyakorlatban a 10-20 millió forint összegű bírságok is ritkák, de a perbeli esetben kiszabott 50 millió forint bírság kirívó összegű, és aránytalan. Az eljárás elhúzódását a gazdasági szereplők nem kifogásolták, érdekeik nem sérültek. Az alperes az esélyegyenlőség és a verseny tisztaságának sérelmét tévesen állította, az általa előadottak értékelését elmulasztotta. A mérlegelési jogkör kapcsán hivatkozott a Kúria Kfv.III.37.172/2014/12. számú ítéletére. Értékelni kellett volna a jogsértés csekély súlya mellett az ajánlattevői érdeksérelem hiányát is. A jogsértés a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre nem hatott ki, az eljárás során együttműködő magatartást tanúsított, és szándékossága sem volt megállapítható. Az alperes nem értékelte azt sem, hogy a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján nem kötött szerződést. Javára értékelendő, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatát nem sértette meg. Az eljárás elhúzódásával nem következett be érdeksérelem és a jogalkotói szándék nem sérült. A lehető legrövidebb időn belül fejezte be a bírálatot. Itt is kérte figyelembe venni, hogy nem talált olyan döntőbizottsági határozatot, amelyben a Kbt. 70. § (1) bekezdés megsértését állapította volna meg alperes a Kbt. 70. § (2) bekezdésére figyelemmel. A figyelmeztetés kellő visszatartó erőt jelentene a felperes számára a jövőre nézve. Sérelmezte a járványhelyzet értékelésének elmaradását, és kiemelte azt, hogy a későbbi jogszabályváltozás miatt a mulasztása már nem jogsértő. A különösként hivatkozott szempontokra nem fejthette ki az álláspontját, a határozatban a mérlegelési folyamatot nem jelenítette meg, ezért annak okszerűsége érdemben nem vizsgálható. Az alperes a bírság indokoltsága és összegszerűsége körében sem értékelt minden körülményt, egyes tényeket nem megfelelően értékelt, a bizonyítékok okszerűtlen mérlegelésével hozott döntést, ezért a bíróság felülmérlegelési jogköre fennáll.
- [14] Alperes a védiratában a kereset elutasítását kérte annak alaptalansága miatt. Perköltség igényrel élt. Hivatkozása szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdésében rögzített határidő eltelte miatt következett be a 70. § (1) bekezdés sérelme. A „lehető legrövidebb időn belül” fordulat a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti határidő leteltére tekintettel telt meg tartalommal. A felperes a Kbt. 70. § (2) bekezdésének megsértését nem is vitatta, és nem fejtette ki, hogy a veszélyhelyzet mennyiben okozta az eljárás elhúzódását. A határozat 36. pontjában kifejtette, hogy a korábbi döntéseket miért nem vette figyelembe, és hivatkozott a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletére is. A jogszabályváltozással kapcsolatos álláspontját a határozat 25-28. és 35. pontjai rögzítik. A bírság összegét sérelmező hivatkozásokra kérte a Fővárosi Törvényszék 104.K.700.467/2019/28. számú ítéletének figyelembevételét, mely szerint az alperes egyedi közigazgatási ügyekben kifejtett gyakorlata nem irányadó szempont. Utalt a Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletének 34. pontjára, kiemelve, hogy a perbeli esetben a bírság összege a becsült érték 1%-át sem éri el. A jogsértés súlyossá minősítése az alperes mérlegelésébe tartozik, a határozat 33. és 41. pontja rögzíti ennek indokait. A gazdasági szereplők jogsértéssel kapcsolatos kifogásainak hiányát nem kellett figyelembe vennie. Ettől függetlenül a becsült értékkel kapcsolatos jogorvoslati kérelemre a határozat 10. pontja utal. Az ajánlattevői jogsérelem csekélységére a felperes a jogorvoslati eljárásban nem hivatkozott, másrészt a jogsértést a 41. pontban kifejtettek szerint tartotta súlyosnak. A felperes iratellenesen állítja a jogsértés eljárást lezáró döntésre gyakorolt hatása, együttműködő magatartása, a pandémia és a jogsértés szándékossága értékelésének elmulasztását is. A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a szerződéskötés elmaradását éppúgy nem kellett értékelnie, mint a felperes jogsértést vitató érveit.

- [15] Az alperesi érdekelt a kereset elutasítását kérte annak alaptalansága miatt, perköltség igényt nem terjesztett elő. A Kúria azonos jogkérdést vizsgáló, Kfv.I.38.151/2021. számú ügyben hozott ítélete kimondta, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdése szerinti határidő önmagában nem értelmezhető, annak kerete a 770. § (2) bekezdése szerinti 60 nap. Ennek túllépése jogsértő. A felperes által a kimentés körében felhozott körülményeket az alperes a határozatában nem értékelhette. A Kbt. 70. § (1)-(2) bekezdéseinek kógens előírásait a felperes által hivatkozott - egyébként konkrétumok nélküli - körülmények nem írják felül, csak jogszabály engedhet eltérést a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján. A felperes nem mutatta be, hogy a veszélyhelyzet miatt hátráltatta a bírálatot, illetve a hivatkozott bírálati cselekmények miatt nem voltak párhuzamosan elvégezhetőek. A közbeszerzési eljárást már a veszélyhelyzet ideje alatt indította meg, ezért ennek hatásával számolnia kellett. A mérlegelés okszerűtlenségét állító felperesi állítások nélkülözik a konkrétumokat. A Kbt. 70. § (2a) bekezdése 2021. február 1. napjától hatályos, nem visszaható hatályú rendelkezés, tehát visszamenőlegesen nem teszi a felperes eljárását jogszerűvé. A hivatkozott két alperesi döntés jogi kötőerő hiányában nem volt figyelembe vehető, ezt a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítélete is kimondta. A Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti határidő kiterjesztése jogsértő. A kötöttség lejárta nem feltétlenül eredményezi a szerződéskötés ellehetetlenülését sem, ha a felek között konszenzus van. Erre utal a D.32/15/2019. számú határozat is. A bírság körében értékelt körülményeket a határozat 41. pontja a felperes által hiányolt elemekre is kiterjedően részletezi. A határozatban a mérlegelés szempontjai részletesen és okszerűen levezetésre és indokolásra kerültek, a döntés a Kp. 85. § (5) bekezdésének és az irányadó joggyakorlatnak is megfelel.

#### **A bíróság ítélete és annak indokai**

- [16] A kereset nem alapos.
- [17] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, és a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg. A bírság mértékéről hozott döntést a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján vizsgálta.
- [18] A felperes eljárási jogszabálysértésként az Ákr. 81. § (1) bekezdésének a megsértését állította. A bíróság az indokolási kötelezettség hiányára vonatkozó felperes általi kifogásait vizsgálva azt állapította meg, hogy az alperes a határozatában részletes indokát adta annak, hogy a felperes terhére rótt jogsértést – vagyis a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdésének megsértését – mire alapítottan állapította meg (határozat 34-35 pontjai), és kitért arra is, hogy a felperes által az észrevételeiben hivatkozott érveket mely okból nem vette figyelembe (határozat 36-38. pontok). Az alperes határozata a döntése alapjául szolgáló releváns tényeket, a vizsgált jogszabályokat és az általa levont következtetéseket olyan terjedelemben tartalmazza, amely alapján a döntésének az indokai megismerhetőek és érdemben az azzal egyet nem értő számára támadhatóak, ezzel indokolási kötelezettségének eleget tett. A felperes a jogorvoslati eljárás során nem hivatkozott a koronavírus járvánnyal összefüggő olyan következményekre, melyek közvetlenül befolyásolták volna a közbeszerzési eljárást, melyre az alperesnek a határozatban ki kellett volna fejtenie az álláspontját. A felperes állításával ellentétben az alperes a jogorvoslati eljárásban előadott érveit értékelve azokra reagált, ezért a felperes indokolási kötelezettség megsértésére hivatkozása alaptalan volt. A felperes érdemi kereseti kifogásai vizsgálatának nem volt tehát akadálya.

- [19] Az alperes döntése alapjául szolgáló tényeket és időpontokat (határozat 34-36. pontok) a felperes nem vitatta, ezért a bíróságnak a per érdemébe tartozóan a felperes kereseti érvei mentén azon jogkérdésben kellett döntenie, hogy a felperes a jogszabály szerinti bírálati határidő túllépésével megsértette-e a Kbt. 70. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltakat.
- [20] A bíróság helyesnek tartotta a határozatban részletesen ismertetett irányelvi és Kbt.-beli rendelkezések alapján az alperesnek a hatékony és gyors közbeszerzési eljárás megvalósításának célkitűzése eszközeként a határidők meghatározásának és megtartásának a jelentőségével kapcsolatos okfejtését. Ebből kiindulva értelmezendő ugyanis a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának kötelezése, mely szerint az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. A felperes tévesen állította, hogy a „lehető legrövidebb időn belül” fordulat számszerűsített meghatározás hiányában teljes mértékben szubjektív, kizárólag az ajánlatkérő belátásától függő kötelezettség. Ez nem lenne összeegyeztethető az ajánlattevői érdekek védelmével, és a közbeszerzési eljárás Kbt. preambulumban rögzített céljával (a közpénzek hatékony felhasználása átláthatósága) sem, ezek elérése pedig nem is lenne számonkérhető. A Kbt. 70. § (1) bekezdésének az értelmezésekor figyelemmel kell lenni ugyanis azokra a jogszabályi előírásokra, amelyek adott eljárási rezsim szerint az eljárási időtartamokat meghatározzák és az eljárásban részes feleket e határidők megtartására szorítják. Erre figyelemmel vizsgálta az alperes a felperes magatartását, hivatkozva a Kbt. 70. § (2) bekezdésére is, mely a bírálati határidő szempontjából releváns ajánlati kötöttség kiterjesztésének kógens szabályait rögzíti.
- [21] A bíróság a tényállások hasonlóságára tekintettel figyelembe vette a Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú, a Kbt. 70. § (1)-(2) bekezdései értelmezésével kapcsolatos ítéletét, mely döntésben kifejtett jogi állásponttal egyetértve azt a jelen ügyben is irányadónak tekintette. A hivatkozott ítélet 34. pontjában mutatott rá arra a Kúria, hogy „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.” A fentiekhez kapcsolódóan a Kúria megállapította azt is, 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.”
- [22] A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény az eltérést kifejezetten megengedi. A törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.
- [23] A Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdései nem engednek kifejezett eltérést az ajánlatok elbírálása és az ajánlati kötöttség alkalmazása körében előírtaktól. Ennek ellenkezőjeként a felperes alaptalanul állítja, hogy nem követett el jogsértést, mert folyamatosan végzett az ajánlattételi



határidő és az összegezés időpontja között bírálati cselekményeket. Ezek ugyanis nem ad alapot a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti bírálati határidő önhatalmú átlépésére. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. A Kbt. preambuluma szerint a törvény elsődleges jogalkotói célja nem csupán a szerződés megkötése a felek között, hanem – többek között – a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése. A közbeszerzési eljárás gyors és hatékony lefolytatása minden szereplő érdekét szolgálja, és végső célja az ajánlatkérő számára legkedvezőbb ajánlat alapján történő szerződéskötés.

- [24] A Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdéseinek 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása a felperes által hivatkozottak szerint valóban lehetőséget biztosít az ajánlati kötöttség 120 napon túli fenntartására. A jogszabály e módosítása azonban nem teszi a felperes eljárását visszamenőleges hatállyal jogszerűvé, mert a perbeli közbeszerzési eljárás lefolytatása idején hatályos Kbt. erre nem adott lehetőséget.
- [25] A felperes keresetében részletesen levezette a közbeszerzési eljárás menetében tett egyes intézkedéseit, illetve bírálati cselekményeit, azonban a perben ezek tényszerű megtörténte és időpontja, továbbá a bírálati időtartam jelentős túllépésére vonatkozó alperesi állítás sem volt vitatott. A jelen ügyben kizárólag a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdésének volt relevanciája. Amellett, hogy a bírálati határidő kimentésére a felperes nem hivatkozhatott alappal a Kbt. 70. § (2a) bekezdésének 2021. február 1. napjától hatályos rendelkezéseire, alaptalan volt az Irányelvre történt hivatkozása is figyelembe véve, hogy a felperes maga sem vitatta, hogy a Kbt. szabályai az Irányelvvvel összhangban vannak. Mindezek miatt sem a Kbt. 70. § (2a) bekezdésére, sem az Irányelv rendelkezéseire utalással nem hivatkozhatott alappal a felperes arra, hogy a szerződő feleknek lehetőségük volt a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése szerinti bírálati határidők konszenzusos alapon történő kiterjesztésére. Ugyancsak emiatt nem vezethetett eredményre az alperes korábbi eseti döntéseire, a komplex jogértelmezésre történt hivatkozása sem.
- [26] A felek által hivatkozott, hasonló tényálláson alapuló alperesi döntések jogi kötőerő hiányában nem voltak figyelembe vehetők, azok tartalmáról a bíróság nem foglalatott állást. Nem volt a felperes javára értékelhető az, hogy az alperes joggyakorlatában nem talált hasonló tartalmú korábbi döntést. A Kbt. kógens szabályait mindenki köteles betartani, és azok megszegése esetén a jogkövetkezményeket viselni. A törvény előírásait nem az alperes joggyakorlata teszi alkalmazandóvá, ezért a jogsértés megállapíthatósága szempontjából közömbös, hogy korábban az alperes feltárt-e hasonló esetet.
- [27] Ugyancsak a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése egyértelmű, kogens rendelkezéseiből eredően nem volt jelentősége a felperes által a kimentés körében hivatkozott járványhelyzetnek, ez ugyanis nem indokolta a Kbt. kógens szabályainak átlépését. A járványhelyzet bírálat folyamatának lassítására vonatkozó felperesi hivatkozásokra az alperes a határozat 36. pontjában kifejtette az álláspontját. A közbeszerzési eljárás 2020. június 11-i megindulásakor a járványhelyzet már fennállt, így ezzel, illetve ennek bírálat folyamatára gyakorolt hatásaival a felperesnek számolnia kellett. Emellett a felperes a járványhelyzet hatásaira konkrétumok nélkül hivatkozott, arra ez a közbeszerzési eljárás során hozott egyes ajánlatkérői döntéseire milyen hatást gyakorolt, azt pontosan mi módon késleltette, vagy tette lehetetlenné. Nem jelenti az Ákr. 81. § (1) bekezdése szerinti indokolási kötelezettség megsértését az, hogy az alperes a felperes által hivatkozott körülményeket – így a járványhelyzet bírálat folyamatára gyakorolt hatását - a felperestől eltérően értékeli, és abból ennek megfelelően eltérő jogi következtetésekre jut.

- [28] A bírság kiszabása az alperes mérlegelésének a következménye, a mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűségét illetően a kialakult bírói gyakorlat szerint (Kúria Kf.III.38.211/2019/5., Kf.III.37.630/2019/6.) akkor van lehetőség mérséklésre, ha az alperes a bírság összegének megállapítása során valamely releváns körülményt nem értékelt, vagy valamely körülményt tévesen vett figyelembe. Nincs tehát lehetősége arra a bíróságnak, hogy az okszerűen figyelembe vett körülmények alapján megállapított bírság összegét felülmérlegelje. A határozat 41. pontja a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelési szempontokat tartalmazza, az ügy egyedi jellegére a bírság mértékének meghatározása során az alperes figyelemmel volt, érvényesítette az arányosság követelményét. Felsorolta a felperes javára és terhére figyelembe vett körülményeket, kellő terjedelemben indokát adta annak, hogy az egyes szempontokat miként értékelt. A felperes keresetében az alperes által nem értékelt, vagy nem okszerűen értékelt körülményként feltüntetett elemeket a határozat az indokolásának 41-42. pontjaiban részletesen tartalmazza. Egyértelműen kifejtette, hogy mely körülményeket vett figyelembe a felperes terhére és melyeket a javára, a keresetben hiányolt tételek az értékelésében szerepelnek. A jogsértés hiányának állítása – a felperes hivatkozásával ellentétben – nem értékelhető a bírság mértékét befolyásoló, felperes javára figyelembe vehető körülményként, különösen úgy, hogy a fentiekben kifejtettek szerint a bíróság a felperes jogsértés hiányát állító kereseti érveit nem tartotta alaposnak. A jogalap hiányára történt hivatkozás a bírság összegszerűségének meghatározása körében nem lehet alapos. Az alperes a határozatában jogszerű és okszerű indokát adta annak, hogy a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján miért alkalmazott bírságot a felperessel szemben.
- [29] A felperes a keresetében nem adott elő olyan indokot, mely alapján az alperesi mérlegelés okszerűtlensége megállapítható lett volna. Nem jelölt meg a felperes olyan konkrét szempontot sem, amit az alperes a bírság kiszabásánál tévesen vett volna figyelembe, vagy az okszerűség követelményét megsértve nem vett figyelembe. Az alperes a határozatát a bírság összege tekintetében a mérlegelési jogkörben hozott határozatokra vonatkozó Kp. 85. § (5) bekezdése szerint indokolta, határozatából megállapíthatóak a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége. A bírság mértéke önmagában nem teszi jogszerűtlenné a döntést. A bíróság ezért a kiszabott bírság mellőzésére, illetve mérséklésére sem látott lehetőséget.
- [30] Mindezekre tekintettel a bíróság a keresetet, mint alaptalant a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [31] A bíróság a pervesztes felperest a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes jogtanácsosi képvisellel felmerült perköltségének viselésére. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján – a kiszabott bírságösszeget mint pertárgyértéket alapul véve – mérlegeléssel határozta meg. Az alperes által felszámított perköltséget erre figyelemmel nem tartotta eltúlzottnak. A bíróság az alperesi érdekelt javára a Kp. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján perköltséget nem állapított meg, mert az alperesi érdekelt perköltségigénnyel nem élt.
- [32] A bíróság a felperest az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése, az Itv. 39. § (1) bekezdése, valamint az Itv. 42. § (1) bekezdés a) pontja szerint megállapított kereseti illeték viselésére a Pp. 83. § (1) bekezdés és a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján kötelezte.
- [33] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2022. március 23.

dr. Sára Katalin s.k.  
a tanács elnöke

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k.  
előadó bíró

dr. Bíró Péter s.k.  
bíró