



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 106.K.702.447/2022/30.

A felperes: Velencei-tó és Térsége, Váli-völgy, Vértes Térségi Fejlesztési Tanács (2484 Gárdony, Tópart utca 17.)

A felperes képviselője: Pete és Kiss Ügyvédi Iroda (1054 Budapest, Szabadság tér 7., Bank Center Irodaház, Citi Torony 6. emelet, ügyintéző: dr. Wellmann-Kiss Katalin ügyvéd)

Az alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)

Az alperes képviselője: dr. Peleskey Viktória kamarai jogtanácsos

Az érdekelt: „MG Építész„ Tervező és Szolgáltató Kft. (1125 Budapest, Szarvas Gábor út 42/a. al. 1.)

Az érdekelt képviselője: dr. Bujdosó Gabriella ügyvéd (1125 Budapest, Szarvas Gábor út 42/a.)

A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.80/35/2022. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a felperes keresetét elutasítja.

A feljegyzett 600 000 (Hatszázezer) forint kereseti illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes, mint ajánlatkérő a 2021. szeptember 23-án feladott hirdetménnyel a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) második rész 81. § (1) bekezdése szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „a váli Ürményi-Dréher kastély és kapcsolódó ingatlan-együttes műemléki felújítási és újrahazsnosítási célú komplex tervezési munkái” szolgáltatás megrendelése tárgyában.
- [2] Az ajánlati felhívás II.2.4) pontja szerint a kastély és magtár műemléki felújítással-átalakítással érintett bruttó szintterülete 4731 m². Az ajánlati felhívás III.1.3) pontjában a felperes szakmai alkalmassági minimumkövetelményként írta elő, hogy az ajánlattevőnek min. 3 500 m² bruttó szintterületű műemlék épület felújításának és/vagy átalakításának és/vagy bővítésének és/vagy rekonstrukciójának engedélyezési és kivitelezési tervdokumentációjának elkészítése tárgyú referenciával kell rendelkeznie.

- [3] Az ajánlattételi határidőig öt ajánlat érkezett. Az eljárást lezáró összegezés szerint a nyertes ajánlattevők az egyéb érdekelt által vezetett közös ajánlattevők lettek.
- [4] A felperesi érdekelt kétszer is előzetes vitarendezési eljárást kezdeményezett. A felperes mindkét előzetes vitarendezési kérelmét elutasította.
- [5] Ezt követően a felperesi érdekelt 2022. február 25-én jogorvoslati kérelmet terjesztett elő az alperesnél, mely szerint a felperes az eljárást lezáró összegezésben jogsértő módon nyilvánította érvényesnek a közös ajánlattevők ajánlatát, továbbá hat kérelmi elemében érdemben kifogásolta az egyéb érdekelt árándokolásának tartalmát, valamint további egy kérelmi elemében az egyéb érdekelt referenciaigazolásának tartalmát.
- [6] Az alperes a 2022. május 11-én kiadott D.80/31/2022. számú végzésével a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy a felperes a közbeszerzés előkészítése, különösen a becsült érték szakmai kamara által ajánlott díjszabással történő meghatározása során megsértette-e a Kbt. 28. § (1) és (2) bekezdéseit, a Kbt. 16. § (1) bekezdését, a Kbt. 17. § (4) bekezdés c) pontját, mert az sértheti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott a felperes döntésére.
- [7] Az alperes a 2022. június 3. napján meghozott D.80/35/2022. számú határozatában az eljárás hivatalbóli kiterjesztése körében megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 28. § (2) bekezdés d) pontját és a Kbt. 16. § (1) bekezdésében foglaltakat. Megsemmisítette az ajánlati felhívást, az ajánlati dokumentációt, valamint a felperes ezt követően meghozott valamennyi döntését. Megszüntette a felperesi érdekelt jogorvoslati kérelme tekintetében a jogorvoslati eljárást és a felperessel szemben 10.000.000 forint bírságot szabott ki.
- [8] Indokolásában rögzítette, hogy a felperesnek lehetősége volt a becsült értéket a Kbt. 28. § (2) bekezdés d) pontja alapján a szakmai kamara (Magyar Mérnöki Kamara) által ajánlott díjszabás alapján megállapítani. Kiemelte, hogy amennyiben ezen a módon kívánja az ajánlatkérő a becsült értéket meghatározni, akkor a szakmai kamara által előírt módon kell alkalmaznia a módszert, a kamara által előírt szabályzat szerint kell a számítást elvégeznie. Ugyanakkor a felperes a díjalap meghatározásánál egyértelműen nem az ajánlott kamarai díjszabás szabályai szerint járt el az alábbi okok miatt, ami a becsült érték kamarai díjszabással megállapított értékénél magasabb értéket eredményezett:
- a díjalapszámítás tartalmazza az előkészítés költségeit is, ami már önmagában tartalmazza a tervezési díjat is;
 - a tervezési feladat más, nem épület jellegű létesítmények tervezésére, és egyéb, nem építmény tervezés jellegű munkákra (pl.: erdőterv, közjóléti tervezés, kiállítás forgatókönyv készítése, stb.) is kiterjed, és ezeket is az épületek létesítésével kapcsolatos mérnöki szolgáltatások díjszabása alapján számította;
 - valamennyi épület, építmény és egyéb területrendezés létesítési költségét összesítette és az egész projektre 1,27 díjosztályi szorzóval számolt, holott valamennyi létesítményre külön-külön kellett volna elvégezni a számítást, mivel egyes létesítmények alacsonyabb díjosztályba tartoznak;
 - a díjalapban szerepeltetett olyan létesítési költséget is a védelmi erdősáv megtartására vonatkozóan, amelyhez nem tartozik tervezési feladat;
 - a tartalék fejlesztési területen (1009/5 hrsz.) az „épületszint mérete” oszlopban 4000 m² tervezett építmény építési költségével számolt, holott ezen területre vonatkozó tervezési program szerint ide 2 db, összesen kevesebb, mint 1000 m² alapterületű apartmanház tervezendő;
 - az Ürményi kastély esetén a padlást külön épületszintként vette figyelembe, melyre külön építési költséget számolt, holott a padlás nem számít külön épületszintnek és a

területegységre vetített építési költségek tartalmazzák az épület egyéb szerkezeteinek (pl.: alapozás, tetőszerkezet, homlokzatképzések) építési költségét is;

- a magtár épületének építési költség számítása során egyrészt összesen öt épületszinttel számolt, holott a dokumentációban 4 szint szerepel, másrészt a szintek területét (a tetőtér kivételével) a díjalap számításánál 402,5 m² nagysággal vette figyelembe, ami több mint kétszerese a rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerinti szintenként kb. 185 m²-es alapterületnek.

[9] Rögzítette, hogy a felperes által az árindexálásra vonatkozóan becsatolt nyilatkozatok ellentmondásosak. Míg először arra hivatkozott a felperes, hogy a 2017-es megvalósíthatósági tanulmányban szereplő beruházási értéket vette alapul és azt indexálta, később úgy nyilatkozott, hogy az indexálás alapját egy 2019. januárjában készült alapterület alapú költségbecslés képezte, amely az utólagosan megszerzett fejlesztési területekre vonatkozó beruházások költségét is tartalmazta. A 2019 januári területalapú költségbecslés azonban a 2017-es a számítást figyelmen kívül hagyva, csupán az épület és a telek területének egy-egy m² árral való szorzásával ugyanezt a költséget a 2017-es érték közel duplájával vette számításba. Tehát a felperes indexálást nem mutatott be a 2017-es és 2019-es érték között, csupán egy eltérő számítási módszerrel közel megduplázta a két évvel korábbi árat. Az alperes megállapította, hogy a KSH építőipari termelői árindexei 2017. január és 2019. január között összesítve 21,14%-os áremelkedést mutatnak, így az a felperes által alkalmazott közel 100%-kal magasabb költségeket nem indokolja, ennek a költségnek az alapja nem lehet a hivatkozott előzetes megvalósíthatósági tanulmány.

[10] Utalt arra, hogy a felperes árindexálásként bemutatta a 2019. januári költségbecslés végeredményének indexálását a KSH 2019. I. negyedév és 2020. I. negyedév közötti építőipari termelői árindexei alapján összesítve 11,6%-kal. Ezek után a felperes arra való hivatkozással, hogy a tervezés várhatóan 15 hónapot vesz igénybe, tartalékkeretként tovább növelte a díjalap így számított értékét további 11,6%-kal. Kiemelte, hogy mivel a felperes a vizsgált közbeszerzési eljárását 2021. szeptemberben indította, már rendelkezésére álltak a KSH 2020. I. negyedév és 2021. II. negyedév közötti építőipari árindexei, így nem fogadható el az, hogy a felperes ezen időszakra egy feltételezett értékkel számolt. A felperes nem mutatott be olyan piaci előrejelzést vagy számítást, ami az általa feltételezett 11,6%-os jövőbeni áremelkedést alátámasztaná, így annak a díjalap meghatározása során számításba vett értéke a becsült érték önkényes növelését eredményezte, ami miatt az nem felel meg a jogszabály által támasztott „közbeszerzés megkezdésekor” követelményének, különös tekintettel arra, hogy a hivatkozott időszakra a KSH építőipari árindexei már rendelkezésre álltak.

[11] A fentiek alapján az alperes megállapította, hogy a felperes a becsült érték meghatározásának a módszerét a Kbt. 28. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján a szakmai kamara által ajánlott díjszabás szerint határozta meg, de a becsült érték számításánál már nem tartotta be a kamarai szabályzatban foglaltakat, ezáltal a becsült értéket nem reális módon képezte, ezért megsértette a Kbt. 28. § (2) bekezdését. Az is megállapítható, hogy ezáltal a Kbt. 28. § (1) bekezdésben foglalt megfelelő alaposágú közbeszerzés előkészítési kötelezettségének sem tett eleget. Mivel a felperes a becsült értéket nem reális módon képezte, illetve a becsült értéket nem a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára képezte, ezáltal az általa meghatározott becsült érték a Kbt. 16. § (1) bekezdésében foglaltaknak sem felelt meg.

[12] Hangsúlyozta, hogy a becsült érték reális meghatározása a megfelelő előkészítés elengedhetetlen előfeltétele. A becsült érték nem reális meghatározása torzító hatásokat eredményezhet a kiírás során (így az ajánlatkérő a reális mértéknél enyhébb vagy szigorúbb alkalmassági követelményeket, illetve egyéb feltételeket írhat elő), ami egyértelműen a verseny tisztaságát és az ajánlattevők esélyegyenlőségét sértheti. A becsült érték nem helyes meghatározása az eljárás eredményére is hatással van, hiszen jelen esetben is az ajánlatkérő az

ajánlati árakat és a becsült értéket hasonlította össze és kért az irreálisan alacsony árakra indokolást.

- [13] Rámutatott, hogy az ajánlati felhívás szerint a műemléki felújítással-átalakítással érintett bruttó szintterület: 4731 m². A felperes műszaki szakmai alkalmassági követelményként min. 3 500 m² bruttó szintterületű műemlék épület felújításának és/vagy átalakításának és/vagy bővítésének és/vagy rekonstrukciójának engedélyezési és kivitelezési tervdokumentációjának elkészítését írta elő, ami a kiírás szerinti megvalósítandó tervezési feladat 74%-a, tehát 1%-kal kevesebb mint a Kbt. 65. § (3) és (5) bekezdései által maximálisan megengedett 75%. Utalt arra, hogy a kastély és a magtár épületek (azaz a műemléki védelem alatt álló épületek) esetén az épületek bruttó szintterületét a felperes nem megfelelő módon számította ki, a műemléki felújítással-átalakítással érintett bruttó szintterület a valóságban legfeljebb 3000 m² lehet. A felperes ezért téves adat birtokában határozta meg a műszaki szakmai alkalmassági feltételt, mivel az legfeljebb 2250 m² lehetett volna, tehát a becsült érték meghatározása során elkövetett jogsértés közvetlenül kihatott a verseny tisztaságára és az ajánlattevők esélyegyenlőségére, mivel kizárhatott olyan gazdasági szereplőket az ajánlattételből, akik a helyesen megállapított enyhébb alkalmassági követelményekkel érvényes ajánlatot tehettek volna.
- [14] A jogsértés súlyára tekintettel indokoltnak tartotta a bírság kiszabását. A bírságkiszabás körében a felperes terhére vette figyelembe a közbeszerzés tárgyát és magas értékét (586.415.000), valamint azt is, hogy a jogsértés csak a felhívás és a dokumentáció megsemmisítésével volt orvosolható. A felperes javára vette figyelembe, hogy nem történt ismételt jogsértés, továbbá, hogy a jogsértést a közbeszerzési eljárás feltételrendszere vonatkozásában állapította meg és a megsemmisítés által a jogsértés reparálható volt, mérlegelte a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot, valamint, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos jellege nem volt megállapítható.

A felperes keresete, az alperes védirata és az érdekelt nyilatkozata

- [15] A felperes – a 18. és 22. sorszámú beadványaiban kiegészített – keresetlevelében kérte elsődlegesen az alperes határozatának a megváltoztatásával annak megállapítását, hogy a közbeszerzési eljárás becsült értékének meghatározása során nem követett el jogsértést, valamint a pénzbírság mellőzését, másodlagosan az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra, valamint annak megállapítására kötelezését, hogy a közbeszerzési eljárás becsült értékének meghatározása során nem követett el jogsértést, harmadlagosan a bírság összegének mérséklését. Perköltséget igényelt.
- [16] Kifejtette, hogy a műemlékileg védett épületek (kastély, magtár) esetében bruttó szintterületet, azaz az épületszerkezeteket (falakat, vízszintes síkban érintett fedélszerkezeteket) is magába foglaló szintterületet adott meg. Ennek során valamennyi szintet figyelembe vette, jelen esetben potenciálisan beépíthető térnek számította a padlások területét is, függetlenül attól, hogy ezek ténylegesen beépítésre kerülnek-e. Figyelemmel a kastély (földszint, I. emelet, padlás, azaz 3x957 m²) 2871 m²-es területére, valamint a magtár (földszint, I. emelet, II. emelet, tetőtér 4x402,5 m², összesen 1610 m² plusz padlástér 250 m²) 1860 m²-es területére, a műemlék épületek bruttó szintterülete összesen 4731 m². Megjegyezte, hogy a magtár külső befoglaló mérete: 35 m x 11,5 m. Ebből következően az érintett épület egy (teljes) szintjének bruttó területe kerekítve 406 m². Tekintettel arra, hogy a nettó szintterület kb. a bruttó alapterület 80%-a, az érintett szintek nettó alapterülete egyenként min. 320 m², ellentétben az alperesi határozat 52. pontjában hivatkozott VÁTI-TÉT által 1992-ben készített hasznosítási vázlatban leírt 185 m²-rel. A magtár kapcsán utalt arra, hogy a valóságban jelenleg is létezik egy 5. szint, azaz a padlástér, a legfelső, 5. sorban az ablak alatt behúzható egy 5. (majdan

önálló gépészeti térként funkcionáló) szint födéme. Így az említett szint bruttó szélessége az alatta lévő szintek szélességének kb. 60 %-ával egyezik meg. Mivel a tetőtér hossza pedig megegyezik az alatta lévő szintekével, ezért a padlástér alapterülete az alsóbb szintek kb. 60%-ával egyenlő (azaz $402,5 \times 0,6 = 250 \text{ m}^2$). Az 5. szint megléte állítása szerint látható a 18. sorszámú beadványához csatolt kormány-előterjesztés fényképén, a műszaki dokumentáció mellékleteként csatolt Vál Község Önkormányzata Képviselő-testületének „a településkép védelméről” szóló 17/2018. (XII. 17.) önkormányzati rendeletében, valamint a magtár felmérési rajzán is. Álláspontja szerint így helyesen került meghatározásra a műszaki szakmai alkalmassági feltétel is, azaz a jelenleg tervezendő bruttó szintterület max. 75%-a, vagyis a 3500 m^2 -es bruttó szintterület szemben az alperes által meghatározott 2250 m^2 -rel. Mindezek igazolják, hogy nem került sor a verseny tisztaságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét sértő cselekményre, egyúttal ez alapján nem került kizárásra olyan ajánlattevő, aki érvényes ajánlatot tehetett volna.

[17] Az árindexálással kapcsolatban előadta, hogy az építőanyag árak és beruházási költségek emelkedésének már a jogorvoslati eljárás tárgyává tett közbeszerzési eljárás előkészítésekor, és így a becsült értékének meghatározásakor ismert mértéke miatt volt szükséges a Vál Község Önkormányzata által elkészített költségbecslés összegének 2019. I. negyedéve és 2020. I. negyedéve közötti időszakra vonatkozó indexálására. Tekintettel arra, hogy az indexálás csak némi késéssel követhető, illetve a közbeszerzési eljárások lefolytatásának ideje is általában véve több hónapot vesz igénybe, az indexálás nyomán megkapott összegre a kivitelezési árak várható mértékének növekedése miatt prognosztizált tartalékként az előző, 2019. évvel megegyező további áremelkedést.

[18] Hivatkozott arra, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésekor még nem álltak rendelkezésre a KSH 2020. II. negyedév és 2021. II. negyedév közti árindexei, így a már ismert, hasonló hosszúságú, megelőző időszak kumulált árindexét alkalmazta, tehát nem önkényesen indexált. Utalt arra, hogy az így használt 11,6 %-os prognosztizálással szemben a tényadatok az érintett 15 hónapra (2020. II. negyedév és 2021. II. negyedév között) vonatkozóan az alábbiak voltak: 101,6, 101,0, 101,1, 103,2 és 103,7, vagyis kumulálva 11 % ($1,016 \times 1,01 \times 1,011 \times 1,032 \times 1,037 = 1,1103$, azaz 111,03 %, vagyis 11,03%-os növekedés). Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a prognosztizálás alapvetően nem eredményezett jelentős eltérést a díjszabás alapjául szolgáló árban. Tehát a prognosztizált 11,6% helyett ténylegesen 11,03 (11%) áremelkedés történt a KSH árindex alapján ($586.415.000 \times 1,1103 = 650.870.870$, - Ft). Emiatt az 586.415.000,- Ft helyett 650.870.870,- Ft lett volna a becsült érték, vagyis mindösszesen 64.455.870 Ft a különbség. Ez is mutatja, hogy ilyen nagyságrendben, nem teljesen egzaktan meghatározható költségbecslés esetén, valamint egyre inkább folyamatosan változó gazdasági környezetben ez a különbség minimális.

[19] Vitatta, hogy a nem reális becsült érték meghatározása torzulást eredményezett volna az árak összehasonlítása során. A becsült érték meghatározása vonatkozásában utalt arra, hogy a határozat 90. pontjában leírt mélységű költségvetési számítást nem lehet végezni, tekintettel arra, hogy az egyes épületszerkezetek tényleges átalakítási és felújítási mértékének meghatározása csupán a tervezési folyamat elvégzését követően adható meg, így az egyes épületek esetében a tervezésre irányuló közbeszerzési eljárás előkészítése során csupán fajlagos m^2 árakkal tudott számolni.

[20] Kiemelte, hogy a Magyar Mérnöki Kamara által működtetett Mérnöki Díjszabás kalkulátort alkalmazta a mérnöki díjszabás tekintetében, tehát a becsült értéket a Magyar Mérnöki Kamara által ajánlott díjszabások alapján határozta meg. Kifejtette, hogy a konkrét tervezési feladathoz kialakított díjosztályokra az Épületek fejezet 3.1.4.1 pont 2. táblázata (10. oldal) ad útmutatást. E szerint (B): 48. műemlék-felújítás, műemléképület funkcióváltozása kategória esetén 1,27-es szorzó alkalmazandó. Az útmutató 3.1.4.2 pontja szerint „Az alábbi feltételek

bármelyikének fennforgása esetén a B díjosztályi szorzót $\Delta B=0,025$ értékkel növelni indokolt: f) az épület műemléki környezetben, világörökségi területen, természetvédelmi területen, tájvédelmi körzetben, nemzeti parkban létesül (ez igaz a műemlék ingatlanok szomszédságában lévő műemléki környezetre is); g) az épület kiemelkedő városképi jelentőségű vagy védelemre érdemes minősítésű területen létesül (ez a helyi védettségű ingatlanokra is vonatkozik). A díjosztályba sorolásnál a műemlék-felújítás, műemléképület funkcióváltozása 1,27-es szorzóval, valamint a díjosztályi szorzó növelését indokló tényezőknél 0,025-ös értéknöveléssel számolt.

- [21] A díjszámítás kapcsán elismerte, hogy valóban az épületekre vonatkozó tervezési díjszámítást alkalmazta olyan esetekben, mint például az erdészeti-kertészeti munkák, tekintettel arra, hogy ezen munkákat szinte kivétel nélkül az épületek közvetlen környezeteként, azzal egységes keretben és szemlélettel kell kezelni, jelentős számban épített elemek használatával, ismételt felhasználásával.
- [22] Előadta, hogy tekintettel arra, hogy az előkészítés költségei között olyan tételek is szerepelnek, melyek szorosan összefüggenek az építési kivitelezéssel (például régészeti-restaurátori kutatás, kivitelezés alatti szakfelügyelet stb.), ezért került bele a díjalapba ez a tétel is.
- [23] Kifejtette, hogy valamennyi ingatlan – ha nem is közvetlen szomszédok – de funkcionálisan összetartoznak, illetve kiegészítik egymást, megállapítható, hogy azok egy szakmai, építészeti, terep- és zöldfelület-rendezési egységet alkotnak, melyből következik, hogy a tervezés során együtt kell kezelni azokat, továbbá közös generáltervezői feladatot kell ellátni a döntően műemléki, illetve az egykor a kastély részét képező, még ha jelenleg már nem műemléki védettség alatt álló ingatlanokon is. Mindezekre tekintettel indokolt a műemléki tervezést is magába foglaló díjosztályba sorolásuk.
- [24] Álláspontja szerint az ugyancsak műemléki védelem alatt álló, 1019/2 hrsz. alatti véderdő funkciójának maradéktalan ellátása érdekében feltétlenül szükséges a védelmi rendeltetés és a belterületi elhelyezkedés miatt egy szerkezet-megtartási,- vagy átalakítási tervet készíteni, ezeket egységben kell kezelni.
- [25] A magtár kapcsán kiemelte, hogy az 1009/5 hrsz. alatti fejlesztési területre olyan funkciók kerültek elképzelésre, amelyek kiegészítik és segítik a felújításra kerülő kastély fenntartását, illetve az együttesben való központi, méltó szerepének érvényesülését. Erre azért van szükség, mert a kastélyhoz kapcsolódó, de a műemléki értékekkel nehezen összeegyeztethető elemeket lehetne ezen a területen megvalósítani. Az eddig megfogalmazott konkrét fejlesztések mellett tervezői javaslatokat vár a terület hasznosítására vonatkozóan.
- [26] Hivatkozott arra, hogy a dokumentáció a „Váli Örökség turisztikai célú fejlesztéséről” szóló 1740/2019. (XII. 19.) Korm. határozat kormány-előterjesztésben meghatározottak alapján készült. A kormány-előterjesztés 1.1.3. pontja tartalmazza a projekt-előkészítési költségek részletezését (7. oldal), melynek bontása és összegei közel megegyeznek a közbeszerzés alapjául szolgáló becsült értékkel, illetve a Korm. határozat alapján kalkulált költségvetéssel. Az egyes tételek közül a külső-belső menedzsment kiválasztása nem képezte tárgyi közbeszerzés részét, míg a műszaki előkészítés költsége megosztásra került az előkészítési költségek arányainak megtartásával a Vereb-Vál-Gyúró-Etyek új úthálózati elemmel (19 400 000 Ft – 9 600 000 Ft). Így a becsült érték az előterjesztés szerint nettó 586.430.000,- Ft. Az előkészítés során a dokumentumokat a Beruházási Ügynökség jóváhagyta. A fenti dokumentumok alapján és a becsült értéket figyelembe véve a legmagasabb közbeszerzési eljárásrendet alkalmazta, a becsült értéket nem hozta nyilvánosságra, figyelemmel volt különösen a Kbt. 2. § (4) bekezdésében foglalt közpénzekkel történő felelős gazdálkodás alapelveire, eljárása alapján a legnagyobb körültekintéssel igyekezett eljárni több szakmai, jogi és közbeszerzési szolgáltatás és segítségnyújtás igénybevételével. Álláspontja szerint a becsatolt nyilatkozatok összhangban állnak egymással. Ugyanakkor kiemelte, hogy a 2019-es

tervezésig megszerzett és tervezés alapjául szolgáló további fejlesztési objektumokkal (magtár, régi iskola épülete, nagypince, „rongyos” /gazdasági terület/, védelmi erdősáv, tartalék fejlesztési terület, belterületi erdő) is kibővítésre kerültek a számításai.

- [27] Hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési eljárásban benyújtott 5 db ajánlat ajánlati ára viszonylag szűk mezőben (az átlaghoz képest -17% és + 17% közötti mértékben) szóródik, mely alapján megállapítható, hogy az általa meghatározott műszaki tartalmat, a megkötendő szerződés szerint ellátandó feladatokat az ajánlattevők közel azonos árszinten árazták be, a közbeszerzési dokumentumok által meghatározott műszaki tartalmon és szerződéses feltételrendszeren ugyanazt értették, ugyanazon feladatok elvégzésére, ugyanazon eredmény elérésére vonatkozóan nyújtották be ajánlataikat, így hasonló mértékű anyagi ráfordítással számoltak. Ennek során a becsült érték a közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők előtt ismeretlen maradt, arról az ajánlattevők a közbeszerzési dokumentumokból nem szerezhettek tudomást, továbbá egyéb olyan okiratot sem osztott meg (tett publikussá az EKR-ben), melyből akár következtetést lehetett volna levonni a becsült érték nagyságrendjére vonatkozóan. Így a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát és az ajánlattevők esélyegyenlőségét semmilyen módon nem befolyásolták az eljárás dokumentumai és körülményei.
- [28] Előadta, hogy a 2019-től eltelt időszak többszörösen bebizonyította, hogy egzakt számokat szinte lehetetlen megállapítani az építőiparban. Napi rendszerességgel történnek az árajánlatok megadásai, néha csak egy-két hétre tartják fent azok érvényességét az ajánlattevők. Erre és a jelen piaci viszonyokra való tekintettel is megállapítható, hogy nem lehetett alulfinanszírozott kiírást tenni. Sok beruháznál veszélyt jelent a menet közbeni áremelések sora, mely költségnövekmény igényt, azaz szerződésmódosítást jelent. Az előzményi eljárásban az egyik ajánlattevő közel 669 millió forintos ajánlatot tett, míg a beérkezett ajánlatok átlaga 445 millió forint volt. Több mint egy évvel később alkalmazta az 586.415.000 Forint becsült értéket. Ez is bizonyítja, hogy a lehető legnagyobb körültekintéssel járt el a pályázat kiírása és lebonyolítása során és a becsült érték meghatározása során nem követett el jogsértést.
- [29] A bírság összegét eltúlzottnak tartotta tekintettel arra, hogy jóhiszeműen járt el, nem történt ismételt jogsértés, szándékosság nem merült fel és érdemi kárt nem eredményezett. Sérelmezte továbbá, hogy az alperes nem vette figyelembe
- a jogsértés reparálható voltát;
 - azt, hogy a közbeszerzési eljárásban szerződés nem került aláírásra, szerződés ez alapján nem ment teljesezésbe, tehát anyagi jogsérelem a közbeszerzési eljárás tekintetében nem állapítható meg;
 - azt, hogy a becsült érték meghatározásának az alperes megítélése szerinti nem megfelelő volta nem eredményezte az uniós eljárásrend és alkalmazásának megkerülését;
 - a jogorvoslati eljárás során tanúsított együttműködő magatartását;
 - azt, hogy az alperes megállapította, hogy magasabb becsült értéket határozott meg, ugyanakkor a bírságkiszabáskor a becsült érték magas értékét vette alapul;
 - azt, hogy nem került kifejtésre, hogy az alperes a jogsértés súlyát hogyan ítélte meg (e körben hivatkozott a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.291/2017/6. számú ítéletében foglaltakra);
 - azt, hogy az előírt feltételeknek a piacon számos gazdasági szereplő meg tudott felelni.
- Számos alperesi határozatra hivatkozva kiemelte, hogy az alperes a perbelihez hasonló mértékű bírságot olyan esetekben szokott kiszabni, amikor a szerződés már teljesezésbe ment, a jogsértés reparálhatatlan, illetve amikor rendkívül súlyos jogsértéseket állapít meg.
- [30] A 18. sorszámú beadványában vitatta, hogy megsértette volna a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakat. Álláspontja szerint ezen kötelezettségnek való megfelelés körében az alperesnek vizsgálnia kellett volna a kiegészítő tájékoztatás kérések számát és jellegét, a benyújtott

ajánlatok darabszámát, a benyújtott ajánlatokban foglalt ajánlati árak közötti eltérés nagyságát, azok szórását.

- [31] Az érdekelt a felperes pernyertességét támogatva kérte elsődlegesen az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra, valamint jogorvoslati kérelmének az elbírálására kötelezését, másodlagosan az alperes határozatának a megváltoztatásával annak megállapítását, hogy a felperes a közbeszerzési eljárás becsült értékének meghatározása során nem követett el jogsértést, valamint a felperessel szemben kiszabott pénzbírság mellőzését, továbbá jogorvoslati kérelmének az elbírálását az alperes perköltségben való marasztalása mellett.
- [32] A Kbt. Kommentár alapján hangsúlyozta, hogy a becsült érték azon alapul, hogy a piacfelmérés, előzetes kutatás alapján az adott piacon általában milyen ellenértékért lehet az adott szolgáltatást megkapni. A becsült érték a piaci viszonyokhoz kötődik, a tényleges és reális piaci árat jelenti, a valós piaci viszonyokat tükrözi. A becsült érték helyes meghatározásának elsősorban a megfelelő eljárási rezsim kiválasztásában van meghatározó szerepe. Az ajánlatkérőtől nem – még az előzetes vizsgálati kötelezettsége ellenére sem – várható el, hogy olyan rálátással rendelkezzen a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenységre, hogy annak reális értékét – az érintett piac valamennyi sajátosságának figyelembevételével – pontosan meghatározhassa. Álláspontja szerint abban az esetben, ha az ajánlatkérő által meghatározott becsült érték, a tényleges és reális piaci árban került meghatározásra és a valós piaci viszonyokat tükrözi és az összege hozzávetőlegesen, nagyságrendileg megfelelő – függetlenül attól, hogy esetleg a mérnöki díjszabás online kalkulátorral történő kalkuláció során kisebb hibák, elírások, helytelen kitöltések történtek –, nem mondható, hogy az ne lenne reális. Ha a becsült érték összege nagyságrendileg reális, akkor nem állapítható meg a jogsértés, nevezetesen, hogy felperes a becsült értéket nem reálisan határozta meg, ezért az ajánlattevők nem tudtak műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ez esetben nem vonható le olyan következtetés, hogy negatív kihatással lenne pl. az alperes határozata 86. pontjában rögzített, a dokumentációban szereplő feltételekre, mint pl. pénzügyi, gazdasági, alkalmassági követelmények, biztosítékok rendszere, továbbá az irreálisan alacsony ár vizsgálata során az ajánlatok összehasonlítására. Reális összeg esetén a számítási mód megválasztása és a torzulás között nincs logikai összefüggés. Ha a becsült érték a képzésének kisebb hibáitól függetlenül reális (valós piaci viszonyokat tükröz), nem állapítható meg a verseny tisztaságának vagy nyilvánosságának, az ajánlattevők esélyegyenlőségének a sérelme, és hogy az érdemben kihatna az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás hivatalbóli kiterjesztésére így véleménye szerint jogsértő módon került sor, amely lényeges eljárási szabálysértés.
- [33] Önmagában az, hogy a felperes az online kalkulátort nem megfelelően töltötte ki, véleménye szerint nem vonja maga után a becsült érték nem reális voltát. Szerinte önmagában a Magyar Mérnöki Kamara által ajánlott díjszabás, az online kalkulátor alapján egzakt módon nem is állapítható meg a tervezési feladatok becsült értéke, ez a módszer bizonytalan, nagyon sok hibafaktort rejt magában. Rámutatott, hogy maga a díjkalkulátor is felhívja a figyelmet arra, hogy a kitöltés végén megjelenő, kalkulált díjak egy -tól -ig határt jelentenek, amelyek esetében „Kirívóan alacsony az ajánlott díj 67%-ánál alacsonyabb és kirívóan magas az ajánlott díj 150%-ánál magasabb díj.” A két érték között meghatározott díj reálisnak mondható, ezért álláspontja szerint a felperes által meghatározott becsült érték reális.
- [34] Kiemelte, hogy tekintettel arra, hogy az iratokból látható, hogy a felperes a kamarai díjszabáson kívül más, objektív alátámasztó dokumentumokat is figyelembe vett a becsült érték meghatározása során, ezeket is szükséges figyelembe venni. Hangsúlyozta, hogy a megelőző közbeszerzési eljárásban beérkezett – a becsült értékhez nagyrészt igazodó – ajánlatok, jelen - azonos tárgyú - eljárásra iránymutatóak, kvázi indikatív ajánlatoknak minősülnek. Ezek a korábbi ajánlatok képet adtak a piaci viszonyokról és arról, hogy mekkora

a közbeszerzés tárgyát képező tervezési feladatra vonatkozó tényleges és reális piaci ár. Álláspontja szerint a korábbi közbeszerzési eljárásban beérkezett ajánlatok és a Magyar Mérnök Kamara díjszabása, továbbá a felperes által hivatkozott előkészítő dokumentumok összevetése alapján megállapított 586.415.000,- összegű becsült érték reális, nem eltúlzott. Tekintettel arra, hogy a felperes az eljárási rezsimit megfelelően választotta meg és – a feladat komplexitását is figyelembe véve - a megállapított becsült érték is reálisnak mondható, az nem minősül eltúlzottnak, ellenkezőleg, a feladatok összetettségéhez igazodik, a felperes részéről a becsült érték meghatározása körében jogsértés nem történt. Álláspontja szerint a „hibás becslés” nem érinti a pénzügyi alkalmassági követelmény 400.000.000,-Ft-os összegét, arra nincs kihatással.

- [35] A felperes által meghatározott becsült érték reális voltának (valós, reális piaci ár) bizonyítása érdekében – építészet, beruházás az építőiparban jogosultsággal rendelkező – igazságügyi szakértő kirendelését indítványozta.
- [36] Az alperes védiratában a határozatában foglaltak fenntartásával a kereset elutasítását kérte, perköltséget igényelt. Álláspontja szerint a határozata jogszerű, megfelel a jogszabályoknak, valamint a joggyakorlatnak, a bírság vonatkozásában mérlegelés alapján meghozott döntése is jogszerű volt.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [37] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [38] A törvényszék a közigazgatási 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, a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el tekintettel arra, hogy a felek nem kérték tárgyalás tartását és azt a bíróság sem tartotta szükségesnek.
- [39] A törvényszék az alperesi 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 bírálta el.
- [40] A törvényszék előjáróban megjegyzi az érdekelt másodlagos kereseti kérelmével kapcsolatban, hogy az érdekelt nem kérheti a felperessel szemben kiszabott pénzbírság mellőzését, mivel a pénzbírság kötelezettje a felperes, így a pénzbírság kiszabása az érdekelt jogát, jogos érdekét nem érinti. A törvényszéknek továbbá nem áll módjában az alperes helyett a jogorvoslati kérelmét elbírálni, mivel azzal az alperes hatáskörét vonná el.
- [41] A bíróság a közigazgatási perben azt vizsgálja, hogy az alperes határozata eljárási és anyagi jogi szempontból jogszerű-e. 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 kell bizonyítania.
- [42] A Kúria jogelődjeként eljáró Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleménye rögzíti, hogy a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozva kérheti; keresetében anyagi és eljárási jogszabálysértésre hivatkozhat, és arra is, hogy a határozat meghozatalakor az alkalmazott jogszabályt tévesen értelmezték. Ezekben a perekben a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a határozat hatályon kívül helyezésének, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott.
- [43] A törvényszék mindenekelőtt a hivatalbóli kiterjesztés jogszerűségét vizsgálta.

- [44] A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgálaton túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.
- [45] Az alperes a 2022. május 11-én kiadott D.80/31/2022. sz. végzésével a jogorvoslati eljárást annak vizsgálatára terjesztette ki, hogy a felperes a közbeszerzés előkészítése, különösen a becsült érték szakmai kamara által ajánlott díjszabással történő meghatározása során megsértette-e a Kbt. 28. § (1) és (2) bekezdéseit, a Kbt. 16. § (1) bekezdését, a Kbt. 17. § (4) bekezdés c) pontját, mert az sértheti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott a felperes döntésére.
- [46] A jogszabály úgy fogalmaz, hogy az alperes az érdemi határozat meghozatala előtt történő tudomásszerzés esetén járhat el hivatalból az esetleges további jogsértések kapcsán. Az pedig, hogy az alperes hivatalból kiterjeszti-e a jogorvoslati eljárást, a diszkrecionális jogkörébe tartozik. Annak van garanciális jelentősége, hogy a hivatalbóli kiterjesztésről szóló döntéséről az érintetteket értesítse. Erre vonatkozóan az alperes a Kbt. megtartásával járt el, a 31. alszámú hivatalbóli kiterjesztésről rendelkező végzést a jogorvoslati eljárás felei megkapták, arra a felperes és az egyéb érdekelt észrevételt is tett. Az érdekelt bár volt rá lehetősége, nem tett észrevételt. Így az alperes részéről a hivatalbóli kiterjesztés elrendelése kapcsán nem történt jogszabálysértés.
- [47] Ezt követően a törvényszék az ügy érdemét illetően azt vizsgálta, hogy az alperes jogszerűen állapította-e meg, hogy a becsült érték nem reális módon való képzésével a felperes nem tett eleget a Kbt. 28. §-a szerinti megfelelő alaposságú közbeszerzés előkészítési kötelezettségének, valamint a becsült értéknek nem a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára való képzésével megsértette a Kbt. 16. § (1) bekezdésében foglaltakat.
- [48] A Kbt. 28. § (1) bekezdése kimondja, hogy 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. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő az (1) bekezdésben meghatározott felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek különösen
- a) a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
 - b) a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
 - c) igazságügyi szakértő igénybevétele,
 - d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
 - e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
 - f) -
 - g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.
- [49] A Kbt. 28. § (4) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést – különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását – megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági

szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében.

- [50] Helytállóan utalt az érdekelt arra, hogy a Kbt. 28. § (2) bekezdése példálózó jelleggel sorolja fel azokat az objektív módszereket, amelyeket az ajánlatkérő alkalmazhat a becsült érték meghatározása céljából. Ugyanakkor, ha az ajánlatkérő kiválaszt egy módszert, akkor ahhoz kötve van, a különböző módszereket nem kombinálhatja. Maga a felperes is elismerte, hogy a Magyar Mérnöki Kamara által működtetett Mérnöki Díjszabás kalkulátort alkalmazta a becsült érték meghatározása érdekében, nem állította azt – az érdekelti érveléssel ellentétben –, hogy a többi pontban rögzített módszert alkalmazta volna (pl. indikatív ajánlatokat kért volna be vagy a korábbi közbeszerzési eljárás ajánlatait indikatív ajánlatnak kellett volna tekinteni; piackutatást végeztetett volna; szakértőt vett volna igénybe stb.).
- [51] Helyesen állapította meg az alperes, hogy a felperes a díjalap meghatározásánál egyértelműen nem az ajánlott kamarai díjszabás szabályai szerint járt el, és ezzel megsértette a Kbt. 28. § (2) bekezdésének *d)* pontját az alábbiakban kifejtett indokok alapján.
- [52] A kalkulátor segítségével az adott projekt kivitelezési költségeiből, meghatározott képlet alkalmazásával lehet kiszámolni a tervezési díjat. A periratok alapján megállapítható, hogy a felperes ugyanakkor a projekt díjalapjaként nettó 10.525.000.000 forint árindexálással növelt összeget tüntetett fel, amely magában foglalta az előkészítés költségét (árindexálás nélkül nettó 645.000.000 forint, amelyből a közbeszerzéssel érintett költség nettó 586.000.000 forint) és a kivitelezési munkák költségét is (árindexálás nélkül nettó 7.806.000.000 forint). Az előkészítési költség részét képezte az „engedélyezési tervek” (árindexálás nélkül nettó 131.000.000 forint) és a „kiviteli tervek” (árindexálás nélkül nettó 312.000.000 forint) tervezett költsége. Tehát az előkészítés költsége már tartalmazta azokat a tervezési költségeket is, amiket a felperes a kalkulátorral kívánt kiszámolni. A felperes akkor járt volna el helyesen, ha díjalapként a tervezési költségek nélküli előkészítési költséget és a kivitelezési munkák költségét vette volna figyelembe. Így a tervezési költségekkel a kamarai díjszámítás szabályaival ellentétesen növelte meg a díjalapot, amely magasabb becsült értéket eredményezett.
- [53] A felperes által sem vitatottan az épületekre vonatkozó tervezési díjszámítást alkalmazta a teljes projektre, tehát a nem épület jellegű létesítmények tervezésére (pl.: erdőterv, közjóléti tervezés, kiállítás forgatókönyv készítése stb.), illetve olyan munkákra is, amihez tervezési feladat nem kapcsolódott (erdészeti-kertészeti munkák). A teljes projekt díjalapból a 0,025-ös értéknövelő tényezővel megemelt 1,27-es szorzóval (azaz összesen 1,295-ös szorzóval) számolta ki a becsült értéket. A felperes által hivatkozott Magyar Mérnöki Kamara Épületek Létesítésével Kapcsolatos Mérnöki Szolgáltatások Ajánlott Díjszabásához kapcsolódó útmutató 3.1.4.1. pontja alatt szereplő táblázat szerint az 1,27-es szorzó műemlék-felújítás, műemléképület funkcióváltozása kategória esetén alkalmazandó. Az útmutató 3.1.4.2 pontja szerint a 0,025-ös növelő tényező akkor alkalmazható, ha *f)* az épület műemléki környezetben, világörökségi területen, természetvédelmi területen, tájvédelmi körzetben, nemzeti parkban létesül vagy *g)* az épület kiemelkedő városképi jelentőségű vagy védelemre érdemes minősítésű területen létesül. Tehát az 1,27-es szorzó csak műemlék-felújításra, műemléképület funkcióváltozására alkalmazható, míg a növelő tényező csak épületekre. A felperes a megemelt szorzót alkalmazta újonnan létesítendő építményekre is (mint például gépkocsi tároló, apartmanház), amelyek nem tekinthetők műemlék-felújításnak, műemléképület funkcióváltozásának, továbbá épületnek nem minősülő létesítményekre is (pl. véderdő, kert). Mindezek alapján helyesen rögzítette az alperes, hogy a felperes nem alkalmazhatta volna az egész projekt díjalapra az 1,27-es szorzót (ahogy a 0,025-ös növelő tényezőt sem), meg kellett volna bontania a számítást létesítménytípusonként és az adott létesítményre vonatkozó szorzóval kellett volna külön-külön elvégeznie a számítást függetlenül attól, hogy egy egységes projektről, komplex tervezési munkáról van szó. A

megemelt szorzó alkalmazásával a felperes eltért a kamarai díjszabás szabályaitól, amely magasabb becsült értékhez vezetett.

- [54] Tekintettel arra, hogy a felperes a kamarai díjszabás szerinti kalkuláció módszerét választotta a becsült érték meghatározásához, a közigazgatási eljárásban és a jelen perben a módszer alkalmazásának a helyességét kellett vizsgálni. A jogsértés megállapítását az alperes arra alapította, hogy a felperes eltért a választott módszertől, ezáltal a becsült értéket nem reális módon képezte. Nem az volt a vizsgálat tárgya, hogy a piaci árhoz képest, illetve a korábbi közbeszerzés ajánlataihoz képest reális volt-e a becsült érték. Ezért az alperesnek és a bíróságnak sem kellett vizsgálnia, hogy a becsült érték megfelel-e a piaci árnak. Erre figyelemmel a törvényszék nem tartotta szükségesnek a becsült érték reális voltának bizonyítása érdekében szakértő kirendelését, így mellőzte az érdekelt szakértő kirendelésére vonatkozó indítványát.
- [55] Az árindexálással kapcsolatban a törvényszék hangsúlyozza, hogy az tényként állapítható meg, hogy a közbeszerzési eljárás megindításakor elérhető KSH építőipari termelői árindex mértéke nem annyi volt, mint amivel a felperes kiszámolta a projekt díjalapját, és így a becsült értéket. Tehát a nem megfelelő árindexálás szintén a becsült érték indokolatlan növelését eredményezte, amely így nem felelt meg a Kbt. 16. § (1) bekezdésében foglalt „közbeszerzés megkezdésekor” követelménynek.
- [56] A magtár méretével kapcsolatban a törvényszék megállapította, hogy a felperes által a jogorvoslati eljárás során 2022. május 2-án megküldött és D.80/25/2022. számon iktatott válaszához mellékelte, VÁTI-TÉT által 1992-ben készített hasznosítási vázlatban a magtárról készült rajzokon semmilyen méret nem szerepelt, így a felperes által állított 35,30 m x 11,50 m befoglaló méret nem igazolható ezzel a dokumentummal. A per során a 18. sorszámú beadványával benyújtott vázlaton ugyanakkor utólag kézzel feltüntetésre került ez a méretezés, azonban ennek hitelességét egyéb dokumentummal a felperes nem támasztotta alá, az általa helyesnek tartott méretet semmilyen egyéb dokumentummal nem igazolta. A vázlatban a rajzok mellett található szövegben a határozatban is megjelölt szintenkénti 185 m²-es érték szerepel. Tekintettel arra, hogy a magtár alapterületének alátámasztására maga a felperes nyújtotta be a VÁTI-TÉT által készített dokumentumot, így ez állt az alperes rendelkezésére a közigazgatási eljárás során, az abban szereplő információk az alperesi álláspontot igazolják, így jogszerűen vette figyelembe a szintenkénti 185 m²-es méretet a döntése során. Továbbá a magtár rajzai egy földszint + két emelet + tetőteres, azaz 4 szintes épületet ábrázolnak, valamint a közbeszerzés műszaki leírásaként kiadott előzetes tervezési program 13. oldalán a magtár tervezett újrahasznosítási funkciójánál a felperes maga is 4 szinttel számolt: „turista- és vendégház kialakítása (Fsz. + 2 emelet (60 fő) + manzárd (40 fő) szállás)”. A felperes által a per során becsatolt és általa zártan kezelni kért kormányelőterjesztés sem igazolja a felperes által állított méreteket, a fényképen bár a felperes által hivatkozott 5. ablak látszik, a méretre vonatkozó adat azon sem szerepel, illetve semmi nem utal arra, hogy az a rész egy 5. szint, egy beépítendő padlás lenne. A felperes a jogorvoslati eljárásban nem hivatkozott a per során becsatolt Vál Község Önkormányzata Képviselő-testületének „a településkép védelméről” szóló 17/2018. (XII. 17.) önkormányzati rendeletére, azonban a rendeletet, mellékleteit és függelékeit megvizsgálva a törvényszék nem azonosított benne semmilyen adatot, ami a felperes állításait alátámasztaná a magtár méreteit, illetve szintszámát illetően. A törvényszék megjegyzi, hogy figyelemmel a Kp. 78. § (4) bekezdésére a felperes a perben nem hivatkozhat bizonyítékként olyan dokumentumra, amely a jogorvoslati eljárásban már rendelkezésére állt, de a jogorvoslati eljárásban elmulasztott benyújtani. A közigazgatási perben a bíróság jogszerűségi felülvizsgálatát a támadott határozat meghozatala idején alkalmazandó jogszabályi rendelkezések és fennálló tények, illetve a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján végzi el. Az alperes kizárólag a felperes által rendelkezésre bocsátott iratokból vonhatta le a következtetéseit. Mindezek alapján azokat a

méreteket, illetve szintszámokat, amiket a felperes a keresetében állít, nem tudta dokumentumokkal alátámasztani, a keresetben szereplő méretek és szintszámok ellentétben állnak a közbeszerzés műszaki leírásában foglaltakkal, illetve a jogorvoslati eljárásban benyújtott VÁTI-TÉT által készített dokumentummal. A korábban benyújtott dokumentumokon szereplő épületszintek nem adják ki a felperes által összes alapterületként megjelölt méretet. Mindezekre tekintettel az alperes helyesen állapította meg, hogy a felperes tévesen határozta meg a műszaki szakmai alkalmassági feltételt, mivel nem nyert igazolást, hogy a felperes által megjelölt összesen 4731 m² megfelelne a valóságnak.

[57] A fentiek alapján a közbeszerzési dokumentumokban a felperes nem megfelelően adta meg a releváns információkat, így a közbeszerzési dokumentumok alapján nem volt biztosított, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. A felperes tehát nem tett meg minden szükséges intézkedést a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében. A műszaki szakmai alkalmassági feltétel téves adatok alapján történő meghatározása szintén kihathatott a verseny tisztaságára és a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére, mivel kizárhatott olyan szereplőket az ajánlattételből, akik enyhébb alkalmassági feltételek mellett érvényes ajánlatot tehettek volna. Mindezekre figyelemmel helyesen jutott az alperes arra a következtetésre, hogy a felperes nem tett eleget a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt, megfelelő alaposságú közbeszerzés előkészítési kötelezettségének. A törvényszék megjegyzi, hogy – az érdekelti érveléssel szemben – az alperes nem a pénzügyi alkalmassági követelményre való torzító hatásra alapította döntését, azzal kapcsolatban nem tett megállapítást.

[58] A bírással kapcsolatban a törvényszék hangsúlyozza, hogy a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.

[59] A Kúria a Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletében kiemelte, hogy a közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntést is csak jogszabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül vagy változtathatja meg. A közigazgatási bíróságnak nem feladata az egyes tények, körülmények újraértékelése, mert azzal a közigazgatási szerv hatáskörét vonná el és tiltott felülmérlegelést végezne.

[60] Megállapítható, hogy az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltak figyelembevételével, mérlegeléssel határozta meg a szankció mértékét, a törvényi szempontokat figyelembe vette, azokat értékelte, határozatában a szükséges mértékben megjelölte a mérlegelése szempontjait és indokait. Határozata 117. pontjában felsorolta mindazokat a körülményeket, amelyeket mérlegelése során figyelembe vett. A mérlegelési jogkörben hozott, okszerű következtetésekből álló és indokolt döntés felülmérlegelésére a bíróság nem jogosult.

[61] A bíróság megítélése szerint - figyelemmel a közbeszerzés tárgyára és magas értékére - a bírásgmaximumhoz (10%) képest a kiszabott bírság (1,7%) összege nem tekinthető túlzottnak. A törvényszék megjegyzi, hogy más piaci szereplőkkel szemben kiszabott bírságösszegek nem mérlegelési tényezők, mert a bírósági felülvizsgálat tárgya a jelen közigazgatási eljárás eredményeként meghozott és a keresettel támadott közigazgatási határozat jogszerűsége. Ahogy a Kúria is hivatkozott arra a Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletében, sem a felperes, sem a bíróságok nem ismerik az alperes gyakorlatát teljeskörűen, a felperes által kiválasztott egyes bírságösszegekből a bírásgkiszabási gyakorlatra következtetni nem lehet. Emellett az alperes nincs elzárva attól, hogy a korábbi gyakorlatán változtasson.

- [62] A Kbt. 165. § (4) bekezdése értelmében 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. Rámutat a törvényszék, hogy az alperes nem állapíthat meg más becsült értéket, mint amit az ajánlatkérő megállapított. Tehát függetlenül attól, hogy a becsült érték meghatározását nem tartotta jogszabályszerűnek az alperes, nem volt lehetősége arra, hogy a bírságkiszabás során a felperes által megállapított becsült értéktől eltérjen és egy alacsonyabb összeget vegyen alapul.
- [63] A Kbt. 165. § (11) bekezdés *d)* pontja szerint az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását súlyosbító körülményként kell figyelembe venni, de arra vonatkozó előírást nem tartalmaz a Kbt., hogy enyhítő körülményként kellene azt értékelni, hogy az ajánlatkérő korábban nem követett el jogsértést. A felperesi hivatkozással ellentétben az alperes a felperes javára értékelte, hogy a jogsértés reparálható volt. Kiemelendő, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdése nem tartalmaz olyan előírást, hogy csak anyagi jogsérelem esetén szabható ki bírság. A bírságkiszabás körében nem volt a felperes javára értékelhető, hogy a megfelelő uniós eljárásrendet alkalmazta, mivel az alperes nem is állította azt, hogy a becsült érték meghatározásának nem megfelelő volta az uniós eljárásrend és alkalmazásának megkerülését eredményezte volna. Önmagában az együttműködés tanúsítása sem értékelhető a felperes javára, az törvényi kötelezettsége. A felperes által hivatkozott ítélet nem irányadó a perbeli esetben, mivel abban a bíróság a Kbt. 62.§ (1) bekezdés *q)* pont szerinti kizáró ok körében megállapított jogsértéssel összefüggésben állapította meg, hogy a jogsértés súlyát minősíteni kell. A jelen eljárásban az alperes nem erre alapította a döntését és egyébiránt ezen kizáró ok már hatályon kívül lett helyezve.
- [64] A törvényszék megjegyzi, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértésével kapcsolatban a felperes a 18. sorszámú beadványában nem keresetkiegészítést terjesztett elő, hanem a keresetben nem szereplő új érvelést adott elő. A Kp. 43. § (1) bekezdése szerint a keresetet a közigazgatási cselekmény keresettel nem támadott, a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető rendelkezésére csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni. A bíróság kizárólag a törvényes határidőn belül előadott kereseti indokok keretei között vizsgálódhat, a késve előterjesztett újabb, más irányú kereseti kérelem felől érdemben nem dönthet. Mindezek alapján a törvényszék mellőzte ezen felperesi érvek elbírálását.
- [65] A fentiekre figyelemmel a törvényszék megállapította, hogy az alperes határozata a keresettel támadott körben nem jogszabálysértő, ezért a keresetet a Kp. 88. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján elutasította.

Záró rész

- [66] A törvényszék mellőzte az alperes perköltségéről való rendelkezést a Kp. 35. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése alapján tekintettel arra, hogy az alperes a perköltséget a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdésére történő hivatkozással számította fel, ugyanakkor nem jelölte meg a tevékenységével összefüggésben felmerült időráfordítást.
- [67] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése, a 39. § (1) bekezdése és a 42. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti 600.000 forint kereseti illeték a felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés *l)* pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége folytán a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.
- [68] Az érdekeltnek a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján, mivel perköltség megtérítésére nem köteles, illetékfizetési kötelezettsége sem keletkezik.

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

Budapest, 2022. október 11.

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
a tanács elnöke, előadó

dr. Serestyén Katalin s.k.
bíró

dr. Sík Magdolna s.k.
bíró