



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 106.K.701.914/2024/14.
Felperes: Magyar Nemzeti Múzeum Közgyűjteményi Központ
(1088 Budapest, Múzeum utca 14-16.)
A felperes képviselője: Sztérényi Ügyvédi Iroda
(1011 Budapest, Fő utca 14-18., eljáró ügyvéd: dr. Sztérényi Sándor ügyvéd)
Alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője: dr. Jánosi Bálint László kamarai jogtanácsos
Alperesi érdekelt: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(1026 Budapest, Riadó u. 5)
Az alperesi érdekelt képviselője: dr. Nyerges Éva kamarai jogtanácsos
A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.77/8/2024. számú határozat megtámadása

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 50.000 (ötvenezer) forint, az alperesi érdekeltnek 50.000 (ötvenezer) 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 mint ajánlatkérő – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második rész, XVI. fejezete szerinti nyílt közbeszerzési eljárás alapján – 2023. április 28-án megkötött és 2023. augusztus 31-én módosított szerződéssel – 4 év időtartamú keretmegállapodást kötött „Gépi és kézi földmunka régészeti lelőhelyeken” tárgyban 2.280.000.000 Ft keretösszeg erejéig (EKR001879032022). Az eljárást megindító felhívás II.2.4) pontja alapján a szerződés szerint ellátandó tevékenységek megegyeztek a jelen perben vitatott közbeszerzési eljárás (EKR000089672024) tevékenységeivel.
- [2] A felperes 2023. augusztus 1-jén is indított közbeszerzési eljárást 3 év időtartamú keretmegállapodás megkötésére ugyanezen tárgyban és ugyanezen közbeszerzési eljárásrend szerint 6.000.000.000 Ft keretösszeg erejéig, amely azonban a 2023. december 6-án megküldött összegezése szerint eredménytelen lett, mert az ajánlattevők kizárólag érvénytelen

ajánlatot nyújtottak be (EKR001235892023).

- [3] A felperes ezt követően 2024. január 29-én indított új, keretmegállapodás megkötésére irányuló nyílt közbeszerzési eljárást.
- [4] 2024. február 1-jén pedig – párhuzamosan a nyílt közbeszerzési eljárással – a Kbt. 98. § (2) bekezdésének e) pontja alapján uniós, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást is indított a Duna Aszfalt Út és Mélyépítő Zrt., a ZEMPLÉNKŐ Kelet-magyarországi Építőipari Fővállalkozó és Bányászati Kft., valamint a Hazai Építőgép Társulás Szolgáltató Zrt. felhívásával. A közbeszerzés becsült értéke 1.500.000.000 Ft (EKR000089672024).
- [5] Az eljárás a Kbt. 105. § (1) bekezdés a) pont szerinti keretmegállapodás megkötésére irányult egy ajánlattevővel. A felhívás II.2.4) pontjában rögzítettek szerint a nyertes ajánlattevőnek bizonyos időszakban párhuzamosan tervezetten 5 helyszínen kell régészeti kutatáshoz kapcsolódó gépi és/vagy kézi földmunka biztosítását teljesíteni. A felhívás IV.2.1) pontja szerint a tárgyalásos eljárás jogcíme a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja, a tárgyalásos eljárás indoka: „Az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.”
- [6] Az ajánlattételi határidőre egyetlen egy ajánlat sem érkezett, a 2024. február 26-án elkészített összegezés szerint a felperes az eljárást eredménytelennek minősítette a Kbt. 75. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [7] A felperes 2024. február 1-jén megküldte a Közbeszerzési Hatóságnak a Kbt. 103. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatását, amelyben a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás indokaként a 2022-es közbeszerzési eljárása keretösszegére hivatkozott, a 2023-ban indított nyílt közbeszerzési eljárás eredménytelenségére, továbbá a zöldberuházások esetén fennálló régészeti feladatellátási kötelezettségére. Előadta, hogy a jelenlegi keretösszege fogyását minden nap monitorozza, így látható annak kimerülése. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 23/C. § alapján, amennyiben a beruházó a régészeti gépi földmunka elvégzését nem tudja biztosítani, arról ő köteles gondoskodni a beruházó költségén, melynek során a próba feltárás és a megelőző feltárás munkarészekhez külső erőforrásokra támaszkodik. Ezen munkaelemek standardizáltak, a közbeszerzés tárgya mindig azonos, a megvalósítási hely különbözik. A kötelezett piaci szereplőkkel az azoktól érkező hivatalos megkeresést követően 15 napon belül kell szerződést kötnie és az abban rögzített feladatokat 30 nap alatt elvégeznie. A Magyar Kormány befektetésösztönzési stratégiája eredményeként az elmúlt 10 évben nem tapasztalt terjedelemben indultak zöldmezős beruházások, melyek közül négyet nevesített. „A feladatellátás évek óta rögzített volumenéhez és így a felkészültsége szintjéhez képest kiugróan változott / megnőtt feladatellátási igény okán a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmény objektíve nem volt előrelátható a „mindennapos monitorozás” mellett sem”. Jelenleg az egyéb szerződésekben már lekötött vagy már teljesített és a jelentkező előzetes igények összesen 3.527.590.541 Ft + áfa összeget tesznek ki, vagyis az a munkamennyiség, amit már nem tud hívni 1.247.590.541 Ft + áfa. A rövid határidő mellett előre jelzett nemzetgazdasági, továbbá szakpolitikai szempontból kiemelt tőkeberuházások óriási kiterjedésű, azonnali régészeti támogatását csak ezen eljárásfajta párhuzamos alkalmazásával tudja megoldani. „Konkrét beszerzési igény, azaz a munkanemek helyszínhez rendelése és keretszámának meghatározása csak az egyes piaci szerződések megkötése után lehetséges, mely „időablakban” [(ca. 5-7 nap, azaz adott esetben 3-4 munkanap! (15 napos teljes jogszabályi szerződéses keret alapján számítva!)] még hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatása sem lehetséges a vonatkozó eljárási szabályok betartásával. Így ezen kiemelkedő beruházások régészeti feladatainak támogatása időben zárt keretmegállapodásos eljárás lefolytatásával biztosítható csak az összes irányadó jogszabály betartásával.” A hirdetmény

közzététele nélkül induló tárgyalásos eljárással párhuzamosan a Kbt. 81. § (1) bekezdése szerinti nyílt közbeszerzési eljárás megindítását is megkezdte. A korábbi gyakorlata alapján megítélése szerint ca. 5-6 hónap alatt jut el szerződéskötésre uniós nyílt közbeszerzési eljárás esetén, míg a gyorsított eljárás is, a legoptimálisabb határidőkkel is számolva, min. 50-55 nap alatt folytatható le gyakorlati tapasztalatai alapján.” 2024. január 16-án szerződést kötött Szeged megyei jogú város önkormányzatával 120.000 m² kiterjedésű próbafeltárássra, amelyre nem tudott előre felkészülni. Ezen szerződését csatolta. Az alperesi érdekelt azon kérdésre miszerint „pontosan mutassa be és dokumentumok csatolásával igazolja, hogy a Kormány mikor és milyen formában jelezte számára a hivatkozott feladatokat”; azt a választ adta, hogy „HIPA (Nemzeti Befektetési Ügynökség) szóbeli tájékoztatás”.

- [8] Az alperesi érdekelt 2024. február 15-én hivatalbóli kezdeményezést nyújtott be az alpereshez a Kbt. 152. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján, melyben kérte a felperessel szemben a Kbt. 98. § (2) bekezdésének *e*) pontja megsértése megállapítását, mert nem igazolta megfelelően azt, hogy a választott jogalap feltételei maradéktalanul fennállnak. Az alperes az eljárást megindította, majd az iratok 2024. február 26-án történő beérkezését követően tájékoztatta a feleket az ügyintézési határidőről és annak kezdő napjáról, arra figyelemmel, hogy az EKR szerint a közbeszerzési eljárás már lezárult. 2024. április 25-én az ügyintézési határidő meghosszabbításáról hozott döntést.

Az alperes határozata

- [9] Az alperes 2024. április 30-án kelt D.77/8/2024. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pontját, ezért 1.000.000 forint bírsággal sújtotta. Indokolása szerint a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kizárólag abban az esetben alkalmazható jogszerűen, ha a közbeszerzés tárgya vonatkozásában az alábbi feltételek mindegyike egyidejűleg fennáll: a) előállt egy rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet egy előre nem látható okból, b) az előző feltétel miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók, c) a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból. Az első feltétel vizsgálata eredményeként megállapította, hogy az EKR001879032022 és az EKR000089672024 azonosítószámú közbeszerzési eljárásokban – az eljárást megindító felhívások II.2.4) pontjai alapján – a szerződéses feladatok azonosak. A vizsgált eljárás alapján kötetendő szerződés egyedüli célja kizárólag az volt, hogy az EKR001879032022 azonosítószámú közbeszerzési eljárás keretösszege kimerülése esetén a keretösszeget kiegészítse annak érdekében, hogy a felperes a feladatait folyamatosan képes legyen ellátni. A hivatkozás szerint a rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet e keretösszeg kimerülésének veszélye miatt állt elő, figyelembe véve azt is, hogy a jövőben elvégzendő és e keretösszegeből fedezendő munkák száma folyamatosan emelkedik. A keretösszeg kimerülése az eljárás megindításakor még nem történt meg, vagyis a felperes az új közbeszerzési eljárás szerinti feladatait ezen időpontban a keretmegállapodása hatálya alatt teljesíteni tudta. Az ajánlatkérő csak a rendkívüli sürgősség által indokolt, a sürgősségből fakadó kényszerhelyzet elhárításához szükséges mértékben, mennyiségben és időtartamban jogosult a szerződés megkötésére. A rendkívüli sürgősségre alapított eljárást a jogalkotó nem a sürgős, hanem a rendkívül sürgős, kivételes helyzet fennállása esetén engedi alkalmazni, és az előre nem látható oknak az ajánlatkérőtől független körülmények miatt kell előállnia. Jelen esetben az eljárás megindításakor nem állt elő rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet a keretösszeg mennyiségével kapcsolatban, mivel e keretösszeg ekkor még nem merült ki, és ezért nem állt elő azonnali kárelhárítást igénylő, késlekedést nem tűrő helyzet, vagyis az első feltétel nem valósult meg. Mivel egy feltétel megvalósulásának a hiánya is már azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő jogszerűtlenül alkalmazta a Kbt. 98. § (2) bekezdés *e*)

pont szerinti közbeszerzési eljárást, ezért az ajánlatkérő megsértette e jogszabályi rendelkezést. Önmagában az a körülmény, hogy a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók, nem alapozhatja meg a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását, ha rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet nem áll fenn a közbeszerzési eljárás megindításakor.

- [10] A Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján a Kbt. 165. § (6) bekezdés c) pontjában meghatározott eset megvalósulása miatt a jogsértés megállapítása mellett bírságot szabott ki. A bírság összegét a Kbt. 165. § (7) és (11) bekezdései alapján határozta meg az eset összes körülményét figyelembe véve, melynek során a felperes javára értékelte, hogy nem lehetett megállapítani a jogsértés nyilvánvalóan szándékos voltát, és azt is, hogy a felperessel szemben jogsértést nem állapított meg a 2022., a 2023. és a 2024. években. Terhére értékelte azt a körülményt, hogy a jogsértés jelentős befolyással volt az egész közbeszerzési eljárásra, és így az azt lezáró döntésre is. E szempontokat összességében mérlegelve, a közbeszerzés értékére is figyelemmel a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott maximális mértéket.

A kereset, a védírat és az érdekelt nyilatkozata

- [11] A felperes az alperes határozatát keresettel támadta, melyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy a bíróság a bírság alkalmazását mellőzze vagy annak mértékét jelentős mértékben csökkentse, másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. A felperes peröltséget nem igényelt.
- [12] Hivatkozása szerint az alperes határozata részben iratellenes, részben téves jogértelmezésen és a törvényi rendelkezésekből nem következő joggyakorláson alapul, ezért az alperes alaptalanul állapította meg a jogsértést és rendelkezett a bírság kiszabásáról.
- [13] Az alperes nem alkalmazhatott volna bírságot a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 103. § (4) bekezdése alapján, mert az eljárás lefolytatására irányadó ügyintézési határidőt kétszeresen túllépte. Az alperes eljárására nem az általa megjelölt Kbt. 164. § (3) bekezdésében rögzített 60 napos határidő irányadó, mert nem teljesül azon konjunktív törvényi feltétel, hogy a szerződést már megkötötték. Ezért a Kbt. 164. § (1) bekezdése szerint az alperesnek 15 napon belül kellett volna döntést hozni, melynek kétszerese eltelt a határozat meghozatala előtt.
- [14] Az alperes iratellenesen és okszerűtlenül értékelte a bírság kiszabásánál irányadó körülményeket. A 49. pontban iratellenesen állapította meg és jogsértően értékelte a terhére, hogy a jogsértés jelentős befolyással volt az eljárást lezáró döntésre, ami fogalmilag kizárt tekintve, hogy az eljárás – az általa választott jogalaptól függetlenül – eredménytelen lett. Az indokolás a bírságkiszabás szempontjait illetően az Ákr. 81. §-át sértve hiányos, mert az alperes nem vizsgálta az észrevételeiben előadott, a bírság mértékének csökkentését megalapozó tényezőket. Az indokolási kötelezettség terjedelme körében az Ákr. Nagykommentára, a 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény, a Kúria Kfv.VI.37.826/2017/5. számú és KJD2019.18. számon közzétett döntései az irányadóak. A bírság mértéke megváltoztatásának jogszabályi feltételei fennállnak, amit a Kúria Kfv.37.730/2018/11., Kf.8.211/2019/5. számú ítéletei is alátámasztanak.
- [15] A másodlagos kereseti kérelme szerint az alperesnek meg kellett volna szüntetnie az eljárását az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja alapján, mert az eljárás eredménytelen lett, ezért a jogorvoslati eljárás lefolytatásától várható eredmény az ügyfél szempontjából közömbös és a közérdeket sem szolgálja. Nincs tehát olyan jog, jogos érdek, közérdek vagy egyéb várható eredmény, amely az eljárás lefolytatását indokolta.

- [16] Az alperes döntése érdemben sem helytálló. Az alperes az Ákr. 2. §-ának, 3. §-ának, 62. §-ának és a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontjának megsértésével nem tisztázta megfelelően a tényállást a jogalapot illetően sem, nem folytatott le bizonyítást, a döntését pusztán arra alapította, hogy a korábbi közbeszerzési eljárás keretösszege még nem merült ki, ezáltal nem állt elő azonnali kárelhárítást nem tűrő helyzet. Az alperesi érdekeltnek megküldött nyilatkozataiban megfelelően bizonyította a beszerzés feltétlen szükségességét, amely a rendkívüli helyzet megoldásának kényszerét jelentette. Az alperes az irányadó tényekből nem következő, helytelen következtetést vont le. A jelen közbeszerzési eljárás tárgyát képező munkákat folyamatos közbeszerzési megállapodások alapján köteles biztosítani. A feladatellátása és jogszabályi kötelezettsége különös jellege indokolja a hivatkozott jogalap alkalmazhatóságát. Nyilatkozataiban teljeskörűen alátámasztotta, hogy a 1,5 milliárdos keretösszeg arra tekintettel indokolt, hogy a projektlista nap mint nap – előre nem megjósolható projektszámmal és mennyiségekkel – bővül, és a következő eljárás lezárulásáig azokat a feladatokat a jogszabályi kötelezettsége alapján köteles ellátni. Jogszabály szerinti feladatai felmerülésének időbelisége és tényleges volumene nem látható előre, s ekként a rendkívüli sürgősséget indokolja, hogy a beszerzés elhúzódása ténylegesen és aktuálisan veszélyeztette a feladatellátása biztonságát. Az alperes a jogalap alkalmazhatóságának jogszabályi feltételeit a kontextusból kiragadva rigid módon értelmezi, és rosszhiszemű eljárását feltételezi. Hangsúlyos körülmény, hogy a jogsértőnek talált jogalapot kizárólag a szükséges mértékben alkalmazta.
- Bizonyítékként csatolta a közbeszerzési hatóság részére küldött tájékoztatását, a hivatalbóli kezdeményezést és az alperes eljárást megindító végzését.
- [17] Az alperes védiratában – a határozatban foglaltak fenntartásával – a kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását kérte az IM. r. 3. § (2) bekezdése alapján. Hivatkozása szerint az ügyintézési határidőre az „*analogia legis*” elve alapján alkalmazta a Kbt. 164. § (3) bekezdés utolsó fordulátát, mert egyértelmű, hogy a jogalkotó a Kbt. 164. § (1) és (2) bekezdése szerinti mértékű ügyintézési határidőt azon jogorvoslati ügyekre rendelte alkalmazni, amelyek esetében a gyors hatósági intézkedés rendkívül indokolt, mivel a hatósági eljárás elhúzódása egy ajánlatkérői – és ezért a köz számára szükséges – igény kielégítését késlelteti. Egy lezárt közbeszerzési eljárás esetében a hatósági intézkedés nem jelent akadályt az ajánlatkérői igény kielégítésére nézve, mivel már nincs folyamatban olyan közbeszerzési eljárás, amely ezen igénykielégítés megvalósítását szolgálná. Ezen esetben a hatósági eljárás nem hátráltatja egyik közbeszerzési szereplő (ajánlatkérő vagy ajánlattevő) érdekeinek hatékony érvényre juttatását sem, mivel a verseny már véget ért. Emiatt jogszerűen alkalmazta a Kbt. 164. § (3) bekezdés utolsó fordulátát.
- [18] A határozat 48. és 49. pontjaiban rögzített indokolás, a felperes terhére értékelt körülmény jogszerű és helytálló. A felperes azon döntésével, hogy nem mindenkinek adott lehetőséget az ajánlattételre a közbeszerzési eljárásban, jelentősen befolyásolta az egész közbeszerzési eljárást, és így az azt lezáró döntést is, ugyanis nem zárható ki, hogy olyan gazdasági szereplő is részt vett volna a közbeszerzési eljárásban egy nyilvános hirdetményre jelentkezve, aki érvényes ajánlatot nyújt be, és akivel szerződést is lehet kötni.
- [19] A lezárt közbeszerzési eljárás jogszerűségét ugyanúgy kötelezettsége a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatásköre alapján megvizsgálni, mint egy eredményes közbeszerzési eljárás jogszerűségét. Ezért semmi oka nem volt arra, hogy okafogyottnak tekintse a jogsértés kivizsgálását, mivel a vizsgálat oka – a jogsértés – azt követően is fennállt, hogy a közbeszerzési eljárás eredménytelen lett. A jogsértés már akkor bekövetkezett, amikor a felperes a közbeszerzési eljárást megindította, és ekkor a felperesnek még nem lehetett tudomása a közbeszerzési eljárás eredményéről. Lényeges, hogy a felperes nem vonta vissza az eljárást megindító felhívását, nem kezdeményezett maga ellen jogorvoslati eljárást, hanem a szándéka arra irányult, hogy a közbeszerzési eljárást lezárja.

- [20] A határozat 33-43. pontjai szerint részletesen megvizsgálta a jogorvoslati ügyet és alapos indokolást követően döntött, mely során figyelembe vette a felperes érvelését is. Az Ákr. 62. § (4) bekezdése alapján szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. A döntéshozatalához elegendők voltak a rendelkezésére álló adatok, az Ákr. 62. § (1) bekezdését nem sértette meg.
- [21] Az alperesi érdekelt is a kereset elutasítását kérte és a felperes kötelezését a perköltsége viselésére, melynek összegét az IM r. 3. § (2) bekezdése alapján kérte megállapítani a pertárgyérték alapján. Hivatkozása szerint azon tény, hogy a kérdéses eljárás eredménytelenül zárult, nem menti fel a felperest a jogsértés alól. A jogsértés jelentős befolyással volt az egész közbeszerzési eljárásra. A bírság összege a Kbt. 165. § (7) bekezdése alapján az eljárás becsült értékének legfeljebb 15%-a lehet, a jelen ügyben kiszabott bírság csupán a becsült érték 0,06%-a, ezért az semmiképp sem nevezhető túlzó mértékűnek. Jelen ügyben azt, hogy a választott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja fennáll, a felperesnek kellett bizonyítania az eljárás megindításakor és a tisztázó kérdéseire, hiánypótlási felhívására maradéktalanul becsatolnia minden bizonyítékot. Eljárása során nem kért be olyan nyilatkozatokat, amelyeket a Kbt. nem írt elő, csak amelyek alátámasztják a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pont szerinti eljárás jogalapját, de a felperes ezeket nem nyújtotta be hiánytalanul. Az alperesnek a rendelkezésére álló iratok alapján kellett a helyzetet, az eljárás jogalapját megítélnie, nem volt szükséges további bizonyítás. Az alperesi eljárás során, utóbb becsatolásra kerülő bizonyítékok a felperes jóhiszemű és együttműködő magatartását tették volna megkérdőjelezhetővé. A jogszabályi rendelkezésben nem szerepel olyan feltétel, amelyre a felperes hivatkozott, miszerint: „[...] feladatellátás és a jogszabályi kötelezettség különleges jellege indokolta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti jogalap alkalmazhatóságát [...]”. A jelen esetben nem volt olyan megoldásra váró helyzet a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megindításakor, amit a még hatályos keretmegállapodásból ne lehetett volna lehívni. A Kbt. rendelkezésének „előállt” szóhasználata, továbbá az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: közbeszerzési irányelv) (80) preambulum bekezdésében foglaltak, illetve az Európai Unió Bíróságának C-250/07. EUB ítéletében és C-392/02. EUB ítéletében kifejtettek alapján csak megtörtént, előre nem látható esemény bekövetkezte és az emiatt bekövetkező rendkívüli sürgősség esetén tekinthető megalapozottnak a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogcíme. Egy még be nem következett helyzetre, egy veszélyhelyzetre való felkészülésként ezen jogcím nem alkalmazható. A felperes maga nyilatkozott továbbá a tárgyaláson akként, hogy „egy jogszabályban rögzített feladata ellátásában előrelátható módon keletkezhetett egy vészhelyzet”, ezért „az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség” fordulata sem következett be, mely kizárja a hirdetmény nélküli eljárás jogszerű alkalmazását.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [22] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [23] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát – a Kp. 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés a) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján – közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 77. § (2) bekezdése alapján nyilvános tárgyaláson bírálta el. A határozat jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) és (2) bekezdése szerint a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a közigazgatási tevékenység megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. Döntése meghozatala során a figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.

- [24] A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló iratok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján állapította meg. 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.
- [25] A bíróság a felperes kereseti kérelmeit nem a felperes által megjelölt sorrendben bírálta el figyelemmel arra, hogy a döntés érdemére kiható eljárási szabálysértés esetén a bíróság a döntés érdemének jogszerűségét már nem vizsgálja. A bíróság a felperes eljárásjogi hivatkozásai körében elsőként abban a kérdésben foglalt állást, hogy az alperes jogsértően határozta-e meg az eljárására irányadó ügyintézési határidőt.
- [26] A Kbt. 164. § (1) bekezdése alapján az alperes – a (2) bekezdésben meghatározott ügy kivételével – az ügyintézési határidő kezdetétől számított tizenöt napon belül köteles az eljárást befejezni, ha az ügyben tárgyalás tartására nem került sor. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint az alperes a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe ütköző módosítása vagy teljesítése, a közbeszerzési eljárás mellőzése ügyében, valamint azon ügyekben, ahol az alperes eljárása hivatalból indul és a jogorvoslattal érintett közbeszerzési eljárásban a szerződést már megkötötték, az eljárás megindításától számított hatvan napon belül köteles az eljárást befejezni. A Kbt. 164. §-ához fűzött indokolás szerint: „A törvény az általános ügyintézési határidő alól a tárgyalás tartásának esetén kívül még egy kivételt is meghatároz, amikor kimondja, hogy a Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be ütköző módosítása vagy teljesítése miatt indult jogorvoslati ügyekben az eljárás megindításától számított 60 napon belül köteles az eljárást befejezni.” A Kbt. tehát nem tartalmaz egyértelmű rendelkezést a perbeli esetre. A bíróság ezért azt vizsgálta, hogy az alperes – a jogalkotói szándék ismeretében jogszerűen tekintette-e irányadónak analógia alkalmazása útján a hosszabb ügyintézési határidőt. A Kbt. 164. § (3) bekezdése olyan eseteket szabályoz, amikor a közbeszerzési eljárás már nincs folyamatban, vagy azért, mert már lezárult és a szerződést megkötötték, vagy azért, mert azt jogtalanul mellőzték. A jelen esetben, ahogyan azt a felperes maga is hangsúlyozta a jogorvoslati eljárásban tett észrevételében, az eljárás eredménytelenül zárult, emiatt nem jött létre szerződés, ezért - hasonlóan a (3) bekezdés által szabályozott esetekhez - a közbeszerzési eljárás nem volt folytatható, a jogorvoslat gyors hatósági intézkedést nem igényelt. A gyors elbírálás szempontjából azonos a jogi sorsa azon esetnek, ha a közbeszerzési eljárás lezárul, és azon esetnek, ha a közbeszerzési eljárás eredményeképpen szerződést kötnek, ezért az analógia útján a (3) bekezdésben szabályozott 60 napos határidő alkalmazható. Tekintettel arra, hogy az eljárási határidő az iratok 2024. február 26-án történő beérkezésére tekintettel a Kbt. 167. § (7) bekezdése és az Ákr. 52. § (1) bekezdése alapján 2024. február 27 indult meg, 2024. február 26-án az közbeszerzési eljárás lezárult, a hatvan napos határidő letelte előtt 2024. április 25-én az ügyintézési határidőt 10 nappal meghosszabbította, majd 2024. április 30-án határozatot hozott, az alperes az eljárási határidőt nem lépte túl. Így a felperes hivatkozása az ügyintézési határidő kétszeresének túllépésére nem volt helytálló.
- [27] Ezt követően a bíróság azt vizsgálta, hogy eljárási akadályként fennállt-e az eljárás megszüntetésének Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja szerinti oka (okafogyottság).
- [28] Az alperes eljárása a közérdek védelmét szolgálja azáltal, hogy a jogsértést feltárja, a jogsértő helyzetet reparálja, érvényt szerez a jogalkotók által deklarált célkitűzéseknek, biztosítja az speciális és az általános prevenciók célját. Az általános prevenciók célkitűzés a közbeszerzési eljárásokban kiemelten fontos, ennek biztosítása érdekében írta elő a jogalkotó pl. az alperesi határozatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettségét is. A Kbt. tételes szabályai között számtalan eset van, amikor már lezárult közbeszerzési eljárásban kerül sor utóbb a jogsértés megállapítására. A közbeszerzési eljárás jogszerűségét az alperesnek ezen esetekben is kötelezettsége a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatásköre alapján megvizsgálni, melyre védiratában helytállóan hivatkozott. A felperes ezért nyilvánvalóan megalapozatlanul állította

a közérdek hiányát. Az alperes azzal követetett volna el jogsértést, ha okafogyottságra hivatkozással az eljárást megszünteti.

- [29] A következőkben a bíróság azt vizsgálta, hogy az alperes megsértette-e a tényállás tisztázási kötelezettségét.
- [30] Kiemelten hangsúlyos a jelen ügyben, hogy az eljárásrend törvényi feltételei megvalósulását az ajánlatkérőnek kellett igazolnia a közbeszerzési eljárás megindításakor és arról be is kellett számolnia az alperesi érdekelt részére a Kbt. 103. § (1) bekezdése alapján. Az alperes feladata az volt, hogy a kezdeményezésben foglaltak alapján megvizsgálja, a felperes által hivatkozott indokok és rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alátámasztják-e a hirdetményes eljárás mellőzését. A felperes a keresetében nem hivatkozott olyan konkrét tényre, körülményre, amelyet az alperes elmulasztott volna feltárni, a tényállás tisztázás jogsértő voltát a tények nem helytálló értékelésében látta megvalósulni, amely az ügy érdemére tartozik, ezért annak keretében bírálendő el. Figyelemmel arra, hogy az annak megítéléséhez szükséges tények, hogy a kezdeményezésben hivatkozott jogsértés megvalósult-e az iratanyag és az EKR adatai alapján már ismertek voltak, rendelkezésre álltak, ezért nem volt további tisztázandó tény, körülmény. Az alperesnek egyébként sem feladata az, hogy olyan bizonyítékok után kutasson, amelyek esetleg alkalmasak lehetnek az egyébként csak kivételesen igénybe vehető eljárásrend alkalmazása jogszerűségének alátámasztására. Alaptalanul hivatkozott ezért arra a felperes, hogy az alperes nem tisztázta megfelelően a tényállást, nem folytatott le bizonyítást. Az alperes ezért nem sértette meg az Akr. 3. § a és 62. §-a szerinti tényállás tisztázás kötelezettségét azzal, hogy további bizonyítást nem folytatott le.
- [31] Az alperesi döntés érdemét tekintve – a jogalap körében – a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eljárásrend jogszerű felperesi alkalmazása volt vizsgálendő, amely szerint az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat kivételes esetben, ha az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból.
- [32] A fenti rendelkezések alapján az alperes helytállóan állapította meg határozatában a jogalap alkalmazhatóságának konjunktív törvényi feltételeit és e körben az előre nem látható okból előálló rendkívüli sürgősséget jelentő helyzet fennállását kellett vizsgálnia.
- [33] Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: közbeszerzési irányelv) (80) preambulum bekezdése szerint: „Kizárólag kivételes körülmények között, amikor az adott ajánlatkérő szerv által előre nem látható és neki fel nem róható események által előidézett rendkívül sürgős helyzetben még lerövidített határidőkkel sincs mód rendes eljárás lefolytatására, az ajánlatkérő szervek számára – amennyiben feltétlenül szükséges – engedélyezhető, hogy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében ítélik oda a szerződéseket. Ilyen eset állhat elő olyankor, amikor természeti katasztrófa következtében azonnali intézkedésre van szükség.”
- [34] Az Európai Unió Bíróságának – érdekelt által hivatkozott C-328/92. sz. ítélet kimondta, hogy „az ajánlatkérő csupán akkor hivatkozhat a rendkívüli sürgősségre, ha a beszerzés elhúzódása nem csupán a jövőben veszélyezteti, hanem ténylegesen veszélyeztette a [feladat]ellátás biztonságát.” Az EUB C-250/07. számú ítéletében rögzítésre került, hogy „a Bizottság emlékeztet arra, hogy e rendelkezés akkor alkalmazható, ha az „ajánlatkérő által előre nem látható események által okozott rendkívüli sürgősségi okok” állnak fenn. Márpedig a jelen esetben az ajánlatkérő sem rendkívüli sürgősségi okok fennállását, sem előre nem látható események megtörténtét nem bizonyította. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza többek között, hogy az egységek beépítésének és üzembe helyezésének időpontja már az első pályázati felhívás közzététele előtt is ismert volt, Kréta szigetének növekvő villamosenergia-

szüksége nem volt váratlan, és az a tény, hogy két eljárást visszavontak, nem tekinthető előre nem látható eseménynek az ajánlatkérő szempontjából.”; továbbá a C-392/02. EUB ítélet szerint: „Másodszor, ami a 93/38 irányelv 20. cikke (2) bekezdésének d) pontjában szereplő eltérést illeti, azt az ítélkezési gyakorlat három feltétel egyidejű fennállásának, nevezetesen előre nem látható esemény, a felhívás közzétételéhez szükséges határidőkkel összeegyeztethetetlen rendkívüli sürgősség, valamint az előre nem látható esemény és az abból fakadó rendkívüli sürgősség közötti oksági kapcsolat meglétének rendelte alá.”

[35] A Kbt. rendelkezését összevetve a közbeszerzési irányelv fenti preambulumbekkezdésében foglaltakkal és figyelembe véve az EUB jogértelmezését is, ahhoz, hogy jogszerűen alkalmazható legyen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás a rendkívüli sürgősséget egy már előállt, tehát bekövetkezett eseménynek kell kiváltania a bíróság megítélése szerint is.

[36] Az alkalmazott eljárásrend indokoltságát a felperesnek kellett alátámasztania. A felperes ezen eljárás lefolytatásának szükségességét a várható állami beruházásokkal indokolta, melyekről szóbeli tájékoztatás útján szerzett tudomást, konkrét megkeresést még nem kapott, azokból szerződéses kötelezettsége még nem származott. A felperes egyetlen egy konkrét szerződésre hivatkozott (szegedi beruházás), melyből eredő felperesi kötelezettség (120.000 m² próbafeltárás és régészeti földmunka) a felperes 2023-ban megkötött keretszerződés által biztosítható, annak tárgya ezen feladatot is tartalmazza. A felperes azt számszerűen nem mutatta ki, hogy ennek teljesítésére a még meglévő keretösszeg terhére ne lenne képes. A felperes nem mutatta be részletesen, hogy mit jelentenek a „már lekötött” és a „jelentkező előzetes igények”. A teljesített igények pedig nyilvánvalóan nem jelenthetnek sürgős intézkedést igénylő helyzetet. A felperes azt nem vitatta, hogy a hatályos keretmegállapodása még nem merült ki, és a perben sem bizonyította, hogy valamely szerződéses kötelezettségét ne tudná az alapján teljesíteni. A per során is általánosságban hivatkozott arra, hogy a projektlista nap mint nap – előre nem megjósolható projektszámmal és mennyiségekkel – bővül. Figyelemmel arra, hogy a felperes eljárásának megindításakor a keretösszeg még nem merült ki, nem állt elő egy rendkívüli sürgősséget jelentő, azonnali kárelhárítást igénylő, késlekedést nem tűrő helyzet. A felperes valójában egy biztonsági tartalék képzésére kívánta felhasználni ezt az eljárást. Azonban egy még be nem következett helyzetre való felkészülésre ez a jogcím nem használható. Mindezek alapján a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának az első feltétele nem állt fenn, amit az alperes – a felperes által indokként előadott hivatkozások és általa szolgáltatott bizonyítékok megfelelő értékelésével – helytállóan állapított meg. Tekintettel arra, hogy a korábbi közbeszerzési eljárás keretösszegének ki nem merülése önmagában kizárta az első törvényi feltétel megvalósulását az alperesnek erre a tényre jogszerűen alapíthatta a megállapítását.

[37] A bíróság utal arra, hogy a felperes maga is azt írta, hogy a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eljárásrend alkalmazását a jogszabályi kötelezettsége alapján fennálló állandó és egyúttal azonos feladatok ellátási kötelezettsége tette szükségessé, amelyeket rendszeresen keretmegállapodás keretében rendel meg. A rendszeresség és kiszámíthatóság pedig eleve kizárja ezen eljárás alkalmazhatóságát, amelyre kivételes esetben és kivételes helyzetben kerülhet sor.

[38] Végül a bíróság a felperessel szemben kiszabott bírság mérlegelésének jogszerűségét vizsgálta.

A kiszabott bírság jogszerűsége tekintetében a bíróság – a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján – csak azt vizsgálhatja, 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. A bíróság megállapította, hogy az alperes nem értékelte jogsértően a felperes terhére, hogy a jogsértés jelentős befolyással volt az eljárást lezáró döntésre. Az ugyanis, hogy a felperes nem a megfelelő

