



Fővárosi Törvényszék

A határozat száma:	103.K.703.175/2024/17.
A felperes:	BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zrt. (1116 Budapest, Kalotaszeg u. 31.)
A felperes képviselője:	dr. Vörös Katalin ügyvéd (1061 Budapest, Andrássy út 17. III. em. 11.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	O.M.T CONTROL Hungária Zrt. 1022 Budapest, Tövis u. 32/C.
Az alperesi érdekelt képviselője:	Dr. Farkas Edit Ügyvédi Iroda – dr. Farkas Edit ügyvéd 1036 Budapest, Lajos u. 51.
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott egyedi döntés (D.411/12/2024.) jogszerűsége

í t é l e t e:

A bíróság a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 158 000 (százötvennyolcezer) forint perköltséget.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesi érdekeltnek 12 000 (tizenkétezer) forint perköltséget.

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

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

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes a 2023. január 5-én feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában a 2023/S 007-015445 szám alatt megjelent ajánlati felhívással a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Rész 81. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a „A BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zrt. telephelyeinek élőerős őrzése – K22144 Élőerős őrzés-védelem” szolgáltatásmegrendelés tárgyában. A közbeszerzés becsült értéke 9.983.794.080 forint volt.
- [2] Az ajánlattételi határidő lejártáig összesen hét ajánlat érkezett, köztük az alperesi érdekeltté 3.284.888.000 forintról. A felperes 2023. február 17-én az ESG Holding Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) ajánlattevő részére hiánypótlási felhívást (a továbbiakban: Hiánypótlási Felhívás) küldött

az ajánlati ár összege kapcsán. Az alperesi érdekelt a Hiánypótlási Felhívás ellen 2023. március 3-án jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Az alperes a D.83/21/2023. iktatószámú határozatával (a továbbiakban: Határozat) az alperesi érdekelt kérelmének helyt adott. A felperes 2023. május 8-án a Kbt. 166. § (5) bekezdésére hivatkozással felfüggesztette a közbeszerzési eljárását a Határozattal szemben benyújtott kereset folytán indult közigazgatási perre tekintettel. Ezt követően 2024. április 8-án tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy lezárta az eljárást felfüggesztését, mert a bíróság a 103.K.701.566/2023/15. számú ítéletével a Határozatot megváltoztatta és a jogorvoslati kérelmet elutasította.

[3] A felperes 2023. március 22-én a BKM027/1-10/2023 iktatószámú felhívásában (a továbbiakban: Felhívás I.) megállapította, hogy az alperesi érdekelt megajánlott ajánlati ára a belügyminiszter közleményében megállapított, 2023. évre vonatkozó, a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Szmvt.) szerinti minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsiorádij általános forgalmi adó nélküli legkisebb mértékénél lényegesen alacsonyabb. Erre tekintettel a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján árandokolás-kérésre hívta fel az alperesi érdekeltet a következő tartalommal:

„Indokolásában részletesen mutassa be, hogy nyertes ajánlattevőként történő kihirdetésük esetén hogyan képesek a megajánlásaikkal, valamint az ajánlati felhívás és a közbeszerzési dokumentumok előírásaival összhangban eleget tenni szerződéses kötelezettségeiknek.

Az indokolás megadása során az ajánlattevő mutassa be valamennyi, a beszerzésnek az ajánlatkérő által meghatározottak szerinti teljesítése során felmerülő minden közvetlen és közvetett költségét, ennek során térjen ki a feladatellátás személyi és tárgyi feltételeire vonatkozó költségek bemutatására, amelyek az ajánlattétellel kapcsolatban felmerülnek, mutassa be különösen, de nem kizárólagosan:

- teljesítéshez szükséges, a feladatok ellátásnak közvetlen személyi költségeit (munkabérek, bérpótlékok, szabadságok, betegszabadságok díjai, járulékok, munkába járás költségei, kamarai tagsági díj, foglalkozás-egészségügyi vizsgálat költségei, oktatási-képzési költség, stb.),

- teljesítéshez szükséges, a feladatok ellátásának közvetlen tárgyi költségeit (munkaruha, munkacipő, egyéb felszerelés, védőital biztosításának költségei, járórgépkocsik költségei {beszerzési ár, szervizelés, javíttatás, fenntartás} stb.)

- teljesítéshez szükséges, a feladatok ellátásnak valamennyi közvetett költségét (általános cégműködési költségek {vezetés-irányítás, irodaköltség, ügyvitel-adminisztráció, bérszámfejtés, könyvelés, jogi képviselet, könyvvizsgálat, informatika, telefonhasználat, fénymásolás költségei, stb.}, kötelező felelősségbiztosítás díja, a minőségirányítási rendszer költségei),

- külön a szakmai irányítás projektköltségét, az anyag- és amortizáció projektköltségét, a munkaerő foglalkoztatásához kapcsolódó projektköltségét, egyéb projektköltséget,

- alvállalkozói teljesítés esetén az alvállalkozói díjat, és annak felmerülő költségeit,

- a fizetendő adókat, (pl.: helyi iparüzési adó, társasági adó),

- a teljesítés során felmerülő kivételesen előnyös körülményeket, amennyiben van ilyen, valamint

- minden egyéb, a teljesítéssel összefüggésben felmerülő további, az ajánlattevőt terhelő költségeket (pl.: kockázati fedezet),

- az elérni kívánt nyereséget.

Ajánlatkérő a fenti költségelemek bemutatását a csatolt excel fájl kitöltésével kéri megadni.”

[4] A Felhívás I-re az alperesi érdekelt 2023. március 30-én 104 oldal terjedelmű indokolást adott (a továbbiakban: Árandokolás). Az ajánlati ára megalapozottságát a saját számítási

metódusa, és az ajánlatkérő által kért excel fájl kitöltésével is alátámasztotta, továbbá csatolta az Árindokolásban foglaltakat alátámasztó dokumentumokat is.

- [5] A közbeszerzési eljárás folytatását követően a felperes az alperesi érdekelt árajánlatát továbbra is aránytalanul alacsonynak találta, ezért a 2024. április 8-án kelt felhívásával (a továbbiakban: Felhívás II.; Felhívás I. és II. együttesen: Felhívások) a Kbt. 72. § (3) bekezdésére hivatkozással kiegészítő indokolást kért a következő tartalommal:
- „1. Ajánlattevő a műszaki leírás 45. oldalán „Szolgáltatást ellátók ellenőrzésének rendje” című alfejezetben foglaltakkal összhangban meghatározta, hogy valamennyi telephely vonatkozásában havonta 15 dokumentált ellenőrzésével kapcsolatban éves szinten mekkora óraszámot kíván ellenőrzésre fordítani.
- Kérjük ajánlattevőt, hogy az általa meghatározott éves óraszámot további számításokkal alátámasztani szíveskedjen, annak érdekében, hogy ajánlatkérő objektíven meg tudjon győződni az ajánlati elem megalapozottságáról.
2. Ajánlattevő a műszaki leírás 45. oldalán „Szolgáltatást ellátók ellenőrzésének rendje” című alfejezetben foglaltakkal összhangban meghatározta, hogy valamennyi telephely vonatkozásában havonta 15 dokumentált ellenőrzésével kapcsolatban éves szinten mekkora futás teljesítménnyel számolt (km).
- Kérjük ajánlattevőt, hogy az általa meghatározott futás teljesítményt (Km) további számításokkal alátámasztani szíveskedjen, annak érdekében, hogy ajánlatkérő objektíven meg tudjon győződni az ajánlati elem megalapozottságáról.
3. Ajánlattevő a műszaki leírás 44. oldalán „Ajánlattevő az őrzésvédelmi szolgáltatással összefüggésben vállalja, hogy” című alfejezetben foglaltakkal összhangban meghatározta, hogy éves időintervallumban milyen darabszámban kíván papír alapú naplót biztosítani.
- Kérjük ajánlattevőt, hogy az általa meghatározott papír alapú napló darabszámot további számításokkal alátámasztani szíveskedjen, annak érdekében, hogy ajánlatkérő objektíven meg tudjon győződni az ajánlati elem megalapozottságáról.”
- [6] Az alperesi érdekelt a Felhívás II.-re 2024. április 16-án megadta részletes kiegészítő indokolását (a továbbiakban: Kiegészítő Indokolás), amelyhez az azt alátámasztó dokumentumokat is csatolta.
- [7] A felperes a 2024. június 12-én kelt összegezésében (a továbbiakban: Döntés) az eljárást a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozással eredménytelennek nyilvánította, az alperesi érdekelt ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelennek találta. Indokként hat érvénytelenségi okot határozott meg. Egyrészt a szolgáltatás ellátását fenntarthatatlannak tartotta a kiszámított nyereség összegéből. Mivel az esetleges szerződéskötés után az óradíjak 12 hónap elteltével indexálhatók legkorábban, ezért addig az időpontig a nyereséget fel fogja emésztetni a költségnövekedés. Másrészt az alperesi érdekelt megajánlott óradíja (nettó 2.900 forint/óra) jelentős mértékben alatta van a belügyminiszteri közleményben meghatározott 2023. évi (nettó 3.349 forint/óra) és a 2024. évi (nettó 3.684 forint/óra) minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsioáradíjnak, a szolgáltatás ellátását ilyen rezsioáradíj mellett fenntarthatatlannak találta. Harmadrészt ellentmondásosnak találta az Árindokolásban megadott, az alkalmazottaknak fizetendő óradíjat (bruttó 1812 forint/óra) az interneten megtalálható, a közbeszerzés tárgya szerinti személy- és vagyónőri álláshirdetésekből megajánlott óradíjakkal, erre tekintettel a kiegészítő árindokolást megalapozatlannak találta. Negyedrészt kiemelte, hogy az általa foglalkoztatott 260 fővel történő feladatellátás közvetlen személyi költsége több, mint 50%-kal magasabb, mint a Kiegészítő Indokolásban megadott összeg. A közvetlen személyi költségeken belül a munkabérek nála 80-90%-kal haladják meg az alperesi érdekelt által megadott összegeket. Ötödészt a távhőszolgáltatásról szóló 2005.

évi XVIII. törvény 3. § q) pontjára hivatkozással hangsúlyozta, hogy a távhőszolgáltatás, mint létfontosságú rendszerelem folyamatos és zökkenőmentes biztosításának meghiúsulási kockázata jelentős mértékben megnövekedne, amennyiben nem megfelelően kiválasztott ajánlattevő végezné a tárgyi szolgáltatást, és ez fogyasztók százezreit érintené/érintette volna hátrányosan. Ez pedig az alperesi érdekelt nyertessége esetén fennállna. Hatodrészt hangsúlyozta, hogy az adóhatóság által a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatást nyújtó társaságokkal szemben megindított végrehajtási és egyéb eljárások száma magas, ezért a nem megfelelően alátámasztott ajánlati ár jelentős kockázatot rejt magában.

- [8] Az eredménytelen vitarendezési eljárás után az alperesi érdekelt a Döntéssel szemben 2 kérelmi elemet tartalmazó jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Az 1. kérelmi elemben sérelmezte, hogy a felperes jogsértő indokok alapján nyilvánította az árajánlatát érvénytelennek. A 2. kérelmi elemben arra mutatott rá, hogy az eljárás Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára történő hivatkozással való eredménytelenné nyilvánítására azért nem lett volna lehetőség, mert az ajánlata érvényes volt.

Az alperes határozata

- [9] Az alperes a D.411/212/2024. iktatószámú határozatával a jogorvoslati kérelem 1. kérelmi elemében foglaltaknak helyt adott és megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 73. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdéseit és a Kbt. 79. § (1) bekezdését, ezért megsemmisítette az összegezést. A jogorvoslati kérelem 2. kérelmi elemében foglaltaknak szintén helyt adott és megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontját. A felperessel szemben 50.000.000 forint bírságot is kiszabott.
- [10] Indokolása szerint a felperes jogszerűtlenül döntött az alperesi érdekelt ajánlata érvénytelenségéről a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján. Döntését azzal indokolta, hogy az alperesi érdekelt mind az Árindokolásban, mind a Kiegészítő Indokolásában megfelelő, objektív tartalmú tájékoztatást adott a Felhívás I.-ben és a Felhívás II.-ben foglaltakra. Bemutatta a teljesítéshez szükséges, a feladatok ellátásának közvetlen költségeit. A Felhívás I. előírásának megfelelően bemutatta a teljesítéshez szükséges feladatok ellátásának közvetlen és közvetett költségeit, ezt meghaladóan részletezte a szakmai irányítás projektköltségét, az anyag- és amortizáció projektköltségét, a munkaerő foglalkoztatásához kapcsolódó projektköltségét, egyéb projektköltséget, az alvállalkozói teljesítés esetén az alvállalkozói díjat, és annak felmerülő költségeit, a fizetendő adókat, minden egyéb, a teljesítéssel összefüggésben felmerülő további, az ajánlattevőt terhelő költségeket, továbbá az elérni kívánt nyereséget. A Kiegészítő Árindokolásban objektív módon ismertette az ellenőrzésre fordítandó éves óraszámot telephelyenkénti bontásban, valamint a kialakított ellenőrzési köröket és indokolta a részéről kalkulált 600 db szolgálati naplóra szóló ajánlatát.
- [11] Ennek ellenére a felperes a Döntésben olyan érvénytelenségi okokat határozott meg, amelyeket nem értékelhetett volna az alperesi érdekelt terhére. Az első érvénytelenségi ok kapcsán a Felhívás I.-ben mindössze az elérni kívánt nyereség bemutatását kérte, de nem utalt arra, hogy ezt az elhúzódo szerződéskötés okán kéri. A Döntésben mégis a 2025. I. félév végén esedékes árindexálás körülményére figyelemmel állapította meg, hogy az alperes árajánlata szerinti összeggel a szerződés nem teljesíthető. A költségnövekedés kérdésére a felperes sem a Felhívás I.-ben, sem a Felhívás II.-ben nem kérdezett rá. Az alperesi érdekelt terhére nem lett volna értékelhető az eljárás elhúzódoása. A Kbt. 81. § (11) bekezdésére figyelemmel az ajánlattételt követő változások sem bírhattak volna relevanciával.

- [12] A második érvénytelenségi ok kapcsán utalt arra, hogy annál az ajánlattételi határidőhöz képest jelentősen későbbi időbeli, a 2024. évi minimális vagyónvédelmi rezsióradíj összegéről szóló belügyminiszteri közlemény nem lehetett figyelembevehető szempont. Ráadásul a felperes a Felhívásokban sem kérte annak bemutatását, hogy az alperesi érdekelt részéről megajánlott óradíj hogyan feleltethető meg a 2024. évi minimális vagyónvédelmi rezsióradíj összegének.
- [13] A harmadik érvénytelenségi okot illetően szintén azt emelte ki, hogy az árajánlat érvénytelenítése abban az esetben lehetséges, amennyiben az áringoklás-kérés és a kiegészítő indoklás-kérés erre vonatkozóan ehhez kapcsolódóan felhívást tartalmaz. Ennek azonban a felperes nem tett eleget. Sem a Felhívás I.-ben, sem a Felhívás II.-ben nem kérte az alperesi érdekelttől annak bemutatását, hogy az Áringoklásban megadott, az alkalmazottaknak fizetendő óradíj milyen okból áll ellentmondásban az interneten megtalálható személy- és vagyónőri álláshirdetésekből megajánlott óradíjakkal. Az érvénytelenségi ok abból a szempontból sem lehetett helytálló, hogy a Kiegészítő Indoklásban foglaltak el nem fogadását nem a 2024. áprilisi internetes adatokkal kellett volna összevetnie a felperesnek, hanem a 2023. február 6-ai ajánlattétel időpontjában fennállókkal. Ezt meghaladóan azt sem jelölte meg, hogy milyen internetes álláshirdetéseket elemzett, azaz az alperesi érdekelt megajánlott óradíja nem volt objektíven összehasonlítható az interneten fellelhető óradíjakkal.
- [14] A negyedik érvénytelenségi ok indoklását azért nem találta elfogadhatónak, mert ilyen hivatkozást és felhívást sem a Felhívás I., sem a Felhívás II. nem tartalmazott. Az objektív összehasonlíthatóság is hiányzott, mivel a felperes nem mutatta be, hogy részéről a hivatkozott 260 fő alkalmazottnak milyen feladatokat milyen időbeosztás szerint kellett ellátnia, azaz releváns konkrétumok nem álltak rendelkezésre. Az ötödik és a hatodik érvénytelenségi okot érintően szintén nem történt felhívás a Felhívásokban, azaz a felperes ezekkel kapcsolatban egyik esetben sem kért magyarázatot az aránytalanul alacsony árra. A valós, okszerű és objektív tényekre alapítása követelményének való megfelelés is hiányzott.
- [15] A 2. kérelmi elem az 1. kérelmi elem alapossága okán szükségszerűen megalapozottnak számított. Mivel a felperes jogsértő módon állapította meg az alperesi érdekelt ajánlatának érvénytelenségét, ezért jogsértő módon alkalmazta a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontját és nyilvánította eredménytelenné az eljárást, mivel az alperesi érdekelt a bírálat megkezdésétől számított 180 napot követően is fenntartotta ajánlatát.
- [16] A felperes terhére bírság kiszabását tartotta indokoltnak, mert súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy nem megfelelő részletezettséggel és nem okszerűen tárta fel az alperesi érdekelti ajánlat áringoklással kapcsolatos érvénytelenségének okait. A mérlegelési jogkörében eljárva a bírság kiszabása során figyelemmel volt a közbeszerzés tárgyára és értékére, illetve arra is, hogy a jogsértés a Döntés megsemmisítésével reparálható és az adott közbeszerzés vonatkozásában annak ismételt tanúsítására nem került sor. Értékelt, hogy a közbeszerzés nem támogatásból valósul meg, így a jogsértés megállapításához más szerv eljárásában további szankció nem kapcsolódhat. A felperes együttműködő magatartását, illetve azt is figyelembe vette, hogy nem lehetett megállapítani a jogsértés nyilvánvalóan szándékos voltát.

A keresetlevél és a védirat

- [17] A felperes keresetet terjesztett elő az alperes döntésével szemben, amelyben elsődlegesen kérte annak megváltoztatását akként, hogy a jogorvoslati kérelmet utasítsa el azzal, hogy a jogsértés megállapítását és a kiszabott bírságot mellőzze. Másodlagosan a döntés megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Harmadlagosan kérte a bírság

összegének mérséklését. Utóbbi kereseti kérelmére érdemi indokolást nem adott elő. Utalt arra, hogy továbbra is fenntarja a Döntésben és az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában részletesen kifejtett álláspontját.

- [18] Kiemelte, hogy az alperes tévesen állapította meg az alperesi érdekelt árajánlata érvénytelenné nyilvánításának jogszerűtlenségét. A Kbt. által előírt kötelezettsége volt ajánlatkérőként, hogy az aránytalanul alacsonynak értékelt ajánlati ár tekintetében minden kétséget kizáróan meggyőződjön arról, hogy a kért ellenszolgáltatás racionális közgazdasági indokokon és számításokon alapul, nem tekinthető irreálisnak, elfogadása nem jelent kockázatot számára. A kapott indokolásnak pedig objektív alapúnak kellett volna lennie. E kritériumnak való megfelelés viszont az alperesi érdekelt ajánlatánál hiányzott. Az árindokolás-kérés szükségességénél és a megfelelő árindokolás benyújtása elmulasztása esetén alkalmazandó következményeknél több kúriai és alperesi döntés tartalmára is hivatkozott.
- [19] Az Árindokolásból és a Kiegészítő Indokolásból kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy az árajánlat irreálisan alacsony összegűnek minősült. Hangsúlyosan utalt arra, hogy az Szmvt. szerint egyértelműen aránytalanul alacsony árajánlatnak számított az ajánlat a benyújtásának időpontjában. A megajánlott rezsiorádij jelentős mértékben alatta maradt a belügyminiszteri közleményben meghatározott 2023-as minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsiorádijnak. Amennyiben 2024-ben kötötte volna meg a szerződést, akkor nagyjából 22 %-kal haladta volna meg a belügyminiszteri közleményben meghatározott 2024. évi minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsiorádij az alperesi érdekelt által megajánlott díjat. Erre tekintettel okkal volt feltételezhető részéről, hogy az alperesi érdekelt a megajánlott óradíjon a szolgáltatás megfelelő ellátására nem lehetett képes. Ezen eltérést az alperesi érdekelt objektív módon nem tudta igazolni, alátámasztani. Az alperesi érdekeltnek a belügyminiszteri közleményhez képest jelentősen alacsonyabb és azzal így ellentétes ajánlata esetén fennállt a veszélye annak, hogy az adó- és járulékfizetési kötelezettségeinek nem tesz eleget. A 2-3%-os nyereséggel való kalkulálás fenntarthatatlanságával az alperesi érdekeltnek – akár a közbeszerzési eljárás elhúzódása okán – számolnia kellett volna. Az ajánlata fenntartásával pedig ezzel lényegében kalkulált is. Az Árindokolásban és a Kiegészítő Indokolásban foglaltak tehát nem indokolták megfelelően, hogy a szerződés a megajánlott áron teljesíthető lett volna. Hangsúlyozta továbbá, hogy ajánlatának teljesíthetőségét az ajánlat benyújtásának időpontjára vizsgálta és állapította meg annak érvénytelenségét. Az alperesi érdekelt ugyanis az ajánlattételi határidő lejártához volt kötve az ajánlatával, ezért neki, mint ajánlatkérőnek az ebben az időpontban fennálló tények alapján volt vizsgálódási kötelezettsége. A Kiegészítő Indokolás körében előadta, hogy a felperesnek azt nem is kellett volna kérni, mivel a 2023-ban tett Árindokolásból egyértelműen megállapítható volt, hogy az alperesi érdekelt nem számolt se az inflációval, se a rezszi óradíjra vonatkozó előírásokkal.
- [20] A Kbt. 70. § (2a) bekezdése és a 75. § (1) bekezdés c) pontja értelmezésénél a Közbeszerzési hatósághoz fordult állásfoglalás kérése érdekében, amelyet az KTF-0026/02/2023. szám alatt (a továbbiakban: Állásfoglalás) meg is adott. Az Állásfoglalás alapján viszont – az árajánlatok érvénytelensége okán – kizárólag a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének megállapítására volt jogszerű lehetősége.
- [21] Az alperes a védiratában – a határozatában foglaltak fenntartása mellett – a felperes keresetének elutasítását kérte. Részletesen kifejtette, hogy a döntésében egyenként és részletekbe menően megvizsgálta a felperes által megjelölt hat érvénytelenségi okot és kifejtette, hogy azok alapján mely szempontok mentén nem nyilvánítható volna

érvénytelenné az alperesi érdekelt ajánlatát. Egyrészt hangsúlyosan utalt arra, hogy a felperes a Felhívásokban nem kérdezett rá több érvénytelenségi ok alapjául szolgáló körülményre, ezért azokra nem alapíthatta volna döntését. Másrészt a felperes olyan szempontokat vett figyelembe e körben, amelyek az ajánlat benyújtásakor még nem álltak fenn vagy nem voltak ismertek.

A bíróság ítélete és annak indokai

- [22] A kereset – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [23] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. A bíróság az ügyet tárgyaláson bírálta el. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.
- [24] A bíróság mindenekelőtt kiemeli, hogy a Döntésben és az előzetes vitarendezési eljárásban kifejtetteket „automatikusan” nem vizsgálhatta. A Kp. 37. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a keresetlevél tartalmazza a közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelmet, az annak alapjául szolgáló tények, illetve ahhoz szükséges bizonyítékok előadásával. Rögzítendő, hogy a közigazgatási perben – a [21] bekezdésben említettek szerint – a kereseti kérelemhez kötöttség elve érvényesül, amely szerint a bíróság a felperes keresete alapján kizárólag a keresetlevelében tartalmilag konkrétan megjelölt jogsérelmet és az annak kapcsán vitássá tett tényeket vizsgálhatja, a csupán formálisan, visszautalással feltüntetetteket nem. Ebből következően a bíróság kizárólag a keresetlevélben kifejezetten megjelölt jogsérelem és az ennek alapjául felhozott indokok mentén vizsgálja az alperesi döntés jogszerűségét. Ezért a bíróság nem tehetett eleget azon közvetett, visszahivatkozással előadott felperesi kérelemnek, hogy a megelőző közbeszerzési eljárás során előadottakat is – a kereseti kérelem részeként – vegye figyelembe.
- [25] A bíróságnak ezt követően abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az alperes helytállóan jutott-e arra a következtetésre, hogy a felperes a Kbt. 72. §-ának jogszerűtlen alkalmazásával, a Felhívások tartalmától eltérve vizsgálta az Árindokolásban és a Kiegészítő Indokolásban foglaltakat, így megállapítva az alperesi érdekelt árajánlatának érvénytelenségét. Ennek szabálytalansága okán pedig nem nyilváníthatta volna a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozással eredménytelennek a közbeszerzési eljárást sem.
- [26] A Kbt. 69. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A (2) bekezdés szerint az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71–72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni.

- [27] A Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében. A (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelően az ajánlatkérő az indokolás elfogadhatóságának megítéléséhez – ha az elfogadhatóság kétséges – további kiegészítő indokolást kérhet az ajánlattevőtől, a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett. Az ajánlattevő kötelessége az ajánlati ára megalapozottságára vonatkozó minden tényt, adatot, kalkulációt az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani ahhoz, hogy megfelelő mérlegelés eredményeként az ajánlatkérő döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról. Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha a közölt információk nem indokolják megfelelően, hogy a szerződés az adott áron vagy költséggel teljesíthető.
- [28] A Kbt. 73. § (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz [72. §].
- [29] A Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerint eredménytelen az eljárás, ha az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát, vagy a 70. § (2a) bekezdés szerinti száznyolcvan napos ajánlati kötöttség lejártát követően az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát.
- [30] A Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van.
- [31] Az ajánlatkérőnek a Kbt. 69. § (1)–(2) bekezdései alapján a közbeszerzési eljárásokban kötelezettsége áll fent arra vonatkozóan, hogy az egyes ajánlatokat megvizsgálja és amennyiben az szükséges, akkor a kirívóan alacsony árajánlat esetén az érintett ajánlattevőtől a Kbt. 72. § (1) bekezdése alapján először árindokolást, majd ennek elégtelen volta esetén a (3) bekezdés alkalmazásával kiegészítő indokolást kérjen. E jogintézmények célja, hogy az indokolás segítségével az ajánlatkérő meggyőződhesen arról, hogy az ajánlattevő ajánlata alkalmas lehet a tényleges teljesítésre. Ennek megfelelően – a Kbt. 72. §-ban definiáltak szerint – az ajánlattevőnek objektív alapú indokolással kell bizonyítania az ajánlatának a teljesíthetőségét, ezzel egyidejűleg az ajánlatkérő számára való elfogadhatóságot. „Az ilyen jellegű indokolás-magyarázat járul hozzá a Kbt. 69. §-ban definiált megbízható értékelési követelményeknek való megfelelésséghez.” (Tax-Fin-Lex C-367/19. számú ügy 31. és 32. pontjai). „Amennyiben az árindokolás, illetve a kiegészítő indokolás nem alkalmas e hivatkozott objektív alapú indokolás funkciójának betöltésére, tehát abból az ajánlatkérő nem tud meggyőződni a teljesíthetőség megvalósulásáról, akkor neki az érintett ajánlatot a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján szükségszerűen érvénytelenítenie kell.
- [32] A Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdésein alapuló Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdésében foglalt ajánlatkérői jogosítványok viszont szigorú keretek között érvényesülnek. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az ajánlatkérő árindokolást vagy kiegészítő indokolást kér az ajánlattevőtől, akkor az ajánlattevőnek e felhívások tartalmához igazodóan kell megadnia az árindokolását, illetve a kiegészítő indokolását. Az ajánlatkérő a felhívások koordináta-rendszerében mozogva alkalmazhatja a Kbt. 73. § (2) bekezdésében nevesített jogkövetkezményt, azaz az

ajánlat érvénytelenítését. Ezen érvénytelenségi okot tehát olyan körülményre egyáltalán nem alapíthatja, amelyet a Kbt. 72. § (1) és (3) bekezdése szerinti felhívásokban kifejezetten nem fogalmazott meg.

- [33] A jelen ügyben a felperes a [23] bekezdésben megfogalmazott kérdést érintően a vitatási irányának kiindulópontját tévesen határozta meg. Az alperes ugyanis nem az árandokolás, illetve a kiegészítő indokolás kérésű jogosultságát vitatta el az alperesi érdekelt ajánlatával kapcsolatban. Az alperes nem kérdőjelezte meg, hogy felmerülhetett a gyanú benne az alperesi érdekelt árajánlata objektív teljesíthetősége kapcsán. Számára a Kbt. rendelkezésével való összhang hiányát az képezte, hogy a Felhívásokban nevesítettekkel a Döntésben meghatározott érvénytelenségi okok nem álltak összhangban, azokból azok nem következhetek.
- [34] A Felhívás I. alapvetően egy általános jellegű felhívást tartalmazott az alperesi érdekelt teljesítési képességét illetően. Így annak tisztázására hívta fel, hogy milyen közvetlen és közvetett költségei merültek fel a teljesítéssel kapcsolatban, illetve ehhez kapcsolódóan mekkora nyereséget kíván realizálni a közbeszerzési eljárás elnyerése esetén. A Felhívás II.-ben gazdasági-megvalósítási kérdéseket egyáltalán nem fogalmazott meg. Annak tartalma a kivitelezés körében az ellenőrzés rendjét és megvalósíthatóságát érintette.
- [35] Ebből következően a felperes a Döntésben meghatározott első érvénytelenségi okot jogszerűtlenül alapította a nyereségből való megvalósíthatatlanságának hiányára. Az alperesi érdekelt a nyereség vonatkozásában előírt indokolási kötelezettségének az Árandokolással és a Kiegészítő Indokolással megfelelően eleget tett. Az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy – a [32] bekezdésben rögzítettekkel összhangban – sem a Felhívás I., sem a Felhívás II. nem kérdezett rá a rezsióradíjnak a nyereségből való kigazdálkodhatóságára, azokat egymással nem hozta összefüggésbe és az árandokolást megelőző időszak kockázatára sem utalt. Így az érvénytelenségi ok nem korrelált a Felhívások tartalmával.
- [36] A második érvénytelenségi ok jogszerűtlensége alapvető egyezőséget mutatott az első érvénytelenségi oknál tett megállapításokkal. Egyfelől a felperes a Felhívásokban a belügyminiszteri rendeletben meghatározott 2023. évi rezsióradíjon való teljesíthetlenségre direkt módon nem kérdezett rá. Ilyen konkrét utalás hiányában viszont ez érvénytelenségi okként nem volt kezelhető. Másfelől Kbt. 81. § (11) bekezdése szerint a 2024-es belügyminiszteri rendelet szerinti rezsióradíj adatok már nem voltak figyelembevehetőek a 2023. február 6-ai ajánlat megtételének teljesíthetőségénél. Azt ugyan a felperes saját maga is elismerte a keresetlevelében, hogy az alperesi érdekelt ajánlatának megtételekor hatályos körülményeket kellett figyelembe vennie, azonban ezzel ellentétben mégis a 2024-es adatokra utalt a teljesíthetlenség kapcsán. E gyakorlat a Kbt. releváns rendelkezésével nem áll összhangban.
- [37] A harmadik érvénytelenségi oknál az alkalmazás jogszerűtlenségét szintén a Felhívások tartalma jelentette. A felperes azokban semmilyen módon nem utalt arra, hogy az alperesi érdekelt alkalmazottjainak fizetendő óradíja bármilyen ellentmondásban állt volna az általa reálisnak tartott, az interneten megtalálható személy- és vagyoni álláshirdetésekből megajánlott óradíjakkal. Ezen általa vélelmezett ellentmondás feloldására felhívást nem tett. Az alperes megfelelően utalt arra, hogy az alkalmazotti óradíjakkal kapcsolatos érvénytelenségi ok abból a szempontból is aggályosnak minősült, hogy a felperes azt sem határozta meg, hogy pontosan milyen interneten fellelhető ajánlatokat talált relevánsnak, illetve azokat a 2024. áprilisi adatok tükrében vizsgálta annak ellenére, hogy az alperesi

érdekelt ajánlatát 2023. februárjában tette meg. Ez pedig szintén a Kbt. 81. § (11) bekezdésével ellentétesnek minősült.

- [38] A negyedik érvénytelenségi oknak a Kbt. 73. § (2) bekezdésével való összeütközésénél szintén két szempont bírt relevanciával. Egyrészt a Felhívásokban nem jelent meg az általa alkalmazottak költségeinek jelentősen alacsonyabb voltára utalás és aggályosság az alperesi érdekelt által megajánlott költségekhez viszonyítottan. Másrészt ez azért sem fogalmazódhatott meg az alperesi érdekelti árajánlat tekintetében, mert a felperes a hivatkozott 260 alkalmazottját az ajánlat bekövetkezése után időben jóval később vette fel. Így a Döntésében – a Kbt. 81. § (11) bekezdésével ellentétesen – a 2024-es adatokkal vetette össze a 2023. februárban beérkezett ajánlatot.
- [39] Az ötödik és hatodik érvénytelenségi okokat illetően az alperes helyesen hivatkozott arra, hogy azok szintén nem jelentek meg a Felhívások tartalmában. Ráadásul azok még általánosságban sem kerültek megfogalmazásra azokban, azaz az oksági kapcsolat indirekt módon sem létezett köztük. Nem a költségekhez kapcsolódtak, hanem a távhőszolgáltatáshoz tartozó feladatok kiemelt jelentőségét, illetve a közbeszerzés tárgyát képező területen a végrehajtási eljárások jelentős számát érintették, hangsúlyozták.
- [40] Mivel a felperes az alperesi érdekelt árajánlatát – a [33]-[37] bekezdésekből következően – az általa megjelölt érvénytelenségi okokra hivatkozással nem nyilváníthatta volna érvénytelennek, ezért nem rendelkezhetett volna a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozással a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításáról sem. Annak alkalmazására ugyanis kizárólag abban az esetben lett volna lehetőség, ha az alperesi érdekelt árajánlata érvénytelen, mivel azt ő a közbeszerzési eljárásban fenntartotta. Tekintettel arra, hogy a fent kifejtettek okán az alperesi érdekelt ajánlata nem volt érvénytelen, a Kbt. 75. § (1) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok nem állt fenn, így e körben az alperes helytálló döntést hozott.
- [41] A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontjában foglaltaknak megfelelően amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben. A (4) bekezdés szerint 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. A (11) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen
- a) a jogsértés súlyát,
 - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
 - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
 - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
 - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
 - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

- [42] A Kp. 85. § (5) bekezdése értelmében 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. Rögzítendő, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés akkor jogszerű, ha a hatóság az egyedi ügy sajátosságait megfelelően, logikusan, a súlyukhoz igazodóan értékeli, indokolásában számot ad a mérlegelés folyamatáról; mely körülményt, milyen súllyal értékelt, melyet hagyott figyelmen kívül, illetve mindezt milyen okból tette. (Kfv.V.37.095/2023/4-I. [40] bekezdés) Amennyiben a Kp. 85. § (5) bekezdéséből levezethető kritériumoknak nem tesz eleget, akkor a mérlegelési jogkörének gyakorlása okszerűtlennek minősül.
- [43] A jogszabályban meghatározott keretek között kötelezően gyakorolandó hatósági mérlegelési jogkör nem azonos a fakultatív módon alkalmazható méltányossági jogkörrel. Utóbbi alkalmazására abban az esetben van lehetőség, amennyiben arra a releváns jogszabály kifejezetten lehetőséget teremt. Ennek hiányában, saját hatáskörében eljárva e jogosítványt nem gyakorolható.
- [44] A Kp. rendszerében a bíróságot viszont ilyen méltányossági jogkör nem illeti meg. Ebből következően a felperes kérelmével szemben nem rendelkezett jogkörrel a terhére kiszabott bírság méltányosságból való mérséklésére. A Kp. 2. § (1) bekezdésében deklarált feladatával összhangban azt kell megvizsgálnia, hogy az alperes a bírságot a Kbt. 165. § (11) bekezdésében nevesített körülmények értékelésével, jogszerűen szabta-e ki. Az alperesi döntésben e körben leírtakat a felperes egyáltalán nem vitatta, ezért azok érdemi vizsgálatára a bíróságnak nem volt lehetősége, így a mérlegelési jogkör gyakorlását helytállónak kellett elfogadnia.
- [45] Mindezek alapján az alperes helytállón jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a Felhívás I. és II. tartalmától eltérően határozott az alperesi érdekelt árajánlatát érintő érvénytelenségi okokról a Döntésében. Ebből következően jogsértő módon alkalmazta a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezményt és minősítette az érvényes alperesi érdekelti árajánlat ellenére a közbeszerzési eljárást eredménytelennek. Erre tekintettel a bíróság a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [46] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. §-a és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte a pervesztes felperest a kamarai jogtanácsos által képviselt alperes perköltségének megfizetésére. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdése, valamint 4.§ (1) bekezdés a) pontja és bekezdése alapján az alperes által előterjesztett költségjegyzéken felszámítottakkal egyezően állapította meg, mert a felszámított költségigény a védirat tartalmára tekintettel megalapozott volt.
- [47] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1) bekezdése szerint megállapított, az Itv. 62. § (1) bekezdés h) pontja értelmében feljegyzettkereseti illetéket a Pp. 102. § (1) bekezdése alapján a pervesztes felperes köteles megfizetni. A bíróság tájékoztatja a felperest, hogy az illetéket a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 10032000-01070044-09060018 számú illetékbevételi számlájára kell az esedékesség napjáig megfizetnie. A megfizetés során közleményként fel kell tüntetni a Fővárosi Törvényszék megnevezését, a

bírósági ügyszámot, valamint a fizetésre kötelezett adóazonosító számát. Ha a felhívásnak a megjelölt határidőben nem tesz eleget, az illeték behajtására és megfizetésére az illetékekről szóló törvény rendelkezéseit és az adóigazgatási eljárásokra irányadó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni. A teljesítési határidő (a határozat jogerőre emelkedését követő 60. nap) a Pp. 358. § (2) bekezdésére figyelemmel az Itv. 78. § (4) bekezdésén alapul. A teljesítés módját a polgári és közigazgatási bírósági eljárás során meg nem fizetett illeték és állam által előlegezett költség megfizetéséről szóló 30/2017. (XII. 27.) IM. rendelet 3. § (2) bekezdése, míg a teljesítés elmulasztásának következményeit a 3. § (3) bekezdése határozza meg.

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

Záró rész

Budapest, 2025. szeptember 10.

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

dr. Tombor Csaba s.k.
előadó bíró

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.
bíró