



Fővárosi Törvényszék

A határozat száma:	103.K.702.454/2025/3.
A felperes:	Horváth Color Építőipari Kft. (9145 Bányászóvár, Szabadság utca 17.)
A felperes képviselője:	Dr. Vass Gellért Ügyvédi Iroda - dr. Vass Gellért ügyvéd (9200 Mosonmagyaróvár, Cserháti Sándor utca 5.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Cseh Tamás Attila kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott egyedi döntés (D.321/15/2024.) jogszerűsége

Í t é l e t:

A bíróság a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 150 000 (százötvenezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy az esedékesség napjáig fizessen be a Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékbevételi számlájára 30 000 (harmincezer) forint kereseti illetéket.

A bíróság tájékoztatja a felperest, hogy a fizetendő illeték a határozat jogerőre emelkedését követő 60. napon válik esedékessé.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt. mint ajánlatkérő (a továbbiakban Ajánlatkérő) 2021. október 28-án a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Része alapján irányadó szabályok alkalmazásával a 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Sopron vasútáll. felv-i épületének építési munkái – 1. rész: Várócsarnok építési munkái” tárgyában. A közbeszerzési eljárás 2 részből állt. Az

ajánlati felhívás (a továbbiakban: Felhívás) II.1.4. „a közbeszerzés rövid ismertetése” pontja szerint

„A közbeszerzés tárgya a Sopron vasútállomáson (9400 Sopron, Állomás u. 2. 6122/1. hrsz.) található felvételi épület központi épületrész, várócsarnok építómesteri, épületgépészeti és épületvillamossági építési munkáinak elvégzése, továbbá a DK-i épületszárny építómesteri és épületvillamossági építési munkáinak elvégzése, a kivitelezési tervdokumentáció szerint a műszaki tartalomban részletezett tartalommal.

- 1. rész: Várócsarnok építési munkái
- 2. rész: DK-i épületszárny építési munkái”

[2] A Felhívás VI.3.9) „további információk része” pontja értelmében
„11. Nyertes ajánlattevő köteles a szerződéskötés időpontjára, a szerződéstervezetben rögzített feltételeknek megfelelő építési-szerelési biztosítást kötni vagy meglévőt kiterjeszteni a szerződés szerinti kivitelezési munkákra.

1. rész tekintetében a biztosítás felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan.

2. rész tekintetében a biztosítás felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan.

A felelősségbiztosítás meglétének igazolása a szerződéskötés feltételét képezi. A felelősségbiztosítás igazolásának elmaradása a szerződéskötéstől való visszalépést jelenti a Kbt. 131. § (4) bek. alapján és tudomásul veszi, hogy ebben az esetben ajánlatkérő a második legkedvezőbb ajánlattevővel köt szerződést.”

[3] Az Ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részét képező szerződéstervezetben (a továbbiakban: Szerződéstervezet) a következőket rögzítette:

„Kivitelezési szerződés tervezet 1. rész

(...)Biztosítás

Kivitelező köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni, melynek ki kell terjednie az alábbiakra:

- a felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 500 millió Ft a tartamra vonatkozóan,

- a munkaterületen és/vagy munkaterületen kívül található építőanyagra, segédanyagra és berendezésre pótlási értéken,

- a biztosítók szabályzataiban előírt feltételek szerint a jelen szerződés szerinti feladatok teljesítésével összefüggésben harmadik személyeknek, különösen a környező épületekben, utakban okozott

vagyoni kárra,

- a keresztfelőlősségre (hogy a biztosítási kötvény mind a Kivitelező, mind pedig a Megrendelő, mint külön biztosítottak részére fedezetet nyújtson),

- A Kivitelező vagy alvállalkozói munkavállalóin kívül bármely, a munkaterületen tartózkodó személy halálára, vagy sérülésére,

- a Megrendelő építési területen lévő meglévő vagyontárgyaira.

(...)Kivitelezési szerződés tervezet 2. rész

Kivitelező köteles a szerződés szerinti munkákra vonatkozó teljes körű (valamennyi, tevékenységgel okozati összefüggésben álló kárra kiterjedő) építés-szerelési biztosítást kötni, vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni, melynek ki kell terjednie az alábbiakra:

- a felelősségbiztosítási rész (II. fejezet) tartam limitje legalább 50 millió Ft káronként és legalább 150 millió Ft a tartamra vonatkozóan, - a munkaterületen és/vagy munkaterületen kívül található építőanyagra, segédanyagra és berendezésre pótlási értéken,
- a biztosítók szabályzataiban előírt feltételek szerint a jelen szerződés szerinti feladatok teljesítésével összefüggésben harmadik személyeknek, különösen a környező épületekben, utakban okozott vagyoni kárra,
- a keresztfelelősségre (hogyan a biztosítási kötvény mind a Kivitelező, mind pedig a Megrendelő, mint külön biztosítottak részére fedezetet nyújtson),
- A Kivitelező vagy alvállalkozói munkavállalóin kívül bármely, a munkaterületen tartózkodó személy halálára, vagy sérülésére,
- a Megrendelő építési területen lévő meglévő vagyontárgyaira.”

- [4] A 2022. február 17-én kelt összegezés V.2.1) pontja szerint a közbeszerzési eljárás eredményes volt. Annak 1. és a 2. részében részben felperes vált a nyertes ajánlattevővé. A felperes mindkét rész tekintetében az Allianz Hungária Zrt. által kiállított 32401500 kötvényszámú biztosítási kötvényt (a továbbiakban: Kötvény) nyújtotta be annak igazolására, hogy rendelkezik Rendelet 26. §-a, valamint a Felhívás és a Szerződéstervezet szerinti felelősségbiztosítással. A Kötvény szerinti felelősségbiztosítás biztosítási összege 100.000.000 forint/biztosítási esemény és 550.000.000 forint/év volt.
- [5] Az alperesi érdekelt 2024. május 23-án a hivatalbóli kezdeményezésével (a továbbiakban: Kezdeményezés) kezdeményezte a közbeszerzési eljárás 1. részében a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján a felperessel szemben az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 26. §-ának – 1. kezdeményezési elem –, a 32/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjainak – 2. kezdeményezési elem –, valamint a Kbt. 142. § (1) bekezdésének – 3. kezdeményezési elem – a megsértése miatt a jogorvoslati eljárást. Kezdeményezésében utalt arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság a 2023. október 25-én kelt SZEK-00180/03/2023 iktatószámú végzésében rendelte el a Szerződés teljesítésének szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését. A szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyvet az ajánlatkérő és a felperes a 2552129688 és a 2552186098 számú letöltésigazolás alapján 2024. március 4-én töltött le.
- [6] Az alperes a jogorvoslati eljárás során a D.321/13/2024. számú végzéssel tájékoztatást adott arról, hogy a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján a jogorvoslati eljárást kiterjesztette annak vizsgálatára is, hogy a felperes a közbeszerzési eljárás 2. részében is a megfelelő mértékű és terjedelmű felelősségbiztosítással rendelkezett-e.

Az alperes határozata

- [7] Az alperes D.321/15/2024. iktatószámú határozatával az 1. kezdeményezési elemet érintően megállapította, hogy a felperes megsértette a Rendelet 26. §-át. A 2. kezdeményezési elemet illetően a Rendelet 32/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjainak sérelmét állapította meg. A 3. kezdeményezési elem vonatkozásában azt deklarálta, hogy az Ajánlatkérő a Kbt. 142. § (1) bekezdését sértette meg. Az 1. és 2. kezdeményezési elemekre megállapított jogsértésekre tekintettel a felperes terhére 10.000.000 forint bírságot szabott ki. A 3. kezdeményezési elemet illetően megállapított jogsértés okán az Ajánlatkérővel szemben 5.000.000 forint bírságot szabott ki.

- [8] Döntését az 1. kezdeményezési elemnél azzal indokolta, hogy a felperes a közbeszerzési eljárás 1. és 2. részeiben előírt mértékű felelősségbiztosítás rendelkezésre állását a Rendelet 26. §-ával összhangban nem tudta megfelelően igazolni. Kiemelte, hogy a részekre történő ajánlattétel lehetősége esetén az ajánlattevőknek az egyes részek tekintetében külön-külön szükséges igazolni az ajánlatkérő részéről előírt mértékű felelősségbiztosítás meglétét a szerződéskötés időpontjára. Az Ajánlatkérő ugyan a közbeszerzési dokumentumokban valóban nem írta elő azt, hogy az egyes részek tekintetében meghatározott mértékű felelősségbiztosításokat össze kellene adni, azonban arra figyelemmel, hogy az Ajánlatkérő lehetővé tette a részekre történő ajánlattételt, a nyertes ajánlattevő(k)nek az egyes részek tekintetében külön-külön kellett igazolni a megfelelő mértékű felelősségbiztosítás rendelkezésre állását. Az Ajánlatkérő a felelősségbiztosítás mértékét a két rész becsült értékhez igazodóan határozta meg, amely szintén azt támasztotta alá, hogy az egyes részekben külön-külön szükséges igazolni a felelősségbiztosítás rendelkezésre állását.
- [9] Rámutatott arra, hogy a felperes kétféleképpen felelhetett volna meg a Felhívásban foglalt felelősségbiztosítással kapcsolatos előírásoknak. Az egyik jogszerű megoldás az lett volna, ha olyan felelősségbiztosítással rendelkezik, amely szerint a biztosítási összeg az 1. és 2. részekre vonatkozóan együttesen káronként 100 millió forint, a tartamra vonatkozóan 650 millió forint lett volna. A másik jogszerű megoldás az lett volna, ha a felperes az 1. és 2. részekre külön – külön megkötött olyan felelősségbiztosítással rendelkezett volna, amelyek szerint a biztosítás összege az 1. részt érintően 50 millió forint káronkénti és legalább 500 millió forint a tartami, a 2. résznél a biztosítási összeg 50 millió forint káronkénti, valamint legalább 150 millió forint a tartami összegű lett volna. A felperes azonban egyiknek sem felelt meg. Mindkét részben a Kötvényt nyújtotta be, amely így kizárólag az 1. részt fedezte, a 2. részben meghatározott felelősségbiztosítás rendelkezésre állása igazolására az nem lehetett megfelelő. Hangsúlyozta, hogy a felperes azon hivatkozása, hogy a gyakorlata esetlegesen megfelelt a biztosítók gyakorlatának, nem bírhatott relevanciával. A felelősségbiztosítások megkötésénél ugyanis a Kbt. és a Rendelet jelentőséggel bíró előírásainak kellett volna megfelelnie. Nem találta elfogadhatónak azon érvelést sem, hogy irreleváns a maximális káresemények egyidejűleg történő bekövetkezése. A közbeszerzési szerződések teljesítése során az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket nagyobb fokú gondosság terheli, mert közpénzt használnak fel.
- [10] A 2. kezdeményezési elem körében megállapította, hogy a felperes azzal, hogy sem a részszámlák, sem a végszámla benyújtásával egyidejűleg megtett nyilatkozatát nem a megfelelő tartalommal, illetve V. J. A. egyéni vállalkozó tekintetében az 1. és 2. részszámlához kapcsolódó nyilatkozatát is hiányosan nyújtotta be a teljesítésbe bevont alvállalkozók ellenszolgáltatásra való jogosultságát illetően, valamint a HC-2022-106 számú 4. részszámlája vonatkozásában nyilatkozatát késedelmesen tette meg, megsértette a Rendelet 32/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakat.
- [11] A 3. kezdeményezési elem vizsgálata alapján megállapította, hogy az Ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (1) bekezdése szerinti dokumentálási kötelezettségét, mert ellenőriznie és dokumentálnia kellett volna a Rendelet 26. §-ának és a 32/A. § (1) bekezdés a) és b) pontjaiban foglaltaknak való megfelelést.
- [12] A bírság kiszabása kapcsán hangsúlyozta, hogy azt a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja okán szükségszerűen alkalmaznia kellett. A felperes terhére az 1. és 2. kezdeményezési elemek okán megállapított bírság összegénél értékelte a közbeszerzés tárgyát és a Kezdeményezéssel

érintett 1. rész szerinti becsült értékét. Figyelembe vette a jogsértések súlyát és azt súlyosnak ítélte. Az Ajánlatkérő és a felperes több esetben is jogsértő módon járt el a szerződés teljesítése során. A közbeszerzési szerződés jogsértő teljesítése az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésnek minősül, mert a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája veszik el így a szerződéses szakaszban. Nem értékelte a Kbt. 165. § (11) bekezdés c) pontját a jogsértések szempontjából, mert annak nem volt relevanciája. Tekintettel volt arra, hogy a felperessel szemben nem állapított meg jogsértést korábban a közbeszerzési eljárás vonatkozásában. Értékelte a jogsértéseket követően eltelt hosszabb időtartamot is és a közbeszerzés nem támogatásból való megvalósulását.

A keresetlevél, a védírat és a nyilatkozat

- [13] A felperes keresetet nyújtott be az alperes határozata ellen, amelyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a jogorvoslati eljárást a hivatalbóli kezdeményezés elkésettsége okán szüntesse meg. Másodlagosan a határozat megváltoztatását és az 1. kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés megállapításának a mellőzését kérte azzal, hogy e körben a kiszabott bírságot is törölje. A 2. kezdeményezési elem tekintetében a bírság összegének 1.000.000 forintra mérséklését kérte. Harmadlagosan az alperesi határozat megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte.
- [14] Mindenekelőtt indítványozta, hogy a bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a Kbt. 197. § (26) bekezdése második fordulataként a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” tartalmú rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve ezen alaptörvény-ellenes rendelkezés alkalmazásának kizárását. Álláspontja szerint a vitatott jogszabályi szakasz sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvét, illetve a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. A Kbt. 197. § (26) bekezdés első mondat második fordulatára szerint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Mód7. tv.) 13. §-ának rendelkezései folytán hatályos Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdések hatályba lépését megelőzően, tehát 2023. szeptember 1-je előtt megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra abban az esetben alkalmazhatók az azokban nevesített határidők, ha a hivatalbóli kezdeményező a jogsértésről 2023. szeptember 1-jét követően szerzett tudomást. Az ezen időpontot követően megvalósult jogsértések vonatkozásában hátrányosabb helyzetet teremtett azzal, hogy az alperes hivatalból való eljárásának megindítására a korábbinál lényegesen hosszabb határidő alkalmazását írta elő, amellyel lehetővé vált a szankció kiszabása olyan jogsértések miatt is, amelyek esetében – a megvalósulásuk idején hatályos Kbt. 152. § (2) bekezdés alapján – hátrányos jogkövetkezmény alkalmazásának nem lett volna helye. Kiemelte, hogy jelen ügyben is csak ezen rendelkezés miatt folytathatta le az alperes a jogorvoslati eljárását, illetve szabhatott ki szankciót. A korábban hatályos normaszöveg alapján ugyanis a Kezdeményezés elkésettnak számított volna. Annak benyújtási határideje ugyanis 2024. április 29-e lett volna. Ehhez képest az alperesi érdekelt a Kezdeményezést 2024. május 23-án terjesztette elő.
- [15] Az 1. kezdeményezési elemet érintő megállapításnál azon álláspontra helyezkedett, hogy a Kötvény a közbeszerzés mindkét részét fedezte. Ezt a jogorvoslati eljárás során az alperes rendelkezésére állt dokumentumok megfelelően alá is támasztották. A Felhívás nem

tartalmazott arra vonatkozó korlátozást, hogy a fedezett beruházások egyes limitjei összeadódnának és a biztosítás csupán addig fedezett volna, amíg az összesített limitek el nem érik a kötvény szerinti limiteket. A gyakorlata – az általa a jogorvoslati eljárásban bemutatott alkuszi nyilatkozat szerint is – megfelelt az építőiparban széles körben alkalmazott biztosítási keretszerződések működési elvének. Az Ajánlatkérő nyilatkozata is megerősítette annak jogszerűségét. Ráadásul az alperes értelmezése a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) deklarált szerződési szabadság elvébe ütközött. A Rendelet 26. §-a ugyanis nem tér ki a felelősségbiztosítás konkrét megvalósítási módjára. Az alperesnek a Kötvényt a Felhívás relációjában kellett volna megvizsgálnia. Ez azonban elmaradt a részéről. A vizsgálatát a saját maga által megalkotott, vélt jogszerűségi kereteken belül folytatta le és nem vette figyelembe az általa előadottakat és a bizonyítékait sem.

[16] Az 1. kezdeményezési elem okán kiszabott bírság tekintetében sérelmezte, hogy az alperes a Kbt. 165. § (7) bekezdésével ellentétesen a bírság alapját képező becsült értéknél a közbeszerzés 1. része szerinti becsült értéket vette figyelembe. Mivel azonban a 2. rész tekintetében állapította meg a fedezetlenséget, ezért annak értékéből kellett volna kiindulnia. E jogszerűtlen eljárásával súlyosan torzította a Kezdeményezéshez tartozó bírságot. Az 1. és 2. kezdeményezési elemeknél a figyelembe vett körülmények kapcsán a valós indokolás hiányára hivatkozott. A figyelembe vett szempontok általános kijelentések voltak, arra utaltak, hogy az alperes nem vizsgálta érdemben a megállapított jogsértések súlyát. Valójában semmilyen érdemi információt nem adott a konkrét esetben megállapított jogsértések tényleges súlyával, illetve a minősítés indokolásával kapcsolatban. Az alperes elmulasztotta értékelni azt, hogy a az általa elkövetett jogsértések milyen valószínűséggel vezethettek volna a közbeszerzési eljárás és a közbeszerzési szerződés sérelméhez. Az 1. kezdeményezési elem tekintetében a megállapított eltérés csupán a tartamra vonatkozó limitet érintette, azaz kizárólag a maximális értékű káreseményt követően alakult volna ki fedezetlenség a jogsértés miatt. Ennek valószínűsége rendkívül csekély volt. A 2. kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés az alvállalkozói díjak rendben történő megfizetésére lehetett volna negatív hatással, azonban ez még az alperesi érdekelt szerint sem következett be. A 10 millió forint összegű bírság őt, mint a KKV szektor szereplőjét alapjaiban rengetheti meg. A KKV-k közbeszerzési eljárásban való szereplése és megjelenése viszont a Kbt. kiemelt célját képezi.

[17] Az alperes a védiratában a határozatban foglaltak fenntartása mellett a kereset elutasítását kérte. Az utólagos egyedi bírósági normakontroll kezdeményezését illetően hangsúlyozta, hogy annak kezdeményezése nem szükséges. A rendelkezésére álló iratok vizsgálata, valamint a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy az alperesi érdekelt a szerződés-ellenőrzési eljárást 2023. október 25-én – tehát a Kbt. 197. § (26) bekezdésének 2023. szeptember 1-ét követő hatálybalépése után, ezért a tudomásszerzés is legfeljebb ettől kezdve történhetett meg egyáltalán – kezdte meg és annak eredményét 2024. március 4. napján közölte felperessel. A Kbt. 197. § (26) bekezdés folytán alkalmazandó Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerint így 2024. március 4-től számítva 90 nap állt az alperesi érdekelt rendelkezésére, hogy kezdeményezze a hivatalból való eljárását. Ebből következően e határidő 2024. június 2-án járt le, ezért a Kbt. 48. § (3) bekezdésére figyelemmel az alperesi érdekeltnek 2024. június 3-ig volt jogszerűen lehetősége arra, hogy kezdeményezze a jogorvoslati eljárás megindítását. Mivel az alperesi érdekelt 2024. május 23-án nyújtotta be a kezdeményező iratot hozzá, ezért a kezdeményezés határidőben beérkezettnek volt tekintendő.

- [18] A felperes Kötvény szerinti felelősségbiztosításának a közbeszerzési eljárás részei tekintetében – a felperes álláspontjával – külön-külön kellett volna igazolni a megfelelő mértékű összegkeret rendelkezésre állását. E körben a felperes által előadottakat és a bizonyítékokat is figyelembe vette, amelyet a döntésében rögzített is. A biztosítási szektor gyakorlata a Rendelet 26. §-a szempontjából nem bírt jelentőséggel. Ennek megfelelően helyes és megalapozott döntést hozott. A kiszabott bírság kapcsán utalt arra, hogy annak alapjaként azért az 1. rész szerinti becsült értéket vette alapul, mert a Kezdeményezés arra irányult.
- [19] Az alperesi érdekelt nyilatkozatában szintén a kereset elutasítását kérte. Hivatkozott a 3060/2017. (III. 31.) AB határozatban, a Kfv.III.38.151/2018/18. számú és a Kf.IV.37.178/2019/7. számú ítéletekben foglaltakra is. Álláspontja szerint ezek azt támasztották alá, hogy a kezdeményezési objektív határidők módosítása nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, mert az eljárás szereplőinek egyebekben is törekednie kell a Kbt. rendelkezéseinek betartására.

A normakontroll eljárás kezdeményezése és az Alkotmánybíróság határozata

- [20] A bíróság a 103.K.703.176/2024/18. számú végzésével (a továbbiakban: Végzés) a perben kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kbt. 197. § (26) bekezdése második fordulatainak, a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” rendelkezés alaptörvény-ellenességét, valamint e jogszabályi rendelkezés általános és perbeli – konkrét ügyben – történő kizárását.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 3205/2025. (VI.23.) AB határozatával (a továbbiakban: Határozat) a Kbt. 197. § (26) bekezdésének a „valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

A bíróság ítélete és annak indokai

- [22] A kereset – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [23] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. A bíróság az ügyet a Kp. 77. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok, a közigazgatási eljárás iratanyaga, valamint a Határozat tartalma alapján állapította meg. A felperes a 3. kezdeményezési elemnél tett alperesi megállapításokat egyáltalán nem, a 2. kezdeményezési elemhez kapcsolódókat kizárólag a bírság kiszabása mérlegelési szempontjainál, a jogalapot érintőnél nem vitatta. Ennek megfelelően azok jogszerűségéről a bíróságnak nem kellett döntenie.

- [24] A bíróság mindenekelőtt a felperesnek a Kezdeményezés elkésettségét érintő hivatkozását tekintette át, amely a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott, a perben nem orvosolható jogsérelmet eredményezhetett volna.
- [25] A Kbt. 197. § (26) bekezdése értelmében e törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.
- [26] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja alapján, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától) számított kilencven napon belül kezdeményezheti.
- [27] A Kezdeményezés elkésettsége tekintetében elsőként azt kellett megvizsgálni, hogy felmerült-e a Mód7 tv.-vel bevezetett hivatalbóli kezdeményezési eljárási határidős rezsimmél annak Alaptörvénnyel való összeütközése. A bíróság erre tekintettel kezdeményezte Végzésével az ügyben az Alkotmánybíróság utólagos egyedi normakontroll eljárását a Kbt. 197. § (26) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részelemét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmába való ütközéséről. Az Alkotmánybíróság ennek eredményeként hozta meg a Határozatát. Ennek indokolása [48]-[53] pontjaiban egyértelműen állást foglalt amellett, hogy e rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja megállapítható volt, azaz a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem állt fenn. Mivel az a felperes által sem volt vitatott, hogy az alperes tudomására a jogsértés 2023. szeptember 1-jét követően jutott, ezért vonatkozásában – a Kbt. 197. § (26) bekezdése alaptörvény-konformitására tekintettel – a Mód7 tv. által módosított Kbt. 152. § (2a) bekezdés) a) pontjának rendelkezései voltak irányadók.
- [28] Ezt követően a bíróságnak a Kezdeményezés esetleges elkésettségénél arról kellett állást foglalnia, hogy az a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti 90 napos határidőn belül érkezett-e meg az alpereshez, a jogsértés időpontjának mely dátum volt tekintendő. Az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy a jogsértés időpontja meghatározásánál a szerződés-ellenőrzési eljárás eredményének felperessel való közlése volt az irányadó. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja maga rendelkezik akként, hogy az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel vagy eljárással érintett szervezettel való közlésétől számítandó e határidő. Az pedig – vitatás hiányában – tényként volt kezelendő, hogy a Közbeszerzési Hatóság a felperessel a szerződés-ellenőrzési eljárás eredményét 2024. március 4-én közölte. Ebből következően ezen időponthoz kellett viszonyítani a Kezdeményezés 2024. május 23-ai dátumát. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti rendelkezésekkel összhangban viszont így a Kezdeményezés nem számított elkésettnak. Mindezek alapján nem történt a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, az eljárás lényeges szabályait sértő, a peres eljárás során már nem orvosolható jogsértés az alperes részéről.

- [29] A bíróságnak a továbbiakban arról kellett döntenie, hogy az alperes helytállóan jutott-e arra a következtésre, hogy a felperes a Kötvény útján nem rendelkezett a Felhívásban megjelölt megfelelő terjedelmű felelősségbiztosítással a közbeszerzési eljárás 1. és 2. részei vonatkozásában. Ezt meghaladóan pedig mérlegelési jogkörét okszerűen gyakorolta-e a felperes terhére kiszabott bírságnál.
- [30] A Kbt. 61. § (5) bekezdése szerint a részekre történő ajánlattétel esetén az eljárást megindító felhívásban elő kell írni, hogy a közbeszerzés tárgyának mely elemeire lehet részajánlatot tenni, illetve részvételre jelentkezni. Az ajánlatkérő részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása esetén a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát és mennyiségét részenként is meghatározza.
- [31] A Rendelet 26.§-a értelmében építési beruházás esetén az ajánlattevő köteles legkésőbb a szerződéskötés időpontjára – feltételes közbeszerzés esetén a szerződés hatálybalépését követően a szerződésben meghatározott időpontig – felelősségbiztosítási szerződést kötni vagy meglévő felelősségbiztosítását kiterjeszteni az ajánlatkérő által az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban előírt mértékű és terjedelmű felelősségbiztosításra.
- [32] Az építési beruházási tárgyú közbeszerzési eljárásokban a Rendelet 26. §-ából eredően a nyertes ajánlattevő a közbeszerzési szerződés hatályba lépésétől köteles az ajánlatkérő által elvárt felelősségbiztosítással rendelkezni. Ez szavatolja a közbeszerzés eredményes lefolytatását. A felelősségbiztosítás pontos feltételei az ajánlati felhívásban – és amennyiben erről abban rendelkezés történt – valamely közbeszerzési dokumentumban található meg. A nyertes ajánlattevőnek a felelősségbiztosítása megkötése során ezekhez kell igazodni. Amennyiben részekre bontott közbeszerzési eljárásról van szó és azokban azonos a nyertes ajánlattevő személye, akkor a Rendelet 26. §-a szerinti felelősségbiztosítás összege számításánál – a Kbt. 61. § (5) bekezdésével összhangban – értelemszerűen valamennyi résznél előírt felhívási szempontok figyelembe veendőek. Azoknak a nyertes ajánlattevőnek együttesen kell eleget tennie.
- [33] Az Ajánlatkérő a Felhívás VI.3.9) pont 11. alpontjában pontosan meghatározta az ajánlattevőt terhelő felelősségbiztosítási kötelezettség terjedelmét: a közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében legalább 50 millió forint káronkénti és legalább 500 millió forint/év időtartami, a 2. rész vonatkozásában legalább 50 millió forint káronkénti és legalább 150 millió forint/év időtartami biztosítási összeggel kellett rendelkeznie. A Felhívás e pontjával összhangban rendelkezett a Szerződéstervezet az 1. és 2. részeket érintő felelősségbiztosítás terjedelmének a meghatározásakor. Kijelenthető tehát, hogy az Ajánlatkérő a Rendelet 26. §-ával összhangban kimerítően meghatározta a felelősségbiztosítás határait, amelyhez igazodóan kellett a felperesnek megfelelő biztosítással vagy biztosításokkal rendelkeznie. A felperes által bemutatott Kötvény azonban a Rendelet e rendelkezésnek nem felelhetett meg. Az alperes a döntése 55. pontjában bemutatottak szerint tág megfelelési lehetőséget biztosított az értelmezésével a felperesnek azzal, hogy elfogadta volna önmagában a Kötvényt a közbeszerzés mindkét része tekintetében. Azaz nem várta el tőle, hogy mindkét résznél külön-külön önálló biztosítási kötvénnyel rendelkezzen és ilyen módon igazolja a szükséges felelősségbiztosítás fennállását. A felperes ennek ellenére sem tudott volna eleget tenni a Rendelet 26. §-ában foglalt követelményeknek, a Kötvényből ugyanis egyértelműen megállapítható volt, hogy annak éves tartami összege nem éri el a két rész együttes 650 000 000 forintos biztosítási határát, hanem mindössze 550 000 000 forintot tett ki. Ebből

következően nem rendelkezett a közbeszerzési eljárás két részére elegendő összegű felelősségbiztosítással.

- [34] Nem foghatott helyt azon felperesi hivatkozás sem, hogy a biztosítási szektor gyakorlatának megfelelően járt el. Az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy a felelősségbiztosítás megkötése tekintetében – a Kbt. rendelkezéseivel összhangban – a Rendelet 26.-§-a kögens szabályt fogalmazott meg. A közbeszerzési eljárás jogszerűsége tekintetében pedig kizárólag ez bírt relevanciával, más szempontok nem voltak figyelembe vehetőek. A felperes tévesen utalt a Ptk. szerinti szerződési szabadság elvére is. Mivel a Rendelet 26. §-a kifejezetten deklarálja a felelősségbiztosítás tekintetében annak szabályait, attól a felek semmilyen magánjogi aktussal nem térhetnek el. Ez következik a lex specialis derogat legi generali elvéből. Az alperes tehát valamennyi releváns körülmény, a Kötvény tartalmának figyelembe vételével jutott helyesen arra a következtetésre, hogy a felperes a Kötvénnyel nem tehetett eleget a Rendelet 26. §-ában foglalt követelményeknek.
- [35] A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét. A (7) bekezdés szerint a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a. A (11) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen
- a) a jogsértés súlyát,
 - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
 - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
 - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
 - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
 - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.
- [36] Elsőként megállapítandó, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja kötelező jelleggel írja elő a bírság szankciójának alkalmazását. Mivel e feltétel fennállt, ezért a felperes bírság mellőzése iránti kérelmének teljesíthetősége fogalmilag kizárt volt.
- [37] A Kbt. 165. § (7) bekezdésének alkalmazása kapcsán a felperes tévesen hivatkozott arra, hogy az alperesnek a bírság kiszabásánál szükségszerűen a 2. rész becsült értékét kellett volna figyelembe vennie. A Kbt. 165. § (7) bekezdéséből ilyen értelmezés nem volt levonható. Az alperesi érdekelt a Kezdeményezése 1. kezdeményezési elemét a közbeszerzési eljárás 1. részéhez kapcsolta. Az alperes határozatának rendelkező részében az 1. kezdeményezési elemet érintően állapított meg jogsértést. A tényállás (egy kötvény, két részre tett egy ajánlattevőtől származó ajánlat) indokolta az alperesi vizsgálat kiterjesztését a 2. részre, mert a két rész vizsgálata alapján volt eldönthető, történt-e jogsértés. A felperes az alperes eljárását

e tekintetben nem kifogásolta. Ebből következően az 1. kezdeményezési elem szerinti becslő érték volt a kiindulópontot a bírság kiszabásánál. Ezzel egyebekben az alperes a felperesre nézve kedvezőbben járt el, mert mindkét közbeszerzési eljárási rész becslő értékét figyelembe vehette volna a Kbt. 165. § (7) bekezdése összeg meghatározásánál. Az alperes ugyanis döntésében nem állapított meg olyat, hogy a jogsértést kizárólag az 1. vagy a 2. rész tekintetében látta fennállónak, azt hangsúlyozta, hogy valamennyi rész tekintetében megfelelő felelősségbiztosítással kellett volna rendelkeznie a felperesnek, de a Kötvény csak az 1. részre nyújtott fedezetet.

- [38] A Kp. 85. § (5) bekezdése alapján mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
- [39] Rögzítendő, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés akkor jogszerű, ha a hatóság az egyedi ügy sajátosságait megfelelően, logikusan, a súlyukhoz igazodóan értékeli, indokolásában számot ad a mérlegelés folyamatáról; mely körülményt, milyen súllyal értékelt, melyet hagyott figyelmen kívül, illetve mindezt milyen okból tette. (Kfv.V.37.095/2023/4-I. [40] bekezdés) Amennyiben a Kp. 85. § (5) bekezdéséből levezethető kritériumoknak nem tesz eleget, akkor a mérlegelési jogkörének gyakorlása okszerűtlennek minősül.
- [40] A bírság kiszabása során az alperes a 165. § (11) bekezdése szerinti szempontokat az ügy egyedi körülményeire tekintettel vette figyelembe. Mérlegelése okszerűségéhez pedig ez volt szükséges. Így az, hogy valamennyi általa lényegesnek vélt körülményt értékeljen és azokat, amelyeket a felperes javára és terhére értékelt, meg is jelenítsen abban. Ez a szükséges mértékben megtörtént a döntésben. A felperes érvelésével szemben a jogsértés súlyánál a súlyosító körülményt – a felelősségbiztosítás megfelelőségének hiányában a közbeszerzés teljesítése veszélybe kerülését – tartalmában megjelenítette. Ez pedig azt jelentette, hogy az okszerű mérlegelését a Kbt. 165. § (11) bekezdésével összhangban elvégezte. Az, hogy a felperes nem értett egyet az alperes értékelésével, önmagában a mérlegelési jogkör gyakorlását nem tehetette jogszerűtlenné. Szintén nem járhatott az alperesi mérlegelés gyakorlásának okszerűtlenségével, hogy a felperes további eltérő szempontok figyelembevételét kívánta. Az alperes ráadásul a felperesnél figyelembe vett több enyhítő körülményt is, amelyeket meg is jelölt a határozatában. Így azt, hogy a közbeszerzés nem támogatásból valósult meg, illetve azt, hogy a jogsértéseket követően hosszabb időtartam telt el. A felperes gazdasági helyzete nem minősült figyelembe vehető körülményre a Kbt. 165. § (11) bekezdése szempontjából.
- [41] A fentiek alapján az alperes helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a Rendelet 26. §-ával ellentétes módon a közbeszerzési eljárásban nem rendelkezett a Felhívásban foglaltaknak megfelelő felelősségbiztosítással. A bíróság kiszabása körében pedig okszerűen értékelt a rendelkezésre álló körülményeket és azokkal összhangban döntött annak összegéről. Ebből következően bíróság felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [42] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. §-a és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte a pervesztes felperest a kamarai jogtanácsos által képviselt alperes javára perköltség

megfizetésére. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdése, valamint 4.§ (1) bekezdés a) pontja alapján az alperes által előterjesztett költségjegyzéken felszámítottakkal egyezően állapította meg, mert a felszámított költségigénye a védírat tartalmára tekintettel megalapozott volt, összhangban állt a megjelölt munkaóra nagyságával. Az alperesi érdekelt perköltséget nem számított fel, ezért arról a bíróságnak nem kellett rendelkeznie.

[43] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1) bekezdése szerint megállapított, az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzettkereseti illetéket a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján a pervesztes felperes köteles megfizetni. A bíróság tájékoztatja a felperest, hogy az illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetnie. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Fővárosi Törvényszék megnevezését, a bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Ha a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az illetékekről szóló törvény rendelkezéseit és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni. A teljesítési határidő (a határozat jogerőre emelkedését követő 60. nap) a Pp. 358. § (2) bekezdésére figyelemmel az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul. A teljesítés módját a polgári és közigazgatási bírósági eljárás során meg nem fizetett illeték és állam által előlegezett költség megfizetéséről szóló 30/2017. (XII. 27.) IM. rendelet 3. § (2) bekezdése, míg a teljesítés elmulasztásának következményeit a 3. § (3) bekezdése határozza meg.

[44] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2025. október 21.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Tombor Csaba s.k.
előadó bíró

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.
bíró