

A Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatója a bírsággal kapcsolatos joggyakorlatáról

1. Bevezetés

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) előre bocsátja, hogy az általa folytatott jogorvoslati eljárásokban az általa megállapított jogsértésekhez kapcsolódó jogkövetkezmények egyike a bírság, amely jogi természetét tekintve járulékos jogintézmény. A jogkövetkezmény alkalmazásának is az a célja, hogy a közbeszerzési jogsértést megvalósítókat is a jogszerű közbeszerzési eljárások lefolytatására ösztönözze. A Döntőbizottság kiemeli továbbá, hogy a kiszabott bírságok nem a Közbeszerzési Hatóság vagy a Döntőbizottság bevételét képezik, a befolyt bírságok befizetésre kerülnek az állami költségvetésbe.

2. A Döntőbizottság által kiszabható bírságok köre

A Döntőbizottság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 165. §-a alapján bírságot szab ki

- a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése,
- a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése,
- az ajánlatkérő Kbt. 117. §-a szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartása vagy mulasztása miatt, továbbá
- amennyiben a Kbt. 137. § (1) bekezdése alapján a szerződés semmissége körében azt állapítja meg, hogy az eredeti állapot nem helyreállítható, azzal egyidejűleg, végül,
- ha a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján azt állapítja meg, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés kiemelkedően fontos közérdek miatt nem semmis.

A jogsértésért való felelősség miatt alkalmazott bírság, másrésztől a semmisség jogkövetkezményeként alkalmazott bírság egymástól élesen elkülönülő jogkövetkezmények. Az első esetben a jogalkotó a közbeszerzési jogsértést kívánta szankcionálni, míg a másik esetben azt, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében súlyosnak minősített egyes közbeszerzési jogsértések (pl. közbeszerzés mellőzése) eredményeként létrejött semmis szerződés alapján a felek a teljesítést megkezdték és a szerződés teljesítésre került, vagy a szerződés teljesítése folyamatban van.

3. A bírsággal érintett személyi kör

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdése szerint a bírságot

- a jogsértő szervezettel vagy személlyel szemben, vagy
 - a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben
- szabja ki.

A jogsértéstől függően a bírság alanya lehet az ajánlatkérő, a közbeszerzési eljárást jogsértő módon mellőző beszerző, továbbá a közbeszerzési eljárás bármely résztvevője (ajánlattevő, nyertes ajánlattevő, közbeszerzési szerződés teljesítésében részt vevő gazdasági szereplő, alvállalkozó, stb.) amelynek, vagy akinek a terhére a Döntőbizottság jogsértést állapít meg. Fő

szabályként bírságot szab ki a Döntőbizottság a szerződés semmisségének megállapítása esetén mindkét szerződést kötő féllel szemben.

A Kúria a Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében kimondta, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak a bírság kiszabásakor nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Az Európai Unió Bírósága a C-263/19. számú ítéletében arra a megállapításra jutott, hogy nem ellentétes az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevőjével szemben bírság kiszabását teszi lehetővé, illetve kötelezővé, amennyiben terhükre jogsértés kerül megállapításra. Az Európai Unió Bírósága ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a bírság kiszabás során, a bírság összegszerűsége és mértéke körében a körülményeket mindig egyedileg kell vizsgálni.

3. Kötelező és mérlegeléstől függő bírság kiszabás, illetve a bírság alkalmazásának kizárása

A Döntőbizottság fő szabály szerint mérlegeli, hogy jogsértés megállapítása esetén kiszab-e bírságot. A Kbt. 165. § (6) bekezdése szerint azonban a bírság kiszabás kötelező, annak alkalmazása tekintetében tehát nincs helye mérlegelésnek, ha

- a) a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg;
- b) a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést;
- c) a szerződést hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás eredményeként úgy kötötték meg, hogy nem álltak fenn a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának feltételei;
- d) az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás esetén elmulasztotta a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítését;
- e) a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

Szintén kötelező a bírság kiszabás abban az esetben, ha a Döntőbizottság olyan jogsértést állapít meg, amelyre tekintettel a közbeszerzési eljárás során vagy annak jogsértő mellőzésével kötött szerződés

- semmisségének megállapítása lenne helye a Kbt. 137. § (1) bekezdése alapján, azonban a Döntőbizottság kiemelkedően fontos közérdekre tekintettel (Kbt. 137. § (3) bekezdése) megállapítja, hogy a szerződés nem semmis (Kbt. 165. § (7a) bekezdése), illetve
- semmisségét állapítja meg a Döntőbizottság, azonban azt is megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges (Kbt. 165. § (7b) bekezdése).

A Kbt. 165. § (7c) bekezdése szerint nem szabhat ki bírságot a Döntőbizottság olyan esetben, amikor az ajánlatkérő a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása vagy az Integritás Hatóság ajánlása alapján teljesítette.

4. Mérlegelési szempontok

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint, amennyiben a bírság kiszabás kötelező, annak mértéke megállapítása, amennyiben a bírság kiszabás nem kötelező, annak megállapítása érdekében, hogy indokolt-e bírság kiszabása, valamint a bírság mértékének megállapítása körében az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,

d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,

e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat

vesz figyelembe. A bíróság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A bírósági joggyakorlatot összefoglalóan a Fővárosi Törvényszék a 103.K.705.668/2020/32. számú ítéletében rögzítette, hogy a mérlegelési tevékenység akkor jogszerű, ha a hatóság a szankció alkalmazásakor az eset összes körülményét figyelembe veszi, és a jogszabályban „különösen” megjelöléssel felsorolt mérlegelési szempontok vizsgálatára is kitér, illetve amennyiben ezen utóbbiak közül valamelyik nem releváns az adott tényállás szempontjából, úgy arra vonatkozóan ad indokolást. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 81. § (1) bekezdése szerinti indokolási kötelezettségre figyelemmel továbbá a mérlegelési tevékenységnek, a mérlegelés folyamatának is meg kell jelennie a határozatban, nem elegendő a figyelembe vett szempontok felsorolás jellegű számbavétele. Amennyiben egy adott mérlegelési szempont az ügy megítélése során releváns, és ennek ellenére nem kerül mérlegelésre, illetve a mérlegelés megtörténte a határozatból nem tűnik ki, akkor a mérlegelési tevékenység egésze nem fogadható el jogszerűnek.

A Kúria a 2/2015. (XI. 23.) KMK véleményben is kifejtette, hogy amennyiben a jogalkotó a mérlegelés szempontjai meghatározása során a „különösen” kifejezést használja, akkor a hatóságnak valamennyi egyéb, az ügy tárgyával összefüggésben álló szempontot is mérlegelnie kell. A Kúria határozott álláspontja szerint „amennyiben a jogalkotó a mérlegelés szempontjai meghatározása során azzal a jogalkotói megoldással él, hogy a szempontok felsorolását megelőzően a „különösen” kifejezést megjeleníti, a jogalkalmazó feladata az, hogy valamennyi, mérlegelési szempontként megjelölt körülményt értékeljen, illetve amennyiben annak értékelése az ügy körülményeihez képest lehetetlen vagy irreleváns ezt is a döntési folyamatához kapcsolódó indokolásban jelenítse meg. A bírósági joggyakorlatból következően tehát a Döntőbizottság a bírsággkiszabás során valamennyi mérlegelési szempontot értékeli, és amennyiben ezen különösnek tekintett körülményeken túl vannak még az eset „összes körülményébe” sorolható további körülmények is, akkor azokat is figyelembe kell vennie és értékelnie, mérlegelnie kell. Utóbbiakra természetesen akkor köteles, amennyiben arról tudomást szerez az adott eljárásában.

Amennyiben a Döntőbizottság, mint alperes bírsággkiszabáskor alkalmazott mérlegelés jogszerűségének bírósági felülvizsgálatára kerül sor, a bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 85. § (5) bekezdése alapján „a mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. §-ában meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatók meg, vagy azok nem okszerűek.” (Fővárosi Törvényszék 103.K.700.571/2023/12. számú ítélete). A bíróságnak így „nem feladata a közigazgatási hatóság mérlegelésének újraértékelése. A mérlegelési jogkörben hozott döntés is csak jogszabálysértés esetén változtatható meg.” (Kúria Kf.III.37.630/2019/6. számú ítélete, Fővárosi Törvényszék 104.K.700.467/2019/28. számú ítélete). A Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete szerint továbbá „konkrétan kimutatható jogszabálysértés hiányában nincs helye a határozat megváltoztatásának pusztán azon az alapon, hogy lehetséges egy másik, esetleg még okszerűbb mérlegelés is.”

6. A bírság mértéke

A bírság legalsó határát jogszabály nem határozza meg, legfelső határa azonban a fő szabály szerint a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 10 %-a (Kbt. 165. § (4) bekezdése). Ettől eltérő, speciális esetekben a bírság felső mértéke a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 15%-a

- ha a jogorvoslati eljárás jogorvoslati kérelem alapján indult és a közbeszerzési eljárásban a jogorvoslat tárgyává tett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és az ajánlatkérő a jogsértés orvoslása érdekében intézkedést nem tett (Kbt. 165. § (5) bekezdése),
- kötelező bírságkiszabás esetén (Kbt. 165. § (7) bekezdése).

A szerződés értékének legfeljebb 15 %-a a bírság összege

- kötelező bírságkiszabás esetén, amennyiben a közbeszerzési eljárást mellőzték (Kbt. 165. § (7) bekezdése),
- a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés kiemelkedően fontos közérdek miatt nem semmis (Kbt. 165. § (7a) bekezdése),
- a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lehetséges (Kbt. 165. § (7b) bekezdése).

7. Összefoglaló

A Kbt. és a joggyakorlat alapján a Döntőbizottság bírság kiszabására irányuló tevékenységét a jogorvoslati eljárás tárgyát képező eset összes körülményére kiterjedő mérlegelési folyamat előzi meg. Az egyes figyelembe vételre kerülő körülmények, tények, vagy előbbieknél a szankcióérték meghatározása során képviselt szerepe tehát pont azért nem határozható meg előzetesen, általános jelleggel, valamennyi ügyre kiterjedően, mert a Döntőbizottság eljáró tanácsai mérlegelési jogkörben hozzák meg a bírság kiszabása és mértéke körében döntéseiket, az adott ügy egyedi sajátosságait figyelembe véve.