



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-859*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** D.125/6/2022.

**A tanács tagjai:** Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Berekméri Ágnes közbeszerzési biztos, Hubáné Dr. Szabó Ágnes közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Hellné Dr. Varga Anita felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**Az ajánlatkérő:** Budapesti Közlekedési Zrt.  
(Budapest, Akácfa u. 15.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Magyar Diána egyéni ügyvéd  
(Budapest, Sas u. 1. II. em. 1.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** Multifunkciós tehergépjárművek beszerzése (TB-274/18), 499.100.000.-Ft.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletében a D.2/13/2021. számú határozat tárgyában a bíróság jogkövetkezménye körében elrendelt új eljárásban, az ajánlatkérőt 5.000.000.-Ft, azaz ötmillió forint bíróság megfizetésére kötelezi.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bíróság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## INDOKOLÁS

### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás a D.2/13/2021. számú határozatban foglaltak alapján**

1. Az ajánlatkérő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része szerinti nyílt eljárást indított a bevezető részben meghatározott árubeszerzés tárgyában. A közbeszerzési eljárást megindító felhívás feladására 2019. január 2. napján került sor, amely az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2019/S 004-005666. számon 2019. január 7. napján jelent meg. Az eljárás jogalapjaként a 2014/25/EU irányelvet jelölte meg.

2. A közbeszerzési eljárás hivatkozási száma az EKR rendszerben: EKR001060652018.

3. A felhívás szerint a beszerzés nem áll részekből. A felhívás rögzítette a teljesítés fő helyszínét, a közbeszerzés ismertetését, az értékelési szempontokat, a kizáró okokat, az alkalmassági feltételeket.

4. A felhívás IV.2.2) pontja szerint az ajánlatok benyújtásának határideje 2019. február 6. 10:00 óra.

5. A IV.2.6) pont szerint az ajánlati kötöttség minimális időtartama hónapban: 1 (az ajánlattételi határidő lejártától számítva).

A VI.3) További információk 16) pont szerint a jelen felhívás IV.2.6) pontjában feltüntetett 1 hónap alatt 30 naptári nap értendő.

6. Az ajánlatkérő közbeszerzési dokumentumokat is készített, amely többek között tartalmazta a szerződéstervezetet.

7. Az ajánlattételi határidőre 1 darab ajánlat érkezett. Az ajánlatkérő a bontáson azt a tájékoztatást adta, hogy a jelen eljárás során rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nettó 499.100.000.-Ft.

Az ajánlattevő neve: Unikomtech Gép Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., ajánlata:

Többletjótállás (hónap) (0-12 hónap): 0.

Ajánlati összár ÁFA nélkül (Ft/3 db): 560.418.045.-Ft.

8. Az ajánlatkérő hiánypótlási felhívásokat és felvilágosítás kéréseket követően 2019. február 25-én felhívta az ajánlattevőt a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerint az igazolások benyújtására, amelyet az ajánlattevő 2019. február 28-án teljesített.

9. Az ajánlatkérő 2019. március 6-án az „Ajánlati kötöttség fenntartására való felkérés”-t küldött az ajánlattevőnek, melyben a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján felkérte, hogy az ajánlatát 30 napig, azaz 2019. április 8-ig tartsa fenn. Felhívta az ajánlattevő figyelmét a Kbt. 70. § (2) bekezdésére, mely szerint, amennyiben nem nyilatkozik, az ajánlatkérő úgy tekinti, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja.

10. Az EKR rendszerben a fentieket követő irat szerint az ajánlatkérő 2020. július 8-án ismételt az „Ajánlati kötöttség fenntartására való felkérés”-t küldött az ajánlattevőnek,

amely szerint az ajánlat értékelése és bírálata a tervezettnél hosszabb időt vesz igénybe. Kérte a cégszerűen aláírt nyilatkozatot 2020. július 10-ig az EKR felületén benyújtani.

11. 2020. július 8-án az ajánlattevő nyilatkozott, amely szerint az eljárásban benyújtott ajánlatát az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés kézhezvételéig, tervezetten 2020. augusztus 6-ig fenntartja.

12. Az ajánlatkérő 2020. július 27-én elkészítette és 2020. július 28-án közzétette az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezést, amely szerint a nyertes ajánlattevő az Unikomtech Gép Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. lett, nettó 560.418.045.-Ft ajánlati árral. Az összegezés szerint a szerződéskötési moratórium időtartama: Kezdet: 2020. július 29., Lejárata: 2020. augusztus 7.

13. A BKV Zrt., mint vevő és az Unikomtech Gép Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., mint eladó között az adásvételi szerződés 2020. október 12-én jött létre.

14. A közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztató 2020. október 22-én került feladásra, mely az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020/S 209-511521 számon 2020. október 27-én jelent meg.

#### **A hivatalbóli kezdeményezés**

15. A Közbeszerzési Hatóság Elnöke 2021. január 4-én nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárása ellen. Kérte a Kbt. 70. § (1) bekezdés megsértésének a megállapítását, bírság jogkövetkezményének alkalmazását.

A kezdeményezés szerint a Kbt. 70. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek kötelessége lett volna a beérkezett ajánlatot a lehető legrövidebb időn belül elbírálni, ugyanakkor az ajánlat elbírálásáról szóló összegezés megküldésére a bontást követő 18 hónappal később került csak sor, vagyis a bírálat tényszerűen elhúzódott, méghozzá kirívó mértékben. Az ajánlatkérőnek – a fedezethiányra tekintettel – objektív lehetősége lett volna a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerint eredménytelenné nyilvánítani az eljárását.

16. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján a jogorvoslati eljárást D.2/2021. számon folytatta le.

#### **Az ajánlatkérő észrevétele a D.2/2021. számú jogorvoslati eljárásban**

17. Az ajánlatkérő az észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

18. Hivatkozott arra, hogy a felelős és hatékony közpénzfelhasználás elvét szem előtt tartva járt el. Felelős gazdaként figyelembe vette a releváns piacot, más ajánlatérők hasonló tárgyú eljárásait, az időközbeni árfolyamváltozásokat. Az összegezés kiküldésének viszonylagos elhúzódásával érdeksérelem nem következett be, a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondata mögött húzódó jogalkotói szándék sem sérült. A körülményekhez képest a lehető legrövidebb időn belül befejezte a bírálatot, és kiküldte az összegezést.

19. Az ajánlatkérő szerint a fedezet kérdése csupán egy az eset összes körülményei közül, a feltételezett jogsértés körében az ajánlatkérő észrevételében hivatkozott további körülmények:

- az ajánlatkérő által tételesen ismertetett előzmények,
- az érdeksérelem megállapíthatóságának hiánya,
- az aktuális Kbt. módosítás iránya, a Kbt. 70. § (2a) bekezdése beillesztése mögött húzódó jogalkotói szándék,
- az euróárfolyam változása,
- a kööttség fenntartás megerősítése,
- a releváns piacon a gazdasági szereplők korlátozott száma,
- más ajánlatkérők hasonló tárgyú eljárásainak figyelembevétele.

### **A Döntőbizottság D.2/13/2021. számú határozatában foglalt döntés és annak indokai**

20. Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt eljárását 2019. január 2. napján indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

21. A Döntőbizottság a kezdeményezés vizsgálata alapján a határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó, a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

A Döntőbizottság a határozatában az ajánlatkérőt 5.000.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezte.

22. A Döntőbizottság a határozatának indokolásban megállapította, hogy az EKR rendszer szerint 2019. március 9. napja és 2020. július 8. napja közötti időszakban semmilyen eljárási cselekmény nem történt, az írásbeli összegezés megküldésére 2020. július 28-án került sor, ezáltal az ajánlati kööttség kiterjesztése több mint egy évvel meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot.

23. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja, (4), (11) bekezdései alapján a bírság kiszabását az ajánlatkérő bírálati kötelezettségének megsértésére tekintettel indokoltnak tartotta.

A bírság mértékének megállapítása során a Döntőbizottság a D.2/13/2021. számú határozatában rögzítette, hogy az eset valamennyi körülményét mérlegelte.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére vette figyelembe a közbeszerzés tárgyát, a jogsértés súlyát, hogy alapvető rendelkezéseket védő tételes jogszabályi rendelkezés sérelmét állapította meg az ajánlatkérővel szemben. Az ajánlatkérő terhére mérlegelte, hogy a jogsértés nem reparálható, figyelemmel volt a fentiekben megállapított mulasztásban megnyilvánuló jogsértés hosszú időtartamára is.

Mérlegelte az ajánlatkérő terhére a közbeszerzés uniós értékhatárt meghaladó magasabb értékét, továbbá azt, hogy vele szemben korábban több esetben, köztük a D.268/6/2018. számú, D.333/14/2019. számú határozatában jogsértést, illetve jogsértést és bírságot is megállapított.

Az ajánlatkérő javára mérlegelte a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot.

Figyelembe vette azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható.

24. A fenti indokok alapján a Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 5.000.000.-Ft mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak.

#### **A Döntőbizottság D.2/13/2021. számú határozata ellen lefolytatott közigazgatási per**

25. A Döntőbizottság D.2/13/2022. számú határozata ellen az ajánlatkérő nyújtott be keresetet a bírósághoz.

26. A Döntőbizottság D.2/13/2021. számú határozatának bírósági felülvizsgálata iránti közigazgatási perben, a Fővárosi Törvényszék a 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletében a felperes keresetét elutasította.

27. Az elsőfokú bíróság az ítéletében a felperessel szemben megállapított jogsértés körében többek között kimondta:

„(31) A bíróság megállapította, hogy a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdései nem engednek kifejezett eltérést az ajánlatok elbírálása és az ajánlati kötöttség alkalmazása körében, ezért téves az a felperesi értelmezés, mely szerint a szerződés megkötése érdekében a saját érdekkörében bekövetkezett, általa hivatkozott körülményekre tekintettel jogosult lenne az ajánlati kötöttség és bírálati határidő önhatalmú átlépésére.”

„(32) ...a Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdéseinek 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása valóban lehetőséget biztosít az ajánlati kötöttség 120 napon túli fenntartására. E törvénymódosítás azonban nem teszi a felperes eljárását visszamenőleges hatállyal jogszerűvé, tekintettel arra, hogy a perbeli közbeszerzési eljárás lefolytatása idején hatályos Kbt. erre nem adott lehetőséget.”

Az elsőfokú bíróság a bírság jogkövetkezménye körében az ítéletében a következőket rögzítette:

„(41) Az alkalmazott jogkövetkezmény és a bírság összegének mérlegelése körében a bíróság rögzíti, hogy az alperes a jogkövetkezmény megállapítása és a bírság kiszabása során mérlegelési jogkörben hoz döntést, amely esetben a Kp. 85. § (5) bekezdése alkalmazandó. Ezen jogszabályi előírás alapján a bíróság a perbeli esetben a mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében 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 állapíthatóak meg, vagy azok nem okszerűek.

(42) E mérlegelési jogkörben hozott döntést a kereseti érvek alapján megvizsgálva a bíróság megállapította, hogy a mérlegelés szempontjai egyértelműen beazonosíthatók a határozat 38. pontjában. A felperes alaptalanul állította, hogy az alperes elmulasztotta a javára értékelni együttműködő magtartását és a szándékosság hiányát, mivel ez kifejezetten szerepel az indokolásban. A jogsértés súlyát ezzel szemben megalapozottan értékelte a felperes terhére az alapvető rendelkezéseket védő tételes jogszabályi rendelkezés megsértésére tekintettel. Nem volt elfogadható az a felperesi kifogás, mely szerint az érdeksérelem hiányát az alperesnek a javára kellett volna értékelnie, mivel az érdeksérelem hiánya nem volt megállapítható az eljárásban – utal e körben a bíróság a [33] bekezdésben foglaltakra is. Az egyetlen ajánlattevővel a szerződés megkötésének ténye a jogsértés reparálhatósága, és nem az érdeksérelem hiánya körében értékelendő, amelyet jelen esetben megfelelően értékelt az alperes súlyosbító körülményként. Nem értékelhető

továbbá a felperes javára a bírságkiszabás körében sem, hogy az alperes korábban nem tárt fel hasonló jogsértést, figyelemmel a [39] bekezdésben foglaltakra, valamint arra, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdése nem tartalmaz erre vonatkozó mérlegelési szempontot. Ezeken túlmenően a felperes más, konkrét kifogást nem támasztott a mérlegeléssel kapcsolatban, ezért a bíróság megállapította, hogy az alperes mérlegelési jogkörben hozott döntése megalapozott és okszerű volt, azzal kapcsolatos jogsértés a keresetben foglaltak alapján nem volt feltárható.”

28. A Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítélete ellen az ajánlatkérő nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Kúriához.

29. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletében a Fővárosi Törvényszék 104.K.702.215/2021/11. számú ítéletét részben, a bírság jogkövetkezményre kiterjedően megváltoztatta, az alperes D.2/13/2021.számú határozatát a bírság jogkövetkezményre vonatkozó részében megsemmisítette és az alperest ebben a körben új eljárás lefolytatására kötelezte, ezt meghaladóan a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

30. A Kúria az ítéletében a felperessel szemben megállapított jogsértés körében többek között kimondta:

„(32) A Kúria a továbbiakban a felülvizsgálati kérelemben nevesített jogszabálysértések körében kifejtett érveket vizsgálta. Ennek kapcsán elsődlegesen rögzíti, hogy a Kbt. 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása jelen ügyre nem irányadó, ezt a felek nem is vitatták. A felperes a közbeszerzési eljárást 2019. január 2. napján indította, így az erre figyelemmel alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alapján vizsgálta a Kúria a felülvizsgálati kérelemben és a felülvizsgálati ellenkérelmekben előadottakat.

„(35) A Kúria tehát abban a tekintetben osztja az alperes és az elsőfokú bíróság álláspontját, hogy van összefüggés a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése között, ezáltal az ajánlat elbírálására vonatkozó határozatlan időtartam betartásának, jogszerűségének értékelése nemcsak szubjektív megítélés kérdése, hanem annak keretét ad a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt, ajánlati kötöttségre vonatkozó szabály. Ennek megsértése, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított maximum hatvan napon belüli elbírálás hiánya megalapozza a jogsértés megállapítását. Ugyanakkor a Kúria álláspontja szerint annak nincs rögzített törvényi akadálya, hogy az ajánlattevő önkéntes alapon - a Kbt. ajánlati kötöttségre vonatkozó szabályrendszerén kívül - fenntartsa az ajánlatát, és annak sem, hogy konszenzusos alapon a szerződéskötés erre tekintettel megtörténjen. Ez azonban nem hat vissza a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglalt azon követelményre, hogy az ott írt szabályokat az ajánlatkérőnek be kellett volna tartania. A bírálat rendjére vonatkozó jogszabályi rendelkezések megszegése a jogsértés megállapítását és erre tekintettel szankció alkalmazását megalapozta.”

„(37) A felperes az ajánlati kötöttség körében tényszerűen mutatott rá a Kbt. 70. §-ának 2021. február 1-je előtti és a 2021. február 1-jén hatályba lépett, módosított rendelkezése szerinti releváns elemeire, valamint a törvénymódosítás indokaira, azonban ez az előadása a jogsértés megállapításának jogszerűségére kihatással nincs, mivel a Kbt. 70. § (2) és (2a) bekezdését érintő jogszabálmódosítás nem eredményezi a felperes közbeszerzési eljárása tekintetében az irányadó időszakban hatályos Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondata szerinti kötelezettség elmulasztása, mint jogsértés hiányát. Az ajánlati kötöttség időtartama alatt, a lehető legrövidebb időn belül az ajánlatkérőnek a bírálatot el kell végeznie, amely kötelezettségnek a felperes nem tett eleget.”

„(39) A felperes azon ismétlődő előadása kapcsán, hogy az alperes a határozatával gyakorlatában először állapította meg a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának a sérelmét, korábban ilyen jogsértést megállapító határozat nem született, a Kúria rámutat arra, hogy a Kbt. hatálybalépését megelőzően, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény hatálya alatt, annak 65. § (1) bekezdésébe ütköző jogsértés megállapítására sor került, mivel az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálására vonatkozó kötelezettségét megsértette, az ajánlati kötöttség kiterjesztett időtartama alatt a bírálatot nem végezte el, amely jogsértés miatt bírság megfizetésére kötelezte (D.333/9/2016. számú határozat).”

„(41) A Kúria a kimentés lehetőségével összefüggő felperesi okfejtést sem ítélte megalapozottnak.” „... a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, azaz a jogsértés megvalósulása esetén kimentésre nincs lehetőség, másrészt a Kbt. kógens jellege és a Kbt. 2. § (7) bekezdésének rendelkezése értelmében a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben azt a Kbt. kifejezetten megengedi, amely jogszabályi rendelkezés ugyancsak azt fejezi ki, hogy az ajánlatok Kbt. szerint fennálló ajánlati kötöttség időtartamán túli elbírálását a Kbt. 70. § (1) bekezdése - figyelemmel a (2) bekezdésében foglaltakra is - nem biztosítja, így az alperes által megállapított jogsértés tekintetében kimentési lehetőség nem áll fenn.”

„(42) A felperes helyesen mutatott rá, hogy a Kbt. 70. § (1) bekezdése rugalmasságot biztosít, így a lehető legrövidebb időn belüli elbírálást mindig az adott helyzet tekintetében, az eset összes körülményét értékelve kell vizsgálni, azonban figyelmen kívül hagyta, hogy az elbírálás határidejére vonatkozó, a Kbt. 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés összefügg a (2) bekezdésben foglalt előírással. A Kbt. 70. § (1) bekezdése szerinti rugalmasság ezáltal kizárólag a (2) bekezdésben meghatározott, a Kbt. eljárási rendje alapján jogszerűen fennálló ajánlati kötöttség időtartamán belül érvényesülhet.”

31. A Kúria a bírság jogkövetkezménye körében az ítéletében a következőket rögzítette:

„(46) A Kúria ezt követően a bírságolás jogszerűségét vitató felperesi érveket vizsgálta és e körben a felperes felülvizsgálati kérelmét részben alaposnak értékelte. A Kúria hangsúlyozza, hogy a bírságszankció mértékénél ebben az esetben is az ügy összes körülményét mérlegelni kell. Kétségtelen, hogy az alperes a fennállt körülményekből számosat felsorakoztatott már a határozatában, amelyeket az elsőfokú bíróság megfelelőnek ítélt, nem talált olyan kirívó körülményt, ami felülmérlegelésre alapot adott volna. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra figyelemmel áttekintette a mérlegelés körébe vont szempontokat és úgy ítélte meg, hogy részben alappal hivatkozott a felperes a javára figyelembe nem vett körülményekre, különösen is az akkor már ismert jogszabályváltozásra, amely kifejezésre juttatta, hogy a jogalkotó is szükségesnek látta az elbírálási idő tekintetében annak - egyébiránt jelentős hosszabbítását, a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel.

(47) A Kúria rámutat arra, hogy a kiterjesztett ajánlati kötöttség 2019. április 8. napjáig állt fenn, azt követően a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértésével került sor az ajánlati kötöttség újabb meghosszabbítására, ezáltal a felperesnek már 2019. év első harmadában el kellett volna bíráltni az ajánlatot. Ezen időbeliségre figyelemmel a felülvizsgálati kérelemben a bírság szempontjai körében kifejtett egyes hivatkozások (pl. pandémiás helyzetre alapított érvek) nem relevánsak, ugyanakkor más körülmények kihatással lehetnek akár a jogsértés súlyának, akár a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés időtartama hosszának értékelésére, ezáltal a bírság mértékére. Az alperes határozata 38. pontjában rögzítette, hogy „az eset valamennyi körülményét mérlegelte”, az elsőfokú bíróság pedig jogszerűnek minősítette ezt, ugyanakkor a Kúria hangsúlyozza, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdése nem zárt taxációt tartalmaz, ezáltal a bírság mértékére kiható, a

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

(48) A bírságszankció tekintetében találta indokoltnak az új eljárás lefolytatását a Kúria, egyfelől a mérlegelés szempontjai közé beemelt új elem okán, másrészt az eljárás során végig hivatkozott - a felperes álláspontja szerint javára szolgáló - további körülményeknek a szankció körében szükséges értékelése okán. Ez utóbbi körülményeket az alperes értékelte ugyan, de nem a szankció, hanem a jogsértés körében, és helytállóan jutott arra a következtetésre, miszerint a felperes hivatkozásai a jogsértés jogalapja szempontjából nem relevánsak, ezt az elsőfokú bíróság is elfogadta. Ugyanakkor az alperes a bírság mértékének megállapításakor nem értékelte a felperes által a jogorvoslati eljárás során hivatkozott körülményeket.”

„(50) Az új eljárásban az alperesnek kizárólag a jogsértés jogkövetkezményéről kell rendelkeznie, ennek során az eset valamennyi körülményét mérlegelni kell, ezáltal a mérlegelésnek ki kell terjednie nemcsak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében tételesen felsorolt szempontokra, hanem a mérlegelés szempontja közé beemelt, a felperes által hivatkozott jogszabálmódosítás során kifejtett, a jogfejlődés irányát egyértelműen mutató jogalkotói indokolásban foglaltakra, valamint a felperes által a jogorvoslati eljárás során részletesen előadott körülményekre.”

### **A kezdeményező új eljárásban benyújtott nyilatkozata**

32. A bírság vonatkozásában a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglalt mérlegelési jogkörének az alkalmazását kérte.

### **Az ajánlatkérő új eljárásban benyújtott észrevétele**

33. Az ajánlatkérő az új eljárásban benyújtott észrevételében a Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletének (48)-(50) pontjaira hivatkozott. Kérte az ajánlatkérő által részletesen előadott körülmények mérlegelését, különös tekintettel a jogfejlődés irányát egyértelműen mutató jogalkotói indokolásban foglaltakra. Kérte a bírság összegének a mérséklését.

### **A Döntőbizottság új eljárásban hozott döntése és annak indokai**

34. Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt eljárását 2019. január 2. napján indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság a jelen új eljárást az e napon hatályos jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel folytatta le.

35. A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 121. § (1) bekezdése alapján az új eljárást kizárólag a bírság jogkövetkezménye tekintetében rendelte el.

36. A Döntőbizottság e mérlegelési jogkörének gyakorlása során figyelemmel volt a Kp. 85. § (5) bekezdésére.

37. A Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletének (50) pontja értelmében az új eljárásban a Döntőbizottságnak kizárólag a jogsértés jogkövetkezményéről kellett rendelkeznie. Ennek során „az eset valamennyi körülményét mérlegelni kell, ezáltal a mérlegelésnek ki kell terjednie nemcsak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében tételesen felsorolt szempontokra, hanem a mérlegelés szempontja közé beemelt, a felperes által hivatkozott jogszabálmódosítás során kifejtett, a jogfejlődés irányát egyértelműen mutató jogalkotói

indokolásban foglaltakra, valamint a felperes által a jogorvoslati eljárás során részletesen előadott körülményekre.”

38. A Kbt. új eljárásra irányadó rendelkezései:

A Kbt. 165. § (2) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

d) megállapítja a jogsértés megtörténtét és alkalmazza a (3) bekezdésben felsorolt jogkövetkezményeket;

(3) Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg,

d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

(4) A (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege - a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

(11) 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.

39. A Közbeszerzési Döntőbizottság mérlegelési jogkörében indokoltnak ítélte a bírság kiszabását, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a bírálati kötelezettségét megsértette. A Kbt. kógens szabályrendszer. Az ajánlatok Kbt. szerint fennálló ajánlati kötöttség időtartamán túli elbírálását a Kbt. 70. § (1) bekezdése – figyelemmel a (2) bekezdésében foglaltakra is – nem biztosítja. (Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletének (41) pontja). Az ajánlatkérővel szemben megállapított, a bíróság ítéletével hatályában fenntartott jogsértés ténye a bírság kiszabásának lehetőségét megeremtette. A Döntőbizottság mérlegelési jogkörében a bírság kiszabását a fentiekre tekintettel indokoltnak találta.

40. A Közbeszerzési Döntőbizottság a mérlegelési jogkörében a bírság összege körében az eset valamennyi körülményét mérlegelte, ezáltal a mérlegelése kiterjedt a Kbt. 165. § (11) bekezdésében tételesen felsorolt szempontokra, továbbá a Kúria rendelkezése alapján az ajánlatkérő által hivatkozott, és a jogszabálmódosítás körében kifejtett, a jogfejlődés irányát mutató jogalkotói indokolásban foglaltakra, valamint az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárás során részletesen előadott körülményekre.

41. A Döntőbizottság a bírság mértéke körében az ajánlatkérő terhére mérlegelte a jogsértés súlyát. Az ajánlatok Kbt. szerint fennálló ajánlati kötöttség időtartamán túli elbírálását a Kbt. kógens 70. § (1) bekezdése – figyelemmel a (2) bekezdésében foglaltakra is – nem biztosítja. A meghosszabbított ajánlati kötöttség 2019. április 8-án lejárt, azonban a felperes a meghosszabbított ajánlati kötöttség alatt sem végezte el a bírálatot (Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletének (36) pontja). Az írásbeli összegezés közzétételére 2020. július 28. napján került sor. Ezáltal az ajánlati kötöttség sérelme 15 hónappal meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot, amelyet a Döntőbizottság kirívóan hosszú időtartamnak, az ajánlatkérő mulasztásban megnyilvánuló jogsértését súlyosnak minősítette.

42. A Döntőbizottság mérlegelte a közbeszerzés tárgyát és értékét. A közbeszerzés tárgya körében az ajánlatkérő javára mérlegelte az ajánlatkérőnek a jogsértés kimentésére vonatkozó előadását, mely szerint a releváns piacon a gazdasági szereplőknek korlátozott a száma. A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére mérlegelte ugyanakkor a közbeszerzés Uniós értékhatárt meghaladó magas értékét, hogy a közbeszerzés irányadó becsült értéke 499.100.000.-Ft, amely a közbeszerzés árubeszerzés tárgyára tekintettel magasnak minősül, amely a közszolgáltatók esetében 2019. évre árubeszerzésre irányadó 137.622.380.-Ft-os Uniós értékhatár 3,6-szorosa.

43. A Döntőbizottság mérlegelte a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását. E körben az ajánlatkérő terhére mérlegelte, hogy a jogsértés nem reparálható, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését a meghosszabbított ajánlati kötöttség alatt sem hozta meg, az ajánlat bírálata kirívóan hosszú időre elhúzódott.

44. A Döntőbizottság az ajánlatkérő javára mérlegelte, hogy a Kbt.-be ütköző magatartásának az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítása nem valósult meg. Az ajánlatkérő terhére mérlegelte azonban, hogy vele szemben korábban több esetben, köztük a D.268/6/2018. számú (50.000.-Ft bírság), a D.331/14/2019. számú (3.000.000.-Ft bírság), a D.557/16/2019. számú (150.000.000.-Ft bírság), a D.116/17/2020. számú (2.000.000.-Ft bírság) határozataiban jogsértést és bírságot a D.2/13/2021. számú határozatát megelőzően hozott határozataiban véglegesen megállapított.

45. Az ajánlatkérő javára mérlegelte a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, és a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot. Figyelembe vette az ajánlatkérő javára azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható.

46. A Döntőbizottság mérlegelte, hogy a közbeszerzés nem támogatásból valósult meg, a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció ezért nem kapcsolódhat, így e körülményt az ajánlatkérő javára nem tudta mérlegelni.

47. A Döntőbizottság a Kúria rendelkezése alapján mérlegelte az ajánlatkérő által a jogsértés körében előadott a Kbt. módosításának irányát, a Kbt. 70. § (2a) bekezdésének beillesztését, továbbá a Kúria ítéletében foglaltak alapján a jogfejlődést mutató jogalkotói indokolásban foglaltakat, e körben azt, hogy az ajánlatkérő a jelen jogorvoslati ügyben irányadó anyagi jogot módosító, a Kbt. 2021. február 1-étől hatályos 70. § (2a) bekezdésére is hivatkozott.

A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a Kúria ítéletének indokolása (32) pont) szerint „a Kbt. 2021. február 1. napján hatályba lépett módosítása jelen ügyre nem irányadó, ezt a felek nem is vitatták.”

A Kbt. és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXXVIII. törvény 23. § (1) bekezdése alapján a Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) Az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. Az ajánlatkérő a 69. §-tól eltérően az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést, ha az adott eljárásban végleges árajánlatok mindegyike meghaladja a - 75. § (4) bekezdésének megfelelően igazolt - rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét, vagy az ajánlatok bírálatának hiányában is megállapítható, hogy egyéb okból az eljárás eredménytelenné nyilvánításának van helye. Ha az ajánlatkérő nem végzi el az ajánlatok bírálatát, az eredménytelen eljárásra tekintettel az ajánlatkérő nem élhet a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás indításának lehetőségével a 98. § (2) bekezdés a) pontja szerint.

(2) Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha valamelyik ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni.”

(2) A Kbt. 70. §-a a következő (2a) bekezdéssel egészül ki:

„(2a) Ha az ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát az ajánlati kötöttség (2) bekezdés szerint meghatározható legfeljebb kilencven, illetve százhusz napos időtartama alatt sem tudja elvégezni, az 54. § (7) bekezdésben foglaltakra figyelemmel kérheti fel az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására. Ha az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati kötöttség a száznyolcvan napot meghaladná, az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntést a 75. § (1) bekezdés c) pontjára figyelemmel hozhatja meg.”

A 2020. évi CXXVIII. törvény 61. § (3) bekezdése szerint a 20-33. § 2021. február 1-jén lép hatályba.

A 2020. évi CXXVIII. törvény végső előterjesztői indokolása a 23. §-hoz a következőket rögzíti:

„A 70. § (1) bekezdésének módosítása egyértelművé teszi, hogy az ajánlatkérőnek nem kell teljeskörű bírálatot lefolytatni olyan esetben, ha ennek hiányában bármely okból meg tudja állapítani, hogy az eljárás eredménytelen. Ez adott esetben felesleges adminisztrációs tehertől szabadítja meg az ajánlatkérőket és szükség szerint megkönnyíti az eljárás eredménytelenné nyilvánításának folyamatát.

A 70. § (2) bekezdése módosításának értelmében abban az esetben, ha egy ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, akkor az ő ajánlatát nem csak az értékelés során, hanem bármely eljárási cselekmény vonatkozásában figyelmen kívül kell hagyni. Például abban az esetben, ha a bírálat ez idáig nem fejeződött be, akkor az érintett ajánlattevő vonatkozásában a fennmaradó bírálati cselekmények elvégzése sem szükséges.

A 70. § (2a) bekezdése beillesztésének indoka, hogy a közbeszerzési eljárások során gyakran merül fel a bírálat elhúzódásának problémája. Ilyen esetben bizonyos ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők már nem mindig képesek az eredeti ajánlatuk fenntartására, amely egyes ajánlattevők visszalépését vagy a szerződés későbbi módosításának szükségességét vonhatja maga után. Ezzel előfordulhat, hogy végső soron az eljárás elhúzódása rosszabb szerződéses feltételeket eredményez az ajánlatkérők számára, és az időbeni kiszámíthatatlanság a gazdasági szereplők számára is nehezen kezelhető kockázatot jelent. A közpénzek hatékony felhasználása és a közbeszerzés más alapelvei szempontjából különösen problémás eset, ha az értékelési szempontok alapján legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő lép vissza az eljárásból a bírálat indokolatlan elhúzódása miatt és az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartja fenn az ajánlatát.

Így a módosító javaslat a törvény által megengedett harminc, illetve hatvan napos ajánlati kötöttség meghosszabbítását követően arra tesz javaslatot, hogy - beleértve az esetleges jogorvoslati eljárások időtartamát is - száznolcvan napnál hosszabb időszakra csak abban az esetben nyúlhat az ajánlatok bírálata, ha a legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevő fenntartja ajánlatát. Itt értelemszerűen alkalmazandó a (2) bekezdés azon fordulata, miszerint, ha az ajánlattevő nem nyilatkozik az ajánlatkérő által meghatározott határidőben, azt úgy kell tekinteni, hogy az ajánlatát fenntartja. A legkedvezőbbnek tekinthető ajánlat az értékelési szempontok alapján, az ajánlatukat a száznolcvan napos határidő lejártáig fenntartó gazdasági szereplők ajánlatainak figyelembevételével határozható meg (ide nem értve azon ajánlatokat, amelyeket az ajánlatkérő az említett időpontig már érvénytelennek nyilvánított). Ilyen esetben tehát, még ha a bírálat túlságosan el is húzódik, nem lesz feltétlenül eredménytelen a közbeszerzési eljárás. Ha a legkedvezőbb ajánlatot benyújtott ajánlattevő nem lép vissza, az időmúlás nem befolyásolja a versenyt az eljárás eredményére kiható módon, ezért nem kell új közbeszerzési eljárást lefolytatni a szerződéskötés érdekében. Az eljárások gyorsabb befejezését ösztönző szabályok bevezetésétől függetlenül továbbra is érvényben marad az a szabály, miszerint az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül kell elbírálni, ami további ösztönzést jelent a bírálat mielőbbi lezárására.”

A fentiek alapján, a Kbt. kógens rendelkezése, és a Kúria döntése értelmében a Kbt. 2021. február 1-én hatályba lépett anyagi jogi módosítása és kiegészítése a jelen közbeszerzés vonatkozásában nem irányadó, alkalmazására nem kerülhet sor.

A Döntőbizottság a Kúria ítélete alapján a konkrét esetben mérlegelte a bírság jogkövetkezménye körében, hogy a jelen közbeszerzés vonatkozásában az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését tartalmazó összegezést 2020. július 28-án tette közzé. Az egyetlen ajánlattevő ajánlati kötöttsége 2019. április 8-án lejárt.

A Döntőbizottság mérlegelési jogkörében megállapította, hogy a Kbt. 70. § (2a) pontjának kiegészítő rendelkezése az ajánlatkérő javára nem lenne mérlegelhető hatályosság esetén sem, mert az ajánlattevőnek az eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlattevő ajánlati kötöttsége a száznolcvan napot meghaladná, és az ajánlattevőnek a Kbt. 54. § (7) bekezdése szerinti felkérésére az ajánlati kötöttség 2019. április 8-i lejárátát követően került sor 2020. július 8-án.

Az ajánlattevő ajánlati kötöttsége azonban 2019. április 8-án lejárt.

A 2020. évi CXXVIII. törvény jogalkotói indokolása azt a jogalkotói szándékot egyértelműen rögzíti, hogy „Az eljárások gyorsabb befejezését ösztönző szabályok bevezetésétől függetlenül továbbra is érvényben marad az a szabály, miszerint az

ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül kell elbírálni”, amely az ajánlatkérő mulasztása folytán a jelen közbeszerzési eljárásban nem teljesült.

48. A Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú ítéletében foglaltak alapján a Döntőbizottság a bírság mértékénél nem tudta az ajánlatkérő javára figyelembe venni a jogsértés körében az ajánlatkérő által előadott érdeksérelem megállapíthatóságának hiánya, euróárfolyam változása, kötöttség fenntartásának megerősítése, más ajánlattevők hasonló eljárása körülményeket. E körülmények a bíróság által megerősítetten a jogsértés kimentésére sem alkalmas feltételezések, amelyek a bírság mérséklését sem alapozhatják meg, az ajánlatkérőnek a közbeszerzési jogsértésért való felelőssége objektív.

49. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatkérővel szemben megállított mértékű bírság a közbeszerzés becsült értékének csupán 1%-a, amely a Döntőbizottság mérlegelése szerint az ajánlatkérő által megvalósított súlyos jogsértéssel arányos.

50. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva, mérlegelési jogkörében – a fenti indokokra tekintettel - a Kúria által elrendelt új eljárásban a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki az ajánlatkérővel szemben.

51. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2), (5) bekezdésén alapul.

52. A Döntőbizottság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

53. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja.

A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2022. április 26.

***Dr. Horváth Éva sk.***  
***a tanács elnöke***

***Berekméri Ágnes sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Hubáné Dr. Szabó Ágnes sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelülül:

Tóth Zoltánné

**Kapja:**

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkárság (kizárólag elektronikus úton)