



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 106.K.703.266/2024/16.
Felperes: Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat
(7621 Pécs, Széchenyi tér 1.)
A felperes képviselője: Hergenróder Ügyvédi Iroda
(7621 Pécs, Rákóczi út 13. B. fszt. 2., eljáró ügyvéd: dr. Hergenróder Tamás ügyvéd) valamint dr. Turi Attila ügyvéd
Alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője: dr. Horváth Éva kamarai jogtanácsos
Alperesi érdekelt: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője: dr. Katona Margit kamarai jogtanácsos
A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.286/14/2024. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 100.000 (százezer) forint, az alperesi érdekeltnek 100.000 (százezer) forint perköltséget.

A 30.000 (harmincezer) forint eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatóságával (közreműködő szervezet) 2016. november 14-én kötött támogatási szerződéssel bruttó 400.836.927 Ft támogatást kapott a Magyarürögi vízfolyás mintegy 4730 fm hosszúságú szakaszának jókarbahelyezésére és rendezésére, mivel annak környezetében évtizedek óta csapadékvíz-elvezetési problémát álltak fenn, az előző években a patak feltöltődése olyan mértékű volt, hogy a csapadékvízet biztonsággal már nem volt képes elszállítani (TOP-6.3.3-15-PC1-2016-00003.).
- [2] Az eredeti tervek szerint a vízfolyás északi oldalán nyílt beton mederelemeket helyeztek volna el, melyek mentén - a kezelő kérésére - 3 m széles fenntartósáv került volna kialakításra a vízfolyás karbantartása céljából. A teljes mű több helyen érintette a környező lakóingatlanok

telekhatárait, építményeit, kerítéseit, növényzetét is, a terv szerint 75 ingatlan esetében összesen 4367 m² területet. A felperes 2016. év végén megkezdte a szolgalmi jog alapítását/kisajátítást, az összes tulajdonos részére megküldte a változási vázrajzokat és nyilatkozatmintákat, melyekre az érintett tulajdonosok a nyilatkozatukat megadták.

- [3] A felperes a jelentős lakossági ellenállás miatt a szervíz út elhagyása mellett döntött, melyre új terv készült (2017. november 28.) Az áttervezés következtében már csak 7 ingatlant érintett kisajátítás/ingatlanvásárlás/szolgalmi jog bejegyzése. A környezetvédelmi hatóság határozata szerint környezeti hatásvizsgálat lefolytatása nem volt szükséges. A vízjogi hatóság 2019. január 9-én adta meg a vízjogi létesítési engedélyt, amely ellen a lakók nem nyújtottak be fellebbezést, így az 2019. január 31-én véglegessé vált.
- [4] A felperes első alkalommal 2019. január 30-én indított nemzeti nyílt közbeszerzési eljárást, amely azonban – fedezethiány miatt – eredménytelenné vált.
- [5] A felperes második alkalommal 2020. március 16-án indított a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Rész szerinti nyílt eljárást a Magyarüregi vízfolyás rendezése tárgyában, melynek becsült értéke 388.931.853 Ft, az egybeszámított becsült értéke 1.657.139.007 Ft (EKR azonosítószáma: EKR000109442020). A felhívás VI.2.5. pontja alapján az ajánlati kötöttség időtartama – az ajánlattételi határidő lejártától számítva – 60 nap. A 2020. május 8-i ajánlattételi határidőre 7 db ajánlat érkezett. A felperes 2020. július 2-án az ajánlati kötöttség kiterjesztéséről szóló tájékoztató levelet küldött az ajánlattevők részére azzal, hogy a beérkezett ajánlatok elbírálása az ajánlati kötöttség időtartama alatt nem végezhető el, az eljárást folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatja le, ezért a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján kérte az ajánlattevőket, hogy nyilatkozzanak az ajánlataik eredeti ajánlati kötöttség lejártától (2020. július 7.) számított további 60 napig történő fenntartásáról. 2020. szeptember 7-én ismét tájékoztatta az ajánlattevőket az ajánlati kötöttség újabb 60 napra történő kiterjesztéséről és kérte nyilatkozatukat ajánlataik fenntartásáról arra hivatkozással, hogy a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 72/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 106. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzésekért felelős miniszter a jelen közbeszerzésre vonatkozó záró tanúsítványa nem került kiadásra, melynek hiányában az összegezés nem küldhető ki. A felperes 2020. szeptember 18-án kapta meg a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya záró tanúsítványát a közbeszerzési eljárás lezárására. Az összegezés 2020. szeptember 21-én készült el, a felperes e napon tájékoztatta az ajánlattevőket a bírálat eredményéről.
- [6] A felperes a nyertes ajánlattevővel 2020. november 20-án kötötte meg a vállalkozási szerződést, amely 2021. május 6. napján lépett hatályba. A felperes a munkaterület átadását 2021. július 1-jére tűzte ki. A kivitelezés folyamatairól (pl: a forgalmi akadályokról) a felperes és a nyertes ajánlattevő lakossági fórumot tartott 2021. június 10-én és 2021. június 17-én, melyen több jelzés, tiltakozás elhangzott, amelyre tekintettel a felperes nem adta át a munkaterületet a kitűzött napon. Ezt követően a terveket kifogásoló lakossági megkeresések érkeztek a Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt.-hez, ahol lakossági egyeztetéseket, majd helyszíni bejárásokat is tartottak. A felperes egyeztetésben résztvevő szakemberei a lakossági igények alapján 2021. november 3-án feljegyzést küldtek a felperes polgármestere részére az áttervezés szükségességéről és a várható bekerülési költségekről. A polgármester pedig utasítást adott a létesítési tervdokumentáció módosítására annak érdekében, hogy olyan műszaki tartalom készüljön, amely az érintett lakóknak megfelel. Ezt követően több új koncepció terv is készült, a végleges terveket a lakosság részére 2022. március 26. és május 17. napja között nyilvánosan hozzáférhetővé tették, közleményt is közzétettek, a felperes újabb lakossági fórumot és helyszíni bejárást is tartott. 2022. május 17-én tiltakozó petíció érkezett a felpereshez, amelyben a lakosok egy kisebb csoportja a megvalósítás leállítását kérte. A 2022. június 14-ei közgyűlésen fogadták el az új koncepciótervet, mely szerint a felső

130 méteres szakaszon a beton mederelemek használatát elhagyják. A módosításra tekintettel új vízjogi létesítési engedély vált szükségessé, az engedélyek a déli szakaszra 2023. január 6-án, az északi szakaszra 2023. május 9-én váltak véglegessé. A közgyűlés döntése alapján ökológiai szakvélemény is készült, amely alátámasztotta, hogy a vízfolyásnak ökológiai értéke nincs. A felperes 2023. február 15-én még többoldalú egyeztetést folytatott le a WWF, az IH, a tervező és az ökológiai szakértő részvételével.

- [7] 2023. március 21-én a felperes közgyűlése 69/2023. (III. 21.) számon határozatot hozott a vállalkozói szerződés megszüntetéséről és a nyertes ajánlattevő részére összesen bruttó 21.183.807 Ft megfizetéséről (az egyedileg legyártatott kapu keretelem vételára 6.572.250 Ft, 5%-os előleg mértékével egyező kártalanítás 14.611.557 Ft) az EIB (Európai Beruházási Bank) hitelkeret terhére.
- [8] A felperes és a nyertes ajánlattevő 2023. április 26-án a közbeszerzési szerződést közös megegyezéssel megszüntették. A megegyezésben – egyebek mellett – rögzítésre került, hogy „A munkaterület átadásának elmaradása a lakosságtól érkezett és a vállalkozási szerződés műszaki tartalmát érintő megkeresésekkel, észrevételekkel állt okozati összefüggésben, melyek egyeztetését Megrendelő szükségesnek tartotta. A lakossági egyeztetések eredményeként 2021. november 3. napjára véglegessé vált, hogy a lakossági igények alapján azok elfogadása esetén áttevítés válik szükségessé. Megrendelő a létesítési tervdokumentáció módosításáról döntött, melyet követően 2021. november-december hónapban az áttevítésre vonatkozó beszerzési eljárás került lefolytatásra (...) A lakossági ellenállás fokozódása miatt Megrendelő ökológiai szakvélemény beszerzéséről gondoskodott (...). A módosított tervek műszaki tartalma szerint az alap közbeszerzési eljárásban közbeszerzési tárgyává tett műszaki tartalom megváltozik és Megrendelő a beruházást módosított műszaki tartalommal kívánja megvalósítani. Megrendelő vizsgálta a szerződésmódosítás lehetőségét, azonban a vállalkozási szerződést érintő változások és a közbeszerzési eljárás lefolytatása, valamint a szerződés megkötése óta eltelt hosszú időtartam olyan lényeges módosításoknak minősülnek, amelyek a Kbt. 141. § rendelkezései alapján jogszerűen nem módosíthatók, mert amennyiben a megelőző közbeszerzési eljárás a jelen módosítás szerinti feltételeknek megfelelően került volna kiírásra, úgy az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét eredményezhette volna, melyre tekintettel a Kbt. 2. § szerinti alapvető jogsérelem is fennállna egy esetleges szerződésmódosítás kapcsán.”
- [9] Az alperesi érdekelt – a 2023. november 16. napján érkezett közérdekű bejelentés alapján lefolytatott szerződés-ellenőrzési eljárását követően – 2024. május 15. napján hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az alpereshez a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján, melyben két kezdeményezési elem vonatkozásában kérte a felperessel szemben a jogsértés megállapítását.

Az alperes határozata

- [10] Az alperes 2024. augusztus 5-én kelt D.286/14/2024. számú határozatával a hivatalbóli kezdeményezés 1. eleme körében megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 2. § (4) bekezdését; a hivatalbóli kezdeményezés 2. eleme tekintetében megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatát; továbbá a felperest 2.000.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte.
- [11] Indokolása szerint a hivatalbóli kezdeményezés 1. eleme alapján azt vizsgálta, hogy a felperes a nyertes ajánlattevővel 2020. november 20-án megkötött közbeszerzési szerződés 2023. április 26-i megszüntetésével megsértette-e a Kbt. 2. § (4) bekezdésében rögzített hatékony és felelős gazdálkodás alapelvét, amelyet a Kbt. ezen rendelkezéséhez fűzött Nagykommentár (Szerkesztette: Dezső Attila) alapján értelmezett. Megállapította, hogy a felperes a beszerzési

igénye szerinti terveket elkészítette, az abban alkalmazott megoldással (szervízút a meder mentén) a további meder karbantartás is megoldható lett volna, ez a megoldás azonban több helyen érintette a környező lakóingatlanok telekhatárait, építményeit, kerítéseit, növényzetét. A tervező részletesen felmérte és megismerte a meder és környezete viszonyait, körülményeit, így a felperesnek is tudnia kellett arról, hogy több helyen az ingatlan tulajdonosok a vízfolyás medrének közterületi ingatlanát használták, gondozták, esetenként szabálytalanul azon építményeket helyeztek el. A felperes a szolgalmi jog szükségessége kapcsán, 2017. első felében szembesült először azzal, hogy az érintettek egy jelentős része nem támogatja ilyen formában a fejlesztést, melynek hatására úgy döntött, hogy a terveket úgy módosítja, hogy az a szervízutat már nem tartalmazza, ezért az csak 7 ingatlannál eredményez tulajdonjogi korlátozást. Ezt az új tervet nem ismertette a lakossággal, hanem azok alapján elindította az ingatlan-nyilvántartási és vízjogi engedélyezési eljárásokat. A vízjogi létesítési engedélyt meg is kapta 2019. januárjában, ezért a tervek műszakilag alkalmasak voltak a megvalósításra, a tervezett cél elérésére. A tervek alapján a felperes még 2019-ben közbeszerzési eljárást indított a kivitelezésre, azonban az eredménytelen lett fedezethiány miatt. Az újabb – 2020-as, tárgybani – közbeszerzési eljárás megindítása előtt sem ismertette a lakossággal az annak alapját képező terveket, a tervek ismertetésére csak az eljárás eredményeként megkötött közbeszerzési szerződés aláírása és hatálybalépése után került sor lakossági fórum keretében, 2021. júniusában, ahol az ajánlatkérő azzal szembesült, hogy az ingatlantulajdonosok egy része ezt a megoldást sem támogatja. Bár a felperes a jogorvoslati eljárásban arra hivatkozott, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényből (a továbbiakban: Möt.) következően számára meghatározóan fontos volt a lakosság véleménye a tervezett fejlesztéssel kapcsolatban, annak módosított terveit mégsem hozta nyilvánosságra az előkészítés szakaszában, holott az első tervváltozattal szemben mutatott lakossági ellenállás alapján számíthatott arra, hogy az újabb tervek sem fognak maradéktalan tetszést aratni. Alaptalanul hivatkozott arra, hogy a vízjogi engedélyezési eljárás során valamennyi érintettnek lehetősége lett volna az eljáró hatóságnál a terveket megtekinteni és azokkal kapcsolatos kifogásait kifejezni, mert ez nem tekinthető a tervek nyilvánosságra hozásának, mivel azt az érintetteknek egyenként kellett volna az eljáró hatóságnál kérelmezni. Összegzésképpen megállapítható, hogy „A tervezés megkezdésétől eltelt közel négy év előkészítő munkája után az ajánlatkérőnek tehát volt egy közérdeket megtestesítő beszerzési célja, a cél eléréséhez egy műszakilag és jogilag megvalósítható terve, valamint egy hatályos közbeszerzési szerződése és pályázati támogatása mindezek megvalósítására, amivel szemben állt az érintett ingatlan tulajdonosok egy részének az ellenállása.” A közbeszerzés műszaki dokumentációja, valamint a lefolytatott lakossági egyeztetések jegyzőkönyvei alapján megállapítható, hogy a meder rendezése nagyságrendileg 200 ingatlant érintett közvetlenül vagy közvetve (szomszédos ingatlanként), amik közül körülbelül 30 ingatlan tulajdonosa jelezte azt, hogy nem ért egyet a tervezett mederrendezéssel. A felperes ezeknek a tényeknek a tudatában döntött úgy, hogy a fejlesztést a tervezett módon nem valósítja meg, az érdeklődést mutató érintett lakókkal gyakorlatilag egyenként egyezteteti az igényeket, majd ezután módosította újra a terveket. A műszaki tartalom változása olyan mértékű volt, hogy a felperes úgy ítélte meg, hogy az szerződésmódosítás keretei között már nem kezelhető, ezért megszüntették a megkötött szerződést. Amennyiben a hatékony és felelős közpénzfelhasználás alapelve szerint járt volna el a felperes, úgy a lakossági egyeztetéseket már a közbeszerzés előkészítése során lefolytathatta volna, vagy dönthetett volna a közérdek előtérbehelyezésével a műszakilag és jogilag megvalósítható változat megvalósítása mellett, amelyre hatályos közbeszerzési szerződéssel rendelkezett. Mindezek alapján a felperes a Kbt. okszerű közpénzfelhasználás garanciális alapelvét a közbeszerzési eljárása során nem tartotta be, mellyel megsértette a Kbt. 2. § (4) bekezdésében rögzített alapelvet.

- [12] A 2. kezdeményezési elem kapcsán megállapítható, hogy a felhívás IV.2.5) pontja alapján az ajánlati kötöttség időtartama – az ajánlattételi határidő lejártától számítva – 60 nap. A felperes két alkalommal – 2020. július 2-án és 2020. szeptember 7-én – az ajánlati kötöttség kiterjesztéséről adott tájékoztatást. A meghosszabbított ajánlati kötöttség 2020. szeptember 7-én lejárt, e naptól további 60 napra meghosszabbodott. A felperes az ajánlatokat összesen 136 nap alatt bírálta el, így az ajánlati kötöttség kiterjesztése meghaladta a Kbt. 81. § (11) bekezdése és a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó, legfeljebb 120 napos időtartamot. A kógens Kbt. alapján az ajánlatkérőnek a bírálatot a jogszerűen fennálló ajánlati kötöttség időtartama alatt kellett elvégeznie, mely kimentést nem engedő rendelkezés a jogsértés megállapítását megalapozza a Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. ítéletének [40] pontja és annak elvi tartalma alapján is. A felperes megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatát. A jogsértés megtörténtét a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapította meg, a bírságot a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján szabta ki.

A kereset, a védírat, az érdekelt észrevétele

- [13] A felperes az alperes határozatát keresettel támadta, amelyben kérte annak megváltoztatását és a bírság mellőzését. Kérelmezte, hogy a bíróság egyezségi kísérletre idézze a feleket. Perköltséget is igényelt, amelyet a bírósági eljárásban a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján kért megállapítani azzal, hogy ÁFA fizetésére köteles.
- [14] Hivatkozása szerint az alperes határozata sérti Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (A továbbiakban: Ákr.) 4. §-a szerinti hatékonyság és 6. §-a szerinti jóhiszeműség alapelvét, ezen belül azon szabályt, hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.
- [15] Az 1. kezdeményezési elem körében az alperesi határozat 128. pontja a közbeszerzési eljárások előkészítése során elmulasztott lakossági egyeztetések hiányát rója a terhére, amely a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértését eredményezné, azonban ezen tételes jogsértés megállapítását a határozat nem tartalmazza, az alperes alapvető jogsértést állapított meg. Következőes a joggyakorlat abban, hogy tételes jogsértés fennállása esetén nem kerülhet sor alapvető jogsértés megállapítására, azonban jelen ügyben sem tételes, sem alapvető jogsértésre nem került sor. A beszerzési igényére vonatkozó tervek a magántulajdont érintő és szolgalmi jogot keletkeztető körben kerültek az érintett tulajdonosokkal egyeztetésre. A szolgalmi joggal kapcsolatban érkezett tulajdonosi észrevételek alapján 2017-ben a tervek módosításáról, és új vízjogi létesítési engedély beszerzéséről döntött. Az eredeti tervek sem kerültek a lakossággal teljeskörűen egyeztetésre, kizárólag a szolgalmi joggal érintett ingatlanokat keresték meg, mert a beszerzési igény tartalmának megismerésére az engedélyezési eljárásban meghatározott előírások biztosítanak lehetőséget, a jogszabály külön tájékoztatási kötelezettséget nem ír elő a számára. A szerződés aláírását követő lakossági fórum célja sem a tervek ismertetése volt, hanem a lakosság tájékoztatása a kivitelezés szervezetről, a forgalmi akadályokról, mely során szembesült a lakosság ellenállásával. Ezért téves következtetésen alapul a határozat 125. pontja azon megállapítása, hogy számítani lehetett arra, hogy az újabb tervek sem fognak a lakosság körében maradéktalan tetszést aratni. Az engedélyezési eljárásban lakossági észrevétel nem érkezett, és a lefolytatott két közbeszerzési eljárás során sem érkezett a lakosságtól kifogás. Az előre nem látható lakossági ellenállás miatt került abba a döntési helyzetbe, hogy vagy a lakosság által részben nem támogatott műszaki tartalmat erőszakkal, a lakók ellenállását leküzdve valósítja meg, vagy a műszaki tartalmat felülvizsgálja és a lakosság mint a köz érdekében optimalizálja. Tévedett ezért az alperes, amikor a lakossági egyeztetések hiányát a terhére róta a közbeszerzés előkészítése során, mert az engedélyeztetési eljárás során a tervek megismerésére vonatkozó

jog és lehetőség a lakosság számára adott volt, e körben többletkötelezettséget a jogszabályok kizárólag abban az esetben írnak elő, amennyiben kisajátítási vagy szolgalmi jog alapítási kötelezettség keletkezne, melynek eleget tett. Mindezekre tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdés betartásával járt el, kezelte a felmerült lakossági észrevételeket, a szerződés aláírását követően felmerült lakossági panaszok számára nem voltak előre láthatóak, azok új körülményként merültek fel, és befolyásolták a beszerzési igény megvalósítását, melyre figyelemmel a Kbt. 28. § (1) bekezdésének mint tételes jogszabálynak a megsértése nem állapítható meg a terhére. Tételes jogsértés hiányában pedig az alapelvi jogsértés megállapítása jogszabálysértő.

- [16] Ezen túlmenően fenntartja azt, hogy a Mötv. rendelkezései szerint a közérdek a lakosság érdekét is jelenti, ezért téves az az alperesi elvárás, hogy a kellő körültekintéssel előkészített beszerzési igényét, melyre közbeszerzési szerződéssel is rendelkezett, a lakosság ellenállásával szemben kvázi erőszak útján is meg kellett volna valósítani. Ez nem jelentette volna a legoptimálisabb ár-érték arány biztosítását, nem tartozott volna a felelős és jogszerű döntés körébe. A határozat 120. pontjában rögzített fogalomértelmezésből láthatóan a hatékony közpénzfelhasználás alapelve nem egzakt jogi kategória, nem ad választ arra, hogy mikor minősül felelősnek és okszerűnek valamely döntés, és nem szabályozza, hogy kinek a szempontjából kell hatékony és felelős döntést hozni. Pfeffer Zsolt közgazdasági (pénzügytani) tanulmányában három kritériumot határoz meg a közpénzek elköltésének hatékonyságához: a) tényleges szükséglet szerinti, valódi beszerzési igény kielégítéséről van szó, vagyis a beszerzés nem indokolatlan; b) csak a szükséges mértékben, a társadalmi igazságérzettel összhangban álló módon kerül sor beszerzési igény kielégítésére; c) a közszféra lehető legkedvezőbb feltételek mellett kössön szerződést, az ajánlattevői vállalat nem veszélyeztetheti a tényleges és megfelelő megvalósítást. Esetében ezen kritériumok teljesültek, mert valódi beszerzési igény kielégítéséről volt szó; a lakossági fórumokon felmerült előre nem látható műszaki változtatásokkal csak a szükséges mértékben, a társadalmi igazságérzettel összhangban álló módon kívánja a beszerzési igényt kielégíteni; amely biztosítja, hogy a lehető legkedvezőbb feltételek mellett kössön szerződést. Mindezekre tekintettel nem sértette meg a hatékony és felelős közpénzfelhasználás alapelvét, a szerződés megszüntetésére és az elszámolásra a jogszabályoknak megfelelően került sor.
- [17] Az alperes továbbá a határozat tényállásában nem rögzítette a tényleges jogsérelmet, a határozat nem tartalmaz megállapítást arra vonatkozóan, hogy a felrótt mulasztásával pontosan mekkora, egyébként elkerülhető hátrányt okozott a közvagyon gazdálkodásban. Pusztán az a tény, hogy az alperes álláspontja szerint indokolt lett volna összehívnia egy lakossági fórumot, nem ad alapot arra, hogy kizárólag egzakt jogsértéshez kapcsolódó szankciós jogkövetkezményt alkalmazni lehessen. Az alapelv megsértésének megállapításához az elkerülhető hátrány mint többlettényállási elem bizonyítottsága is szükséges, de ez a határozatból hiányzik. Tényállási megállapítás hiányában az indokolási kötelezettségének sem tett eleget az alperes, melyre tekintettel a határozat megalapozatlan.
- [18] A 2. kezdeményezési elem tekintetében az alperes tényállása hiányos, mert nem tartalmaz tényállást a bírálatra vonatkozóan. Az alperes nem tette a tényállás részévé az észrevételében általa előadott bírálati folyamatot. A hiányosan megállapított tényállásból helytelen következtetést vont le, ezért a döntése megalapozatlan. A hivatkozott kúriai ítélet a jelen ügyben nem alkalmazható, mert annak tényállása a jelen ügy tényállásától eltérő. Az alperes továbbá nem vette figyelembe, hogy az érintett eljárásra a Korm.r. is irányadó, melynek 106. § (2) bekezdése előírja, hogy a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett - figyelemmel a 105. § (3) bekezdésében foglaltakra is - a közbeszerzési eljárást lezáró döntését akkor hozhatja meg, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter az eljárás lefolytatását ellenőrizte és erről közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki. Jelen közbeszerzési eljárásban a meghosszabbított ajánlati kötöttségi időtartama alatt nem került befejezésre az ellenőrzési eljárás és nem került sor a záró tanúsítvány kiállítására. Az eljárást lezáró döntését a Kbt. 70.

§ (1)-(2) bekezdésében írt rendelkezéseknek megfelelő időpontban hozta meg, azonban annak közlésére a záró tanúsítvány hiányában a Kbt.-ben előírt időtartamon belül a Korm.r. speciális rendelkezései alapján, számára fel nem róható okból nem kerülhetett sor. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás is alátámasztja az ellenőrzési gyakorlatban megmutatkozó határidő túllépések és a Kbt. kohézióját, amelynek eredményeként a terhére rótt magatartás a hatályos jog szerint már nem ütközne a Kbt.-ba sem, azonban az alperes ezen jogalkotást kiváltó körülményeknek és tényeknek nem tulajdonított különös jelentőséget.

[19] A felperes bizonyítási indítványt nem terjesztett elő.

[20] A felperes a védíratra tett észrevételében hivatkozott arra is, hogy a határozat indokolása jogsértő amiatt is, mert ellentmondást tartalmaz, mert egyrészt azt rója fel, hogy az előkészítés során nem tartott lakossági egyeztetést, másrészt azt, hogy annak ellenére hátrált ki a megkötött szerződésből, hogy a közbeszerzési eljárást megfelelően előkészítette. Ezen ellentmondás feloldásával kapcsolatban nem tartalmaz indokolást a határozat, ebből következően az megalapozatlan. Továbbá a per tárgyát képező építési beruházás az érintett lakóingatlanok nagy száma miatt összetett megvalósítású, a patakmeder megközelítése sok esetben csak magánterületen keresztül valósítható meg, ezért a lakossági ellenállás felvetette a kivitelezés közben előálló megghiúsulás veszélyét is, ami az európai uniós finanszírozásra figyelemmel a közpénzek felhasználásának és elszámolhatóságának veszélyeztetettségét vetítette előre. Ezért az alperes által hivatkozott közérdek előtérbe helyezése esetén sem volt biztosított a megvalósítás. Abban kellett döntenie, hogy a lakossági kifogásokat megvizsgálja, vagy az ily módon bizonytalanná váló beszerzési igényét a lakosság ellenállása ellenére megvalósítja. A műszaki tartalom felülvizsgálatával és átszervezéssel megvalósította a beszerzés társadalmi elfogadottságát, a szerződés megszüntetésével nem a közpénzek hatékony felhasználásának alapelvét sértette meg, hanem az önkormányzatot nagyobb kártól óvta meg.

[21] Az alperes védíratában – a határozatában foglaltakat fenntartásával – a kereset elutasítását és a felperes perköltség megfizetésére kötelezését kérte, melynek összegét az IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján számította fel. Védekezése szerint a határozata meghozatalának időpontjában rendelkezésére álló tények alapján a tényállást feltárta és rögzítette, az abból levont jogi következtetése helytálló, az irányadó jogszabályokat a jogértelmezésre irányadó szabályoknak megfelelően alkalmazta, ezért nem alapos a felperes keresete. Vizsgálatának terjedelmét a Kbt. 158. § (1) bekezdése határozza meg, a kezdeményezésben foglaltak alapján folytatta le a vizsgálatot, hivatalbóli kiterjesztés nem történt. A felperes a keresetében a feltárt tényállást nem cáfolja, általánosságban hivatkozik az 1. kezdeményezési elem körében arra, hogy a Kbt. alapelvének sérelmét nem valósította meg. A Kbt. 2. § (4) bekezdésében szabályozott alapelvre vonatkozó többlettényállást meghatározta (a határozat 67. pontjában), mely alapján az alapelvi jogsérelem a felperessel szemben megállapításra került. A hivatalbóli kezdeményezés keretei között folytatott eljárásban a rendelkezésére álló bizonyítékok értékelésével jogszerű döntést hozott. A 2. kezdeményezési elem körében a jelen ügyben alkalmazandó kögens Kbt. rendelkezés szerint és az irányadó joggyakorlat alapján szintén jogszerű döntést hozott. A jogkövetkezményre vonatkozó döntése is jogszerű, a mérlegelési jogkörét jogszerűen gyakorolta.

[22] Az alperesi érdekelt is a kereset elutasítását kérte és a felperes perköltségben marasztalását az IM. r. 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján. Hivatkozása szerint az alperes határozata a keresetben előadott okokból nem jogszabálysértő. Az 1. kezdeményezési elemre vonatkozóan a felperessel szemben a Kbt. 28. § (1) bekezdés szerinti jogsértés megállapítását nem kezdeményezte, és ezen jogszabályi rendelkezés megsértését az alperes sem állapította meg. A kezdeményezés 16. és 18. pontjában utalt arra, hogy valószínűsíthetően a tervezett beruházás műszaki dokumentumai a vonatkozó szakági jogszabályi követelményeknek megfeleltek, azok alapján a tervezett beruházás fizikailag megvalósítható volt, felperes a

beszerzési igényét oly módon határozta meg, hogy az a nyertes ajánlattevővel kötött szerződés alapján megvalósítható lett volna. A feltárt tényállás szerint a felperes alapelvi jogsértést valósított meg. A felperes tévesen érvel azzal, hogy a Mötv. szerint a helyi közügyekben a lakosság érdekeit szem előtt tartva szükséges eljárnia. A beszerzési igény meghatározása a felperes mint ajánlatkérő felelőssége. Az is a felperes felelőssége, hogy a Mötv. által előírt kötelezettségére figyelemmel a beszerzési igény alapján elkészített műszaki tartalom lakossági érintettségét, annak helyi lakosság általi támogatottságát felmérje, és ennek eredményeként hozza meg a döntést a beszerzés megvalósításáról. A felperes a szerződés megszüntetése folytán úgy fizetett közpénzt, hogy annak helyében nem volt megvalósult beszerzés. Mindez elkerülhető lett volna, ha előzetesen felméri a beruházás műszaki dokumentációjában foglaltak helyi támogatottságát. A 2. kérelmi elem kapcsán a határozat 107-111. pontjai tartalmazzák a felperes által hiányolt felperesi nyilatkozat ismertetését, erre tekintettel a határozat nem tekinthető hiányosnak. Ugyanakkor a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény az eltérést kifejezetten megengedi. A jogsértés megítélésére a Kbt. közbeszerzési eljárás megindításának napján hatályos rendelkezései alkalmazandók, az ezen időállapot szerinti Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdései pedig nem engedtek eltérést az ajánlatok elbírálása és az ajánlati kötöttség kiterjesztése körében. A Kbt. 70. § (1)-(2) és a Kbt. 79. § (2) bekezdéséből következően az ajánlatkérőnek az ajánlatok bírálatát az ajánlati kötöttség ideje alatt kell elvégeznie és ez idő alatt kell az ajánlattevőket az eljárást lezáró döntéséről az összegezés megküldésével értesíteni. Erre figyelemmel a felperes azon hivatkozása, hogy a meghosszabbított ajánlati kötöttség időtartamán belül, 2020. augusztus 26-án meghozta a – zárótanúsítvány kiállításának feltételéhez kötött – eljárást lezáró döntését, nem eredményezi a jogsértés hiányát, figyelemmel arra, hogy az összegezés a Kbt. 81. § (11) bekezdése és a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartam lejártát követően került megküldésre. A Korm. r. 2017. január 1. napjától hatályos 106. § (2a) bekezdése biztosítja a jogszerű lehetőségét annak, hogy a támogatás kedvezményezettje – jelen esetben a felperes – a közbeszerzésekért felelős miniszternek az eljárás lefolytatása ellenőrzésével egyidejűleg is meghozhassa az eljárást lezáró döntését. Az alperes a határozat 139. pontjában a Kbt. 70. §-át érintő jogszabályváltozást értékelte a bírság kiszabása körében. A közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív jellegű.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [23] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [24] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés *a*) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, nyilvános tárgyaláson bírálta el. A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a határozat meghozatalának – időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.
- [25] A támadott határozat jogszabálysértő voltát a Kp. 78. § (1) bekezdésére és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. §-ára figyelemmel a felperesnek kellett bizonyítania.

- [26] A bíróság előjáróban rögzíti, hogy a keresetlevélnek a Kp. 39. § (1) bekezdésében foglalt harminc napos keresetindítási határidőn belül kell tartalmaznia a Kp. 37. § (1) bekezdés *f*) pontja alapján a jogsérelmet, amelynek vizsgálatát a felperes a bíróságtól kéri, melyet a Kp. 46. § (4) bekezdésének azon rendelkezése is alátámaszt, mert a jogsérelem pótlása a keresetindítási határidőn belül lehetséges csupán. A bíróság ezért nem vizsgálhatta a felperes által a keresetindítási határidőt követően - a védíratra tett észrevételében - előadott azon jogsérelmét, hogy az alperes határozata ellentmondást tartalmaz és ezáltal sérti az indokolással szemben támasztott jogszabályi követelményt.
- [27] Továbbá a Kp. 78. § (4) bekezdése szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. A bíróságnak ezért ki kellett zárnia a perbeli vizsgálatból a felperesnek azon körülményekre történő hivatkozásait is, amelyekre az alperes eljárásában nem hivatkozott. A bíróság az iratok alapján megállapította, hogy a felperes az alperes eljárásban még nem hivatkozott arra, hogy a lakossági ellenállás meghiúsíthatta volna a beruházást, ezért eljárásával az önkormányzatot nagyobb kártól óvta meg figyelemmel az európai uniós finanszírozás elszámolhatóságának veszélyeztetettségére. A felperes a perben nem hivatkozott arra és nem is merült fel arra utaló körülmény, hogy a felperes el lett volna zárva attól, hogy e körülményekre már az alperes eljárásban is hivatkozhasson. Amennyiben azonban a nyilatkozattétel jogától az ügyfél nem volt elzárva, az alperes határozatának jogszerűsége csak olyan tények és körülmények alapján ítéltető meg, amelyekről az alperes is tudhatott.
- [28] A bíróság elsőként azt vizsgálta érdemben, hogy az alperes döntésével az első kezdeményezési elem vonatkozásában jogsértően állapította-e meg a felperes terhére a Kbt. 2. § (4) bekezdésében rögzített hatékony és felelős gazdálkodás alapelveinek megsértését. A felperes e körben arra hivatkozott, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésének mint tételes jogszabálynak a megsértése nem állapítható meg a terhére, tételes jogsértés hiányában pedig alapvető jogsértés megállapítása jogszabálysértő; az alperes nem tárta fel és nem rögzítette határozatában, hogy pontosan mekkora volt a költségvetésben okozott kár, ezért nem tett eleget tényállás tisztázási és indokolási kötelezettségének; az érdemi megállapításai nem helytállóak, ezáltal a döntése megalapozatlan; továbbá az alperes megsértette az Ákr. 4. §-a szerinti hatékonyság elvét és az Ákr. 6. §-a szerinti jóhiszeműség alapelvét, mert a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.
- [29] A Kbt. 2. § (4) bekezdése szerint az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.
- [30] A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.
- [31] Az alapelvek és a tételes jogi rendelkezések kapcsolatát illetően mind az alperesi, mind a bírósági gyakorlat következetes és egyértelmű. A Kúria Kfv.37.950/2019/8. számú határozatának [25] bekezdésében rögzítette, hogy a Kbt. alapvető rendelkezései általános törvényi követelményeket határoznak meg a közbeszerzési eljárás valamennyi résztvevője számára. A közbeszerzési eljárás teljes folyamatában jelen vannak, érvényesülésüket az egyes

tételes jogi rendelkezések is biztosítják. A Kúria egyetértett az elsőfokú bíróság – [26] bekezdésben rögzített – azon jogértelmezésével, mely szerint az egyes tételes speciális rendelkezésnek kell az általános alapelvi rendelkezéshez igazodnia és nem fordítva. Az alapelvi rendelkezések szerinti jogsértés megállapításától az alperes abban az esetben tekinthet el, ha az a tételes rendelkezésben maradéktalanul leképezhető. Az alapelvek azonban önmagukban is, és a tételes szabályok mellett is válhatnak a jogszerű eljárás fokmérőivé. Ha a közbeszerzési eljárás során tanúsított valamilyen magatartás ugyan a tételes rendelkezéseknek megfelel, de elégtelen arra, hogy valamely alapelvi rendelkezést érvényre juttassa, akkor az alapelvi sérelem megállapítására kerülhet sor. A Kúria határozatának elvi tartalmában kimondta, hogy a közbeszerzési eljárás alapelvei önmagukban is válhatnak az eljárás jogszerűségének fokmérőivé. A Kúria Kfv.37.487/2017/3. számú ítélete szerint az alapelvek sui generis sérelme megállapításának feltétele olyan többlételemes elemként értékelhető tény, körülmény megléte és értékelése, amely alapján a tételes normasértésen felül az alapelvi jogsértés önmagában megállapítható. A felperes tehát csak részben helytállóan hivatkozott az alapelvekkel kapcsolatban kialakultnak tekinthető jogalkalmazási gyakorlatra, mert az adott ügy egyedi körülményei figyelembevételével – a feltételek fennállása esetén – tételes jogsértés hiányában is, és annak megvalósulása mellett is megállapítható alapelvi jogsértés. Tévedésen alapult a felperes azon jogi okfejtése is, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése megsértésének hiánya kizárja az alapelvi jogsértés megállapításának lehetőségét.

- [32] Az alperes azért nem állapította meg a felperest mint ajánlatkérőt terhelő előkészítési kötelezettség tételes jogi előírásának megsértését, mert annak szükségessége az eljárásában fel sem merült. Azt a hivatalbóli kezdeményezés nem tartalmazta, és a feltárt körülményeket az alperes is akként értékelte, hogy azok alapján a Kbt. 28. §-a nem sérült, mert ellenkező esetben élt volna a jogorvoslati eljárás Kbt. 158. § (1) bekezdése szerinti kiterjesztése lehetőségével. A feltárt tények és körülmények alapján az alperes azt állapította meg, hogy „a tervezés megkezdésétől eltelt közel négy év előkészítő munkája után az ajánlatkérőnek tehát volt egy közérdeket megtestesítő beszerzési célja, a cél eléréséhez egy műszakilag és jogilag megvalósítható terve, valamint egy hatályos közbeszerzési szerződése és pályázati támogatása mindezek megvalósítására” (határozat 126. pont). A megfelelően előkészített és lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött megállapodás megvalósítására lett volna lehetőség, a felperes által előkészített közbeszerzés jogi- és gazdasági értelemben véve is megvalósítható lett volna, és ezt a felperes sem vitatta. A felperes ezért részben szükségtelenül, részben okszerűtlenül hivatkozott arra, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése nem állapítható meg vele szemben.
- [33] A jelen esetben az alperes az alapelvi jogsérelmet a tételes jogszabályi rendelkezés sérelme nélkül állapította meg. Ehhez - a fenti ítéletkezési gyakorlat alapján - az alperesnek azt kellett feltárnia és határozatában rögzítenie, hogy vannak-e olyan, a tételes jogszabályi rendelkezések alapján elvárt magatartáson túlmenő olyan többlételemes elemként értékelhető, tények, körülmények, amelyek alapján megállapítható, hogy a felperes magatartása megfelelt ugyan a tételes jogi rendelkezéseknek, de nem felelt meg a hatékony és felelős gazdálkodás elvének. Ennek a követelménynek megfelelően az alperes a határozatában részletesen rögzítette a felperes egyes cselekményeit a támogatási szerződéstől a vállalkozói szerződés megszüntetéséig, amely tényeket döntése indokolási részében értékelt. Ezen értékelés során ugyan kiemelt figyelemmel vizsgálta a felperes közbeszerzést megelőző cselekményeit is, az azonban egyértelmű a határozata alapján, hogy tételes közbeszerzésjogi mulasztást e körben nem állapított meg, s nem „rótta a felperes terhére” az előkészítő fázisban a lakossági egyeztetések hiányát. A felperes e tekintetben félreértette a határozat indokolását.
- [34] Az alperesnek a vállalkozói szerződést megszüntető megállapodás indokaiból kellett kiindulnia, amit a határozata tényállási részében idézett. Ebben a felek maguk hivatkoztak arra, hogy a beszerzés műszaki tartalma az utóbb felmerült lakossági igények alapján a

felperes által szükségesnek ítélt változtatások miatt változik jelentősen, mely nem teszi lehetővé annak szerződésmódosítással történő megvalósítását. Az alperesnek ezen indokokat kellett az eljárásában értékelnie. Ezért vizsgálta, hogy a hivatkozott lakossági igények mikor merültek fel, e körben terheli-e a felperest mulasztás az arról való tudomásszerzés vonatkozásában, és azt, hogy ez a hivatkozás valóban elfogadható indokul szolgálhatott-e arra, hogy a felperes felbontson egy fennálló, jogszerű, megvalósítható szerződést és ezáltal arra kényszerüljön, hogy kártalanítsa a vállalkozót és új közbeszerzést kelljen megvalósítani. A határozatból egyértelműen kitűnik, hogy az alperes jogsértőnek a felperes azon mulasztását értékelte, hogy a jogszerű lehetőségei egyikét sem tette meg, hanem egy olyan megoldást választott, ami végül a kártalanítás kifizetését és a közbeszerzési eljárás ismételt lefolytatásának szükségességét eredményezte.

- [35] Nem volt vitatott azon - a határozat 52. pontjában rögzített - tény, hogy a vállalkozói szerződést megszüntető megállapodásban a felperes arra vállalt kötelezettséget, hogy 14.611.557 forintot fizet meg a vállalkozónak kártalanítás jogcímén. A felperes ezen összeget – a határozat 51. pontja szerint – ugyancsak nem vitatottan EIB hitelkerete terhére biztosította. Nem volt vitatott az sem, hogy a felperes a beszerzési igényén, annak műszaki tartalmán a saját döntése alapján változtatott és annak megfelelő új közbeszerzési eljárást indított. A műszaki tartalom változása nyilvánvalóan plusz költségekkel járt (tervek beszerzése, engedélyezési eljárások, szakértő alkalmazása, új közbeszerzési eljárás lefolytatásának költségei). Ezen költségelemekkel a közvagyon csökkent, tehát a közpénzfelhasználásban ez kárként jelentkezett, melynek összegét azonban pontosan nem lehet, és az alapelvi jogsértés megállapításához pontosan nem is szükséges meghatározni. Az a határozat indokolásából nyilvánvaló, hogy az alperes és az alperesi érdekelt megítélése szerint a felperes, mint döntéshozó cselekményeinek, döntéseinek sorozata eredményeként a közpénz felhasználása mi okból és mennyiben sérült. Egyértelműen a felperes döntése volt, hogy a beszerzés műszaki tartalmán változtat, ezt a felek a megállapodásban is rögzítették („Megrendelő a létesítési tervdokumentáció módosításáról döntött”), és rögzítették azt is, hogy ezen döntésre a felperes azért jutott, mert szükségesnek tartotta a vállalkozási szerződés műszaki tartalmát érintő lakossági igények alapján az áttervezést. Mivel a felperes döntött arról, hogy ezen okból már át sem adja a munkaterületet, hanem megszünteti a szerződést, az alperes okszerűen végezte el ezen döntésnek a közbeszerzési szempontú vizsgálatát. A beszerzési igény meghatározása a felperes mint ajánlatkérő felelőssége. Az is a felperes felelőssége, hogy a felperes által hivatkozott, a Mötv. által előírt kötelezettségére figyelemmel a beszerzési igény alapján elkészített műszaki tartalom lakossági érintettségét, annak helyi lakosság általi támogatottságát felmérje, és ennek eredményeként hozza meg a döntést a beszerzés megvalósításáról. Erre az alperesi érdekelt is helytállóan mutatott rá. A támogatási szerződés megkötésétől (2016. november 14.) a második közbeszerzési eljárás megindításáig (2020. március 16.) terjedő időben a felperesnek lett volna lehetősége minden kockázat és igény felmérésére, azok megfelelő értékelésére, a szükséges és lehetséges igények műszaki tartalomra építésére, vagyis azon folyamatok elvégzésére, amelyekre csak a szerződés megkötését követően került sor (lakossági fórumok, helyszíni bejárások, szakmai egyeztetések). Az ismertett körülmények alapján nem volt okszerűtlen az alperes azon megállapítása sem, hogy a felperesnek számítani lehetett arra, hogy a módosított tervek sem fognak a lakosság körében maradéktalan tetszést aratni. Ezt alátámasztja, hogy lakossági reklamációk miatt a felperes a terveket egyszer már az előkészítő szakaszban is módosította.
- [36] Nem volt vitatott, hogy az engedélyek alapján megvalósítható az abban rögzített műszaki tartalom. A problémát az okozta a felperesnek, hogy ezen engedélyezni kért terveket nem az

összes, a beruházással egyéb módon érintett lakossal egyeztetve készítette el. Nem volt helytálló ezért a felperes arra való hivatkozása sem, hogy korábban csak a szolgálat alapításához és a kisajátításhoz szükséges körben kellett megkeresnie a lakosságot és a beszerzési igény tartalmának megismerésére az engedélyezési eljárás előírásai lehetőséget biztosítanak, a lakosok pedig az engedélyezési eljárásban nem éltek a fellebbezés lehetőségével. A felperes azon – szerződéskötést követő – csaknem két évig tartó további egyeztető tevékenysége, amelyet a határozat 30-50. pontjaiban ismertetett, nyilvánvalóan láttatja azt is, hogy a felperes elmulasztotta a lakossági igények előzetes felmérését is, melyre ezért az alperes is helytállóan utalt.

[37] Az alperesnek és az alperesi érdekeltnek nem volt olyan elvárása, hogy erőszakkal valósítson meg a felperes közbeszerzést. A hatóságok a Kbt. alapelvi és tételes szabályainak való megfelelést várták el. Ezzel együtt az alperes a jelen eset ismérvei alapján tényszerűen állapíthatta meg, hogy jogszerű lehetősége lett volna a felperesnek arra, hogy figyelmen kívül hagyja az utóbb érkezett igényeket, mert a lakosságnak – ahogyan arra a felperes a keresetében is hivatkozott – a reklamációra, igények közlésére korábban is lett volna lehetősége. Megfelel a felperes Möt. szerinti köteletségének, hogy a helyi választópolgárok érdekeit szem előtt tartva, a lakosság széles körét érintő kérdésben a lakossággal egyeztetve, demokratikus módon kíván eljárni, azonban egy olyan helyzetben, mint a perbeli, egy már lefolytatott közbeszerzés utáni teljesítési szakaszban a közbeszerzés jogszerűségét felügyelő hatóság előtt már nem hivatkozhat a felperes az önkormányzás ezen alapelveinek utólagos érvényesítése szükségességére a közbeszerzés szigorú törvényi követelményeinek érvényesítésével szemben. Ilyen hivatkozást sem az alperesi érdekelt, sem az alperes nem fogadhat el. A felperes ugyanis egy olyan helyzetet teremtett, hogy a vizsgált közbeszerzési eljárása eredménytelen maradt, mert a beszerzés annak alapján nem valósult meg, azonban a közbeszerzés nyertesét kártalanítania kellett és további költségeket is jelentett az eljárás megismétlése, ami nyilvánvalóan ellentétes a felelős közpénzfelhasználás közbeszerzési alapelveivel. Amennyiben a közbeszerzési alapelvek érvényesítésével szemben a felperes az önkormányzati elvek utólag történő érvényesítését választja és ezzel a közvagyonban megelőzhető vagy indokolatlan kiadást okoz, akkor vállalnia kell a felelősséget a közbeszerzési jogsértésért. A bíróság utalni kíván ennek kapcsán a Kúria Kfv.37.080/2018/8. számú ítélete [53] bekezdésében tett azon megállapítására, hogy „a Kbt. kógens rendelkezéseket tartalmaz, amelyből következik, hogy a közpénzekből finanszírozott, a közszféra ajánlatkérőként meghatározott szervezetei a beszerzéseiket nem saját belátásuk szerint intézhetik, hanem a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően kell eljárniuk.”

[38] A bíróság a felperesnek a jogorvoslati eljárás tárgya szerinti közbeszerzési eljárásban és szerződési szakaszban tanúsított magatartását értékeli, ezért a felperes súlytalanul érvelt azzal, hogy az új közbeszerzési eljárása megfelel a hatékony közpénzfelhasználás kritériumainak, ez a jelen perben irreleváns. Azt pedig a felperes nem állította, hogy az általa hivatkozott tanulmányban foglalt kritériumoknak az eredeti beszerzése is megfelelt, sőt saját hivatkozása szerint a szerződésben meghatározott feltételekkel szembeni ellenállás felvetette a szerződés teljesítése meghiúsulásának veszélyét. Az iratokból és a felperes saját nyilatkozataiból megállapíthatóan a felperes csak utóbb nem találta a saját szerződését a lehető legkedvezőbb feltételek szerint megkötött, a társadalmi igazságosságérzetnek megfelelő, szükséges mértékű szerződésnek, erre tekintettel szüntette meg a szerződést és indított el más feltételekkel a beszerzését.

- [39] A felperes nem fejtette ki, hogy az Ákr. 4. §-a szerinti hatékonyság elvének és az Ákr. 6. §-a szerinti jóhiszeműség alapelvének megsértését az alperes mely határozati megállapítására vagy eljárási mulasztására alapítja, vagyis, hogy mire alapítja, hogy az alperes eljárása nem felelt meg a hatékonyság követelményének és azt sem, hogy mivel sértette a jóhiszeműség alapelvét, ezért ezen eljárásjogi alapelvek esetleges megsértésének vizsgálatát a bíróság nem tudta elvégezni. Rámutat ugyanakkor a bíróság arra, hogy a felperes rosszhiszemű eljárásának vélelmezése az alperes részéről fel sem merült. Az ügyfél rosszhiszemű eljárása eljárásjogi fogalom, tehát az, hogy a tényállásban rögzített felperesi magatartásokat az alperes miként értékeli, az nem ezen Ákr. szerinti alapelv alapján ítéltető meg, hanem a döntés megalapozottsága/alaptalansága körében.
- [40] Minderre tekintettel megállapította a bíróság, hogy az alperes megfelelően feltárt tényállás és okszerű indokolás alapján megalapozottan állapította meg az alperesi érdekelt jogorvoslati kérelmének 1. kezdeményezési eleme körében, hogy a felperes megsértette a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelvet.
- [41] A 2. kezdeményezési elem vonatkozásában a bíróság mindenekelőtt azt rögzíti, hogy a jogvitára – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (2) bekezdés *a)* pontjával is összhangban – a Kbt. 197. § (1) bekezdése alapján a beszerzés kezdő napjának időpontjában (2020. március 16.) hatályos anyagi jogi rendelkezések irányadók.
- [42] A Kbt. ezen időállapotban hatályos releváns rendelkezései szerint: 70. § (1) Az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. (...) Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kööttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kööttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kööttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot (...).
- [43] Ezen rendelkezések értelmezését a Kúria Kfv.I.38.151/2021/9. számú döntésében elvégezte és annak elvi tartalmában kimondta, hogy „A Kbt. 70. § (1) és (2) bekezdése egymásra épülő rendelkezést tartalmaz, amelyek értelmében az ajánlatok elbírálását a lehető legrövidebb időn belül és legkésőbb a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján jogszerűen fennálló ajánlati kööttség időtartama alatt el kell végezni. Ezen együttes feltétel teljesítésének hiánya az ajánlatkérő terhére eső, kimentést nem engedő jogsértés megállapítását alapozza meg. Az ajánlatkérő oldalán felmerült egyedi körülmények a bírságszankció körében értékelhetőek.” Az alperes helytállóan hívta fel és vette figyelembe ezen kúriai precedenst, a felperes pedig megalapozatlanul hivatkozott – a tényállás egyébként ki nem fejtett eltérése alapján – annak alkalmazhatatlanságára. Utal arra a bíróság, hogy a döntés elvi tartalma a tényállástól függetlenül figyelembe veendő. A jogszabály kógens előírása alapján az alperesnek csak azt kellett vizsgálnia, hogy mennyi volt az ajánlati kööttség megengedett tartalma a jogszabályi előírás alapján, és a felperes ezen belül hozta-e meg a bírálatot elvégző döntését. Az ajánlati kööttség eredeti időtartama – a felhívás IV.2.5) pontja szerint nem vitatottan – az ajánlatételi határidő lejártától számított 60 nap volt, amelyet a felperes a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerint jogszerűen további 60 nappal terjeszthetett ki, és ez idő alatt kellett volna a bírálatot elvégeznie. A bírálat elvégzését és arról a felek tájékoztatását a Kbt. 79. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül kell megtenni. A Kbt. 70. § (2) bekezdés alapján pedig mindkét cselekménynek bele kell férnie a – jelen esetben – 120 napos határidőbe. A felperes ezért

megalapozatlanul érvelt azzal, hogy a döntést határidőben meghozta, csak a tájékoztatás megküldésére került sor később. Nem volt vitatott tény, hogy a felperes a bírálatokról hozott döntéséről az ajánlati kötöttség kezdő időpontjától (2020. május 8.) számított 136. napon (2020. szeptember 21.) tájékoztatta az ajánlattevőket. Az alperes erre tekintettel jogszerűen állapította meg, hogy a Kbt. kimentést nem engedő kógens előírása alapján ezen tény a jogsértés megállapítását megalapozza. Az alperesnek nem kellett figyelemmel lenni a felperes által hivatkozott Korm.r. előírásaira. A jogforrási hierarchia önmagában kizárná a törvényi előírással esetleg ellentétes rendeleti előírás alkalmazhatóságát, figyelembevételét. Mindazonáltal a Korm. r. 106. §-a nem áll kollízióban a törvényi előírással, annak – az alperesi érdekelt által helytállóan hivatkozott – (2a) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy „a (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett meghozhatja az eljárást lezáró döntését (...) a közbeszerzésekért felelős miniszternek az eljárás lefolytatása ellenőrzésével egyidejűleg is. Ebben az esetben – a szerződéskötési moratórium letelte esetén – a szerződés is megköthető, az azonban a közbeszerzésekért felelős miniszter által kiállított, támogató vagy feltétellel támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány hiányában nem léphet hatályba.” A záró tanúsítvány bevárása ezért nem volt szükséges, így ezen felperesi hivatkozás sem alkalmas a jogsértés alóli kimentésre. Kétségtelen tény, hogy a felperes a jogorvoslati eljárásban is előadta a zárótanúsítvány Korm.r. szerinti szükségességére vonatkozó érvelését, melyre az alperes külön nem tért ki indokolásában, azonban abból, hogy rögzítette a törvény kógenciáját, következik, hogy a felperes érvelését nem fogadta el. Ezért nem volt megállapítható – e vonatkozásban sem – az indokolási kötelezettség döntés érdemére kiható mértékű megsértése.

- [44] Végül a felperes hivatkozott arra is, hogy a Kbt. 70. § utóbb olyan irányban módosult, amely alapján a bírálat 136 nap alatti elvégzése már nem minősülne jogsértőnek, ezt pedig az alperesnek figyelembe kellett volna vennie. A Kbt. 70. §-a 2024. február 1-jei hatállyal valóban kiegészült egy (2a) bekezdéssel, mely lehetővé teszi, hogy 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) bekezdésében foglaltakra figyelemmel kérheti fel az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására. Ez a módosítás a felperes cselekménye jogszerűsége értékelésénél azonban még nem volt figyelembevehető, csak a bírság körében. Az alperes határozatából kitűnően az alperes ezt a körülményt figyelembe vette és ezt a határozat 24. oldal 3. bekezdésében rögzítette, és azt az alperes a javára értékelte a bírságösszeg meghatározásakor. A felperes ezért megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy a jogfejlődés nem került figyelembevételre. A felperes a bírság mérlegelését egyébként nem támadta, ezért a bíróság a bírság mérlegelésének jogszerűségét tovább nem vizsgálta.
- [45] Mindezekre tekintettel a bíróság a felperes teljes mértékben alaptalan keresetét - a Kp. 88. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján - elutasította.
- [46] A felperes pervesztes lett, ezért a bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes és az alperesi érdekelt perköltségének megtérítésére. A per az alperes által kiszabott 2.000.000 Ft bírságra tekintettel meghatározható pertárgyértékű, ezért a bíróság az IM. rendelet 3. § (2) bekezdés *a*) pontjára figyelemmel, a pertárgyérték 5%-ának megfelelő összegben határozta meg mind az alperes, mind az alperesi érdekelt perköltségét, melyet a jogi képviselők által elvégzett munkával arányban állónak ítélte meg.

