



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.700.120/2025/8.
A felperes:	Dream Way Global Marketing Kft. (1067 Budapest, Szondi utca 23.)
A felperes képviselője:	dr. Zamecsnik Tamás ügyvéd (1066 Budapest, Teréz körút 48.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos
Az egyesített per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.637/8/2024. számú határozat megtámadása

í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék az alperes D.637/8/2024. iktatószámú határozatát megváltoztatja és a felperessel szemben kiszabott bírság mértékét 200 000 forintra leszállítja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 100 000 (százezer) forint perköltséget.

A 30 000 (harmincezer) forint feljegyzett kereseti illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen a közléstől számított 15 napon belül a Fővárosi Ítéletáblához címzett, a Fővárosi Törvényszéken jogi képviselő által elektronikus úton előterjesztett fellebbezésnek van helye. A fellebbezésnek tartalmaznia kell az azt megalapozó jogszabálysértést, a jogszabályhely pontos megjelölésével, illetve azt a közzétett Kúriai határozatot, és annak azt a részét, amelytől az ítélet jogkérdésben eltér. A jogszabálysértés és a megsértett jogszabályhely pontos megjelölésének elmaradása a fellebbezés hiánypótlás nélküli visszautasításának jogkövetkezményével jár.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Pénzügyminisztérium mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága 2017. szeptember 7. napján kelt támogatási döntésével TOP-3.2.1-15-TL1-2016-00008 azonosító számon támogatásban részesítette Kajdacs Község Önkormányzatának (a továbbiakban: ajánlatkérő) a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program „Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése” – az Önkormányzati Hivatal épületgépészeti munkáinak elvégzése, energetikai korszerűsítése, külső hőszigetelése, napelem telepítése és egyéb kapcsolódó munkák elvégzése – tárgyú pályázati felhívásra benyújtott támogatási kérelmét, a támogatási szerződés megkötésére 2017. június 2. napján került sor.
- [2] Az ajánlatkérő a támogatott projekt megvalósításával összefüggésben 2019. március 7. napján megküldött ajánlati felhívással a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 115. § szerinti, nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le.

- [3] A felhívás II.1.4) pontjában a teljesítés határidejeként 2019.06.30. napját jelölte meg, és a II.2.7) pontban a teljesítési időtartamot meghatározta, miszerint a teljesítés kezdő és befejező dátuma: 2019.04.03-2019.06.30., továbbá kikötötte, hogy a szerződés nem meghosszabbítható.
- [4] A 2019. április 5. napján kelt összegezés szerint az eljárás nyertese a felperes lett. Az ajánlatkérő és a felperes 2019. június 28. napján kötöttek vállalkozási szerződést, melynek a teljesítési véghatárideje 2019. június 30. napja volt, a vállalkozói díj összegét 81.152.400 Ft-ban határozták meg.
- [5] A szerződést három alkalommal módosították a felek, először a szerződéskötéssel egyidőben, 2019. június 28. napján a kivitelezési határidőt 2019. október 31. napjára módosították. Az E-főnapló adatai alapján a munkaterület átadására 2019. július 5. napján került sor, melyet követően a felperes bontási, előkészítési munkát végzett, azonban 2019. július 15. és október 1. napja között munkavégzés nem történt az épületben tartott rendezvények miatt. Ezt követően 2019. októberében 7 munkanap időtartamban végeztek gépészeti szerelési munkát.
- [6] A felek 2019. október 8-án jegyzőkönyvet vettek fel, mely szerint az ajánlatkérő a kivitelezési munkákat felfüggesztette, mert 2019. augusztus 14. napján a Magyar Falu Program, MFPH/2019 „Polgármesteri hivatal felújítása” elnevezésű pályázat (a továbbiakban: MFP pályázat) keretében pályázatot nyújtott be a polgármesteri hivatal teljes tetőszerkezetének felújítására, amely az előzetes egyeztetések értelmében várhatóan nyertes lesz, így a napelemes rendszer telepítése nem kezdhető meg a tetőcsere előtt. Emellett a tetőcsere a szigetelési és a nyílászáró-csere munkálatait is befolyásolja, mivel a tetőcsere folyamán a teljes alsó dobozolás is be van tervezve így a szigetelést és nyílászárócsereét csak ezután lehet teljes biztonsággal elvégezni az anyagok értékét és állagmegóvását is szem előtt tartva. A munkálatok felfüggesztését a felperes tudomásul vette.
- [7] A 2019. október 25. napján kelt 2. számú szerződésmódosítás keretében a felek 2020. április 30. napjáig meghosszabbították a teljesítési véghatáridőt, melyről az ajánlatkérő 2020. augusztus 13-án adta fel a hirdetményt azzal az indokolással, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti körülmény állt elő, amelyet a kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő nem láthatott előre, miután „az Önkormányzat Polgármesteri hivatal épületére nyert MFP pályázatot a tetőcsere megvalósítására, amely befolyásolja a TOP-3.2.1-15 pályázat befejezésének határidejét, mivel a tetőcsere befolyásolja a napelemes fejlesztést, ezáltal a pályázat befejezési határidejére is hatással van”.
- [8] Az ajánlatkérő 2019. november 14-én kapott értesítést a támogatói döntésről, miszerint a Magyar Falu Program keretében „Polgármesteri hivatal felújítása” MFP-HPH/2019 számú pályázati kiírásra 2019. szeptember 12. napján benyújtott pályázata eredményként 29 999 996 forint támogatásra jogosult, és a projekt megvalósítására 2019. december 1. és 2021. május 31. közötti időtartamban kerül sor. A tetőszerkezet felújítására a 2020. február 19. napján megindított, „Polgármesteri hivatal felújítása Kajdacs Községben” tárgyú közbeszerzési eljárás eredményeként, 2020. március 17. napján kötött vállalkozási szerződést, 2020. június 30-i teljesítési határidővel.
- [9] A perbeli szerződés szerinti kivitelezés építési naplója szerint 2019. október 14. napja és 2020. június 8. napja között munkavégzés nem történt „előre nem látható teljes tetőfelújítási, tetőhéjazat csere munkálatai miatt”.
- [10] A szerződő felek 2020. április 8. napján jegyzőkönyvet vettek fel „Pályázati megvalósítási határidő hosszabbítása, szerződésmódosítás benyújtása” tárgyban, majd 2020. április 20. napján aláírták a 3. számú szerződésmódosítást, amellyel a teljesítési határidőt 2020. augusztus 28. napjára módosították. A 2021. november 5-én feladott hirdetmény indokolása szerint a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja a módosítás jogalapja, amelyet az alábbi körülmények alapoztak meg:
„1.A TOP-3.2.1-15-TL1-2016-00008 azonosító számú „Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése Kajdacs községben” pályázat benyújtásakor még nem volt beadva a MFP-

HPH/2019 kódszámú 3021686213 iratazonosítóval ellátott, „Polgármesteri Hivatal felújítása Kajdacs Községben” című pályázat. Ennek beadása 2019.09.12. napon történt meg, így előzetesen ennek munkálataival nem tudtunk tervezni.

2. A MFP-HPH/2019 kódszámú, 3021686213 iratazonosítóval ellátott, „Polgármesteri Hivatal felújítása Kajdacs Községben” című pályázat támogatói okirata 2019.11.18. napon megérkezett, a munkálatok megkezdésére nem volt lehetőség az időjárási körülmények miatt. A tetőcsere munkálatok csak április hónapban indulnak el és várhatóan június hónap második felében fejeződnek be. A kivitelezés lassabban zajlik, mert a COVID19 vírus szabályozásai miatt, a kivitelezést végző cég állományi létszáma lecsökkent.

3. Mivel a két pályázat megvalósulása egymásra épül, így a TOP-3.2.1-15-TL1-2016-00008 azonosítószámú pályázat részét képező napelemes rendszer kiépítése, valamint az épület külső szigetelési munkálatai is csak a tetőcsere befejezését követően indulhatnak el.”

[11] Az építési napló szerint a munkavégzés 2020. június 9. napján folytatódott, a műszaki átadás-átvételi eljárás 2020. szeptember 22. napján megtörtént.

[12] A Pénzügyminisztérium hivatalbóli kezdeményezőként 2022. április 28. napján jogorvoslati eljárás lefolytatása iránti kezdeményező iratot nyújtott be az alpereshez a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában és a Kbt. 141.§ (6) bekezdésében foglaltak sérelme miatt.

[13] A közreműködő szervezetként eljáró Magyar Államkincstár szabálytalansági gyanúbejelentéssel élt, melynek következtében a kezdeményező 2022. március 10. napján rendelt el szabálytalansági eljárást.

Az alperes első határozata

[14] Az alperes 2022. július 22. napján kelt D.151/9/2022. számú határozatában megállapította, hogy az ajánlatkérő és a felperes mind a 2. számú, mind a 3. számú szerződésmódosítást érintően megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját. A jogsértés miatt az alperes az ajánlatkérő és a felperes terhére külön-külön 1 000 000 – 1 000 000 forint bírságot szabott ki.

[15] Mindkét módosításra vonatkozóan rögzítette, hogy a Kbt. 141. § (2) bekezdés szerinti jogcím nem volt alkalmazható és a Kbt. 141. § (6) bekezdése értelmében a módosítást lényegesnek kell tekinteni, különös tekintettel arra, hogy az eredeti 4 hónapos teljesítési időtartamnak a jelentős, további 6 hónappal, és azt követően még 4 hónappal történő meghosszabbítása az alapszerződéshez képest lényegesen eltérő érdemi feltételt eredményezett, amely a Kúria Kfv.VI.38.008/2018/6. és Kfv.VI.38.014/2018/7. számú ítéleteiben megjelenő bírósági gyakorlat értelmében is lényeges módosításnak minősül.

[16] Az első kezdeményezési elem tárgyában a 2. számú szerződésmódosítás vizsgálatakor megállapította, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglalt előre nem láthatósági követelménynek akkor felel meg az adott szerződésmódosítás, ha az a szerződő feleken kívül álló, tőlük függetlenül is bekövetkező, objektív körülmény miatt következik be, melyet az ajánlatkérő mulasztása, valamint a tervezés hibája nem alapozhat meg. Az ajánlatkérő maga döntött arról, hogy a szerződés megkötését követően pályázik a tetőszerkezet cseréjéhez fedezetet nyújtó támogatásra, mely nem minősül tőle függetlenül bekövetkező, objektív körülménynek.

[17] A második kezdeményezési elem vizsgálatakor a 3. számú szerződésmódosítás tekintetében a hirdetményben rögzített 1) pontbeli indokra vonatkozóan megállapította, hogy a további pályázati források elnyerése érdekében benyújtott pályázat és az ennek keretében megvalósítandó munkák kivitelezése előre látható volt, mivel az ajánlatkérő erről saját maga döntött, így nem minősül érdekkörén kívül eső eseménynek. A 2) pontban megjelölt körülményt sem tartotta jogszerű indoknak, mivel az ajánlatkérőnek előre kellett látnia, hogy a tetőcsere az őszi téli hónapokban nem lesz megvalósítható, így pedig a napelem telepítési

munkák is csúszni fognak. A koronavírus járvánnyal kapcsolatos hivatkozásra kifejtette, hogy a 3. számú szerződésmódosításkor még nem volt tömeges a megbetegedések száma, a 2020. március 11. napján a 40/2020. (III.1.) Korm. rendelettel kihirdetett járványügyi veszélyhelyzet pedig ekkor már másfél hónapja fennállt, így ez szintén nem tekinthető váratlan körülménynek. A hirdetmény 3) pontjában megjelölt körülmény kapcsán rögzítette, hogy már a tetőszerkezet felújítására irányuló MFP pályázat benyújtásakor – vagyis a 3. számú szerződésmódosítást megelőzően több hónappal – ismert tény volt az, hogy a tetőcsere munkálatai szükségképpen meg kell, hogy előzzék az energetikai korszerűsítés és napelem rendszer telepítési munkálatait.

- [18] Összességében megállapította, hogy a szerződő felek mindkét szerződésmódosítással megsértették a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontját azzal, hogy a szerződés módosításoknak a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának ca) alpont szerinti feltétele egyik hirdetményben megjelölt pont vonatkozásában sem állt fenn.
- [19] A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki mindkét felperes tekintetében saját joggyakorlatára és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-263/19. számú ítéletére hivatkozva.
- [20] A Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglalt mérlegelési szempontok között tekintettel volt arra, hogy a szerződő felek súlyos jogsértést valósítottak meg a Kbt. szabályaiba ütköző szerződésmódosításokkal, amely nem reparálható, figyelemmel volt a szerződés értékére és az eltelt rövid időtartamra. Megállapította továbbá, hogy a felperesek közrehatása és felelőssége a jogsértés megvalósulásában azonos volt.

A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.088/2022/13. számú ítélete

- [21] A bíróság az ajánlatkérő és a felperes által kezdeményezett megtámadási per eredményeként az alperes D.151/9/2022. számú határozatának a felperessel szemben 1 000 000 (egymillió) forint bírságot kiszabó rendelkezését megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte, míg az ajánlatkérő mint II. rendű felperesnek a jogsértés hiányát állító keresetét elutasította. Az ítélet [49] pontjában megállapította, hogy a felperes (abban a perben I. rendű felperes) helytállóan mutatott rá, hogy annak megállapítása, hogy közrehatása és felelőssége a jogsértés megvalósulásában azonos volt, egyedi indokolással nem került alátámasztásra, ezért nem megállapítható, hogy az alperes milyen tényekből és körülményekből jutott erre a következtetésre. Az ítélet [50] pontjában a bíróság kiemelte, hogy a Kúria Kfv.IV.37.130/2021/4. számú ítéletének [25] pontja szerint „az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) C-263/19. számú ügyben hozott ítélete nem hagy kétséget afelől, hogy a közbeszerzési szerződés módosításakor a Kbt. 141. §-ában rögzített szabályok jogellenes mellőzéséért a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevője is felelősséggel tartozik és a felügyelő hatóság által indított jogorvoslati eljárásban szankcióval is sújtható, ugyanakkor a Kúria Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéletének [47] pontjában kimondta, hogy „az EUB ítélet (itt: C-263/19. számú ítélet) nem a jogsértés megállapításánál, hanem a bírság kiszabásánál teszi kötelezővé az egyediesítést, a mérlegelést. Arra viszont helytelenül következtet az I. rendű alperes, hogy az EUB ítélet alátámasztaná az objektív felelősségi alakzat fennállását, ugyanis az EUB ítélet magát a felelősségi alakzatot nem vizsgálta, hanem arról rendelkezett, hogy a releváns uniós normákkal nem ellentétes, ha a nemzeti jogi szabályozás az ajánlattevő jogsértésért való felelősségét is megállapítja.” A Kúria egyértelművé tette, hogy a Kbt. szabályaiba ütköző szerződésmódosítás megkötésével mindkét fél jogsértő magatartása megállapítható, a bíróság kiszabás indokolásakor ugyanakkor kötelező elvégezni a mérlegelést és egyediesítést. Az alperes a bírság kiszabása során mérlegelési jogkörben köteles döntést hozni, amely esetben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdése alkalmazandó. Ezen jogszabályi előírás alapján a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt.

165. §-ában meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatók meg, vagy azok nem okszerűek. A bíróság a határozatban foglalt, a felperesre (abban a perben I. rendű felperesre) vonatkozó indokolást megvizsgálva megállapította, hogy a határozat nem tartalmazza a bírságkiszabás során a tekintetében figyelembe vett mérlegelési szempontokat, és annak okszerű indokolását, hogy miből következett az alperes az azonos közrehatására, amely sértette az Ákr. 81. § (1) bekezdésében rögzített indokolási kötelezettséget. A felperes alappal hivatkozott arra, hogy az alperes indokolásának hiányossága korlátozta az érdemi védekezéshez való jogát. Az alperes indokolásának súlyos hiányossága a perben nem orvosolható jogszabálysértés, ezért a határozatot részben, a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja és 92. § (1) bekezdés b) pontjai alapján megsemmisítette és a felperes terhére megállapított bírságot illetően új eljárásra kötelezte. A megismételt eljárásban az alperes a felperesre vonatkozóan köteles volt elvégezni a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja és Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelést és indokolásában egyediesítve számot adni a bírság kiszabás során a mérlegelt tények és körülmények köréről és okszerűen indokolni döntését.

Az alperes második határozata

- [22] Az alperes a megismételt eljárásban hozott D.269/5/2023. számú határozatában a felperessel szemben ismételten 1 000 000,-Ft bírságot szabott ki. A bírság kiszabására és mértékére vonatkozó indokolás elsőként rögzítette, hogy a megállapított jogsértéssel összefüggésben az alperes a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú, valamint a Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéleteiben foglaltakra volt tekintettel, amelyekben a Kúria elvi éllel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. A döntésénél a Kbt. 141. § (1) bekezdésében és a Kbt. 165. § (6) bekezdésében foglaltakra is tekintettel volt, vagyis hogy tárgyi esetben a bírságkiszabás kötelező, mivel a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a jogorvoslati eljárást. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (4) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítette, hogy a közbeszerzési eljárás becsült értéke nettó 81.315.668.-Ft.-Ft volt (Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja). Figyelembe vette a jogsértés súlyát (Kbt. 165. § (11) bekezdés a) pontja), és azt súlyosnak ítélte. A közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása a mellőzéssel rokon jogsértés, és így az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésnek minősül, hisz a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája vész el a szerződéses szakaszban. A közbeszerzés alapelveit (jelen esetben különösen a Kbt. 2. § (4) bekezdését) és célját sérti az ilyen jogsértő magatartás, hisz a közbeszerzési eljárás feltételeinek utólagos módosulásával jár, s annak jelentőségét relativizálja. Azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, tekintettel arra, hogy a felek a jogsértő szerződésmódosítást már megkötötték. A bírságösszeg megállapítása körében értékelte továbbá a Kbt. 165. § (11) bekezdés e) pontjában foglalt feltételt, ugyanis a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszú időtartam telt el.
- [23] Nem értékelte az ügy tényállása szempontjából nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c), d) és f) pontjaiban foglaltakat, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A Fővárosi Törvényszék 103.K.703.405/2023/7. számú ítélete

- [24] A Fővárosi Törvényszék a felperes keresetére eljárva az alperes D.269/5/2023. számú határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. Az általános közigazgatási

rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. § (1) bekezdés f) pontja szerinti semmisségi okot vizsgálva megállapította, hogy az első ítélet több elvi megállapítást tett, amelyek a megismételt eljárásban hozott határozat érdemi indokolásában nem köszöntek vissza. Iratellenesen rögzítette az alperes a bírság jogalapjaként, hogy a Közbeszerzési Hatóság Elnöke kezdeményezte a jogorvoslati eljárást, mivel a kezdeményező a Pénzügyminisztérium (jogutódként a Miniszterelnökség) volt, ezért ténybelileg téves volt a Kbt. 165. § (6) bekezdésére történő hivatkozás is, miszerint az alperes rögzítette, hogy a tárgyi esetben a bírság kiszabása kötelező. Ez különösen azért súlyos tévedés, mert a D.151/9/2022. számú határozat sem tartalmazott a Kbt. 165. § (6) bekezdésére való hivatkozást, hanem – helyesen – a Kbt. 165. (3) bekezdés d) pontját és (4) bekezdését jelölte meg a bírság kiszabás jogalapjaként, melyre vonatkozóan az első ítélet kifejezetten kimondta, hogy az alperes által jelen ügyben alkalmazott Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja a bírság kiszabását nem kötelezően alkalmazandóként írja elő, hanem a „bírságot szabhat ki” kifejezés értelmében a hatóság mérlegelésre bizza, hogy a konkrét ügyben indokolt-e annak kiszabása. Figyelemmel erre, az alperesnek a 165. § (3) bekezdés d) pontja alkalmazásakor egyediesítenie kellett volna indokolását a felperesre vonatkozóan. Az alperes nyilvánvalóan az ítélettel ellentétesen járt el, amikor – ténybeli alap nélkül – a Kbt. 165. § (6) bekezdésére alapította a bírság kiszabását és egyáltalán nem mérlegelte, hogy a felperes esetében indokolt-e annak kiszabása és döntését egyediesített indokolással nem látta el. Az EUB és a Kúria joggyakorlatában megjelenő jogellenes szerződésmódosításért fennálló objektív felelősség tekintetében a bíróság kimerítő jogértelmezést adott az első ítéletben, amelyet nem kívánt megismételni. Az alperes figyelmen kívül hagyta az elsőfokú bíróság megállapítását, miszerint a Kúria egyértelművé tette, hogy a Kbt. szabályaiba ütköző szerződésmódosítás megkötésével mindkét fél jogsértő magatartása megállapítható, a bíróság kiszabás indokolásakor ugyanakkor kötelező elvégezni a mérlegelést és egyediesítést.

- [25] Az alperes a bírság kiszabása során mérlegelési jogkörben köteles döntést hozni, amely esetben a Kp. 85. § (5) bekezdése alkalmazandó. Ezen jogszabályi előírás alapján a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. §-ában meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatóak meg, vagy azok nem okszerűek. A bíróság a határozati indokolást megvizsgálva megállapította, hogy a határozat új mérlegelési elemként rögzítette a jogsértés súlyos jellegét, azonban ezt csak általános jogelvek mentén indokolta, az ügy tényállására utaló, a felperes magatartására vonatkozó indokolást nem fűzött hozzá, ahogyan ezt az első ítélet előírta. Ebből eredően a határozat továbbra sem nem tartalmazta a bírságkiszabás során a felperes tekintetében figyelembe vett mérlegelési szempontokat. A bíróság megjegyezte továbbá, hogy a D.151/9/2022. számú határozat még megállapította, hogy az ajánlatkérő és a felperes közrehatása és felelőssége a jogsértés megvalósulásában azonos volt, a megismételt eljárásban hozott határozat a közrehatás mértékére már megállapítást sem tett, holott a bíróság előírta annak vizsgálatát és az ezzel kapcsolatos következtetés okszerű indokolását.

Az alperes harmadik határozata

- [26] Az alperes a D.637/8/2024. iktatószámú határozatában a felperessel szemben ismét 1 000 000,-Ft bírságot szabott ki. Határozatában rögzítette az előzményi eljárásokban hozott bírósági döntéseket. A határozatának 22. pontjában a felperessel szemben kiszabott bírság indokolása tekintetében elvégzendő mérlegelés és egyediesítés során figyelembe vette a Kbt. 165. § (11) bekezdésben felsorolt mérlegelési szempontokat, mely jogszabályhely

alkalmazása során tekintettel volt arra, hogy az nem egy zárt felsorolást tartalmaz. A Döntőbizottság a bírságkiszabás egyediesítése során egyéb, általa lényegesnek tartott körülményeket is figyelembe vehet. Ezt előre bocsátva a Kbt. 152. § (1) bekezdés g); 165. § (3) bekezdés d) pontjait, a Kbt. 165. § (4) és a 165. § (11) bekezdését idézte, majd azzal érvelt, hogy a bírság kiszabása nem mellőzhető a legsúlyosabb jogsértések megállapítása esetén. Ilyen súlyos jogsértés a közbeszerzési szerződés jogsértő módosítása, mint a mellőzéssel rokon jogsértés.

- [27] A bírság kiszabása körében a felek közrehatását a jogsértés megtörténtében azonosnak ítélte meg. Ennek vizsgálata során az egyediesítéskor a felperes tekintetében arra volt figyelemmel, hogy a gyakorlott szereplője a közbeszerzési piacnak, ennél fogva mint a közbeszerzési eljárásokban jártas gazdasági szereplő számtalan építési, ezen belül energetikai korszerűsítési tárgyú közbeszerzési eljárást nyert meg, és a jelen kezdeményezéssel érintett szerződésmódosításokat megelőzően is részese volt közbeszerzési szerződés módosításának.
- [28] A 2. és 3. szerződésmódosítások indokai tekintetében fel kellett volna ismernie, hogy azok egyike sem minősíthető nem előre látható körülménynek. Építőipari vagy közbeszerzési jogi szaktudást nem igényelt a 2. szerződésmódosítás kapcsán annak felismerése, hogy a második tetőcserére vonatkozó támogatás elnyerése miatt a napelemek elhelyezését meg kell előznie a tetőcsere, amely körülmény nem az ajánlatkérőtől függetlenül állt elő és ennél fogva semmiképpen sem minősíthető az ajánlatkérő által előre nem látható körülménynek. Ugyanez vonatkozik a 3. szerződésmódosításban megjelölt körülményre is. A felperestől elvárható lett volna, hogy felismerje a szerződésmódosítás indoka nem tekinthető előre nem látható módon bekövetkezett körülménynek, hiszen az ajánlatkérő az alapszerződés szerinti munkák fedezetét biztosító pályázaton kívül maga nyújtott be további pályázati források elnyerése érdekében kérelmet. Ugyanígy nem tekinthető előre nem látható módon bekövetkezett körülménynek a felek részéről megjelölt kedvezőtlen novemberi időjárás sem. A felperes részese lett egy közbeszerzési jogi jogviszonynak az alapszerződés megkötésével, ezért felelősség terheli abban a tekintetben, hogy mind a szerződés teljesítése, mind annak módosítása jogszerű legyen. Ezzel kapcsolatos felelősségét nem háríthatja teljes mértékben az ajánlatkérőre. Az alperes nem tekinthetett el a közrehatás vizsgálata körében attól sem, hogy a háttérjogszabályként alkalmazandó a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a szerződésmódosításra vonatkozó 6:191. §-a kimondja, hogy a szerződés kizárólag a felek közös megegyezésével módosítható. Nem vette figyelembe a bírságkiszabás során azt, hogy a felperes álláspontja szerint nem követett el szabálytalanságot ugyanis a bíróság helybenhagyta azt a megállapítást, hogy a kérelmezett mind a 2. számú, mind a 3. számú szerződésmódosítást érintően megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontját. Nem vette figyelembe a szabálytalansági eljárást kezdeményező irat benyújtásának időpontját a bírság kiszabása során, ugyanis a bírság a szerződésmódosítások jogsértő jellege megállapításának a jogkövetkezménye, a szabálytalansági eljárást az alperes hatáskör hiányában nem vizsgálta.
- [29] A bírság összegének megállapítása során figyelemmel volt a közbeszerzési eljárás becsült értékére, amely nettó 81 315 668,-Ft volt, így a bírság maximális összege annak 10%-a lehetett volna. A bírságösszege megállapításakor is figyelembe vette azt, hogy a jogsértés súlyos volt. Figyelembe vette, hogy a felperes a közbeszerzési eljárások során rendszeres résztvevő, a jogsértés utólag nem reparálható, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszú időtartam telt el. Nem vette figyelembe a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c); d) és f) pontjában foglaltakat, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A kereset és a védírat

[30] A felperes az alperes határozata ellen megtámadási pert kezdeményezett. Elsődlegesen kérte az alperes határozatának a Kbt. 172. §-ára tekintettel a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a Kp. 89. § (1) bekezdés a) pontja alapján a megváltoztatását és a felperessel szemben alkalmazott bírság mellőzését. Kérte továbbá az alperesnek a perköltségben való marasztalását az általa csatolt költségjegyzék szerint. Másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. A felperes arra hivatkozott, hogy az alperes nem végezte el a számára a Fővárosi Törvényszék által hozott ítéletben előírt egyediesítést, nem adott számot abban a tekintetben, hogy mire alapozza, hogy az ajánlatkérő és a felperes közrehatása és felelőssége a jogsértés megvalósításában azonos volt, melyre tekintettel ismételten sérült az Ákr. 81. § (1) bekezdése. Hivatkozott arra, hogy az alperes határozatában utalt Kúria Kfv.II.37.434/2017/12., valamint Kf.I.40.725/2021/18. számú ítéletben foglaltakra, amelyekben a Kúria elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív nem jelentheti egyben azt, hogy az alperesnek nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Hiába állítja az alperes, hogy az ajánlatkérővel szemben objektív módon kell kiszabnia a bírságot, ez nem jelent kötelezettséget a felperessel szemben. Az EUB ítélet az objektív felelősségi alakzat fennállására nem szolgálhat, ugyanis az EUB ítélet magát a felelősségi alakzatot nem vizsgálta, hanem arról rendelkezett, hogy a releváns uniós normákkal nem ellentétes, ha nemzeti jogi szabályozás az ajánlattevő jogsértéséért való felelősségét is megállapítja. Így a felperes megítélése szerint az indokolásból továbbra is hiányzik, hogy mitől azonos a jogsérelem és ezáltal a bírság mértéke mindkét személy vonatkozásában, e tekintetben a mérlegelés helyességét is támadta. Megítélése az, hogy továbbra is az ajánlatkérőre összpontosít a határozat, nem tartalmaz érdemi indokolást a felperes relációjában, amelyre tekintettel nem egyediesít. A korábbi eljárásokban már előadottak szerint ismét hivatkozott arra, hogy az alperes figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy az ajánlatkérő jogosulti késedelemben volt felperessel szemben, miután a munkaterületet nem tudta átadni, illetve a később elnyert pályázat megvalósítása a tárgyban projekt megvalósítását gátolta. Ezen körülményre tekintettel a felperessel szemben bírság kiszabása nem indokolt. A felperes további jogsértésként az Ákr. 62. § rendelkezéseit jelölte meg.

[31] Alperes védíratában a felperes keresetének, mint megalapozatlannak az elutasítását és a felperesnek a költségeiben marasztalását kérte. Határozati álláspontját fenntartva arra hivatkozott, hogy a tényállást feltárta, azokból helyes következtetést levonva megalapozott döntést hozott. Eleget tett az ítéletben foglaltaknak, jogorvoslati eljárása és határozata jogszerű. Figyelembe vette a bírság indokolás egyediesítése során, hogy a felperes gyakorlott szereplőnek tekinthető a közbeszerzések piacán. Olyan körülményeket jelöltek meg a szerződésmódosítás indokai körében a felek, amelyek tekintetében a felperesnek, mint gyakorlott piaci szereplőnek fel kellett volna ismernie, hogy azok nem előre nem látható módon előállt körülmények. Nem nyújtott be a korábbi eljárások során észrevételeket, nem adta elő azon indokait, hogy a közrehatása miatt ne lenne azonos a jogsértések elkövetésében. Az alperes számot adott arról, hogy a D.637/2024. számú jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételében előadottakat miért nem tudta figyelembe venni a bírság indokolása során, illetve értékelte a Kbt. 165. § (11) bekezdés releváns pontjait.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

[32] A felperes keresete alapos az alábbiak szerint.

- [33] A bíróság a közigazgatási jogvitát a Kp. 4. § (3) bekezdés a) pontja alapján, a Kp. Második része szerinti elsőfokú közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 77. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson bírálta el.
- [34] A felperes előjáróban azt kifogásolta, hogy az alperes a bíróság ítéleti útmutatását továbbra sem teljesítette. A bíróság a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja szerint ugyanakkor hivatalból is vizsgálta a határozat semmisségét azt, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 123. § (1) bekezdés f) pontja szerinti semmisségi ok fennáll-e, miszerint a határozat tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes.
- [35] Az alperes eleget tett a bíróság 103.K.703.405/2023/7. számú ítéletben foglaltaknak, a kezdeményező személyét illető tévedését korigálta és az ebből fakadó, tévesen alkalmazott jogszabályi előírást mellőzte. A Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján egyfelől vizsgálta a bíróság kiszabásának indokoltságát, másrészt a bíróság összecszerúségét meghatározó szempontokat. Döntésének indokát adta. Helyesen hivatkozott arra, hogy az eljárásának a jogsértés vizsgálata már nem volt a tárgya, a felperes terhére a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpont sérelmét a 2. és 3. számú szerződésmódosítás következtében a D.151/9/2002. számú határozatában már megállapította. Arról kellett döntést hoznia, hogy a jogsértés miatt alkalmaz-e szankciót a felperes terhére, ha igen annak egyediesített indokairól kellett számot adnia. Az alperes ennek eleget tett, a döntése az Ákr. 123. § (1) bekezdés f) pont szerint nem semmis.
- [36] A bíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a felperes által kifogásolt szempontok alapján megállapítható-e a mérlegelési jog gyakorlásának a jogszerűsége, az egyediesítés érdemét tekintve megtörtént-e.
- [37] A mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűségét illetően a kialakult bírói gyakorlat szerint (Kúria Kf.III.38.212/2019/5., Kv.III.37.630/2019/6. számú ítélet) akkor van lehetőség a jogszabálysértés megállapítására, ha az alperes valamely releváns körülményt nem értékelte, vagy valamely körülményt tévesen vett figyelembe. Nincs lehetősége arra a bíróságnak, hogy az okszerűen figyelembe vett körülmények után az alkalmazott szankciót mellőze, vagy a megállapított bírság összegét illetően az alperes döntését felülmérlegelje. A döntés jogszabálysértő jellegét csak a Kbt. 165. § (11) bekezdésében meghatározott mérlegelési jogkör jogszabályi kereteinek kirívó megsértése esetén állapíthatja meg; akkor, ha a közigazgatási szerv hatáskörét nem a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta, vagy a mérlegelés szempontja és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból nem állapíthatók meg, vagy azok nem okszerűek.
- [38] A Kbt. 165. § (3) bekezdésének d) pontja szerint van az alperes felhatalmazva arra, hogy jogsértés megállapítása esetén mások mellett a jogsértő szervezettel szemben bírságot szabjon ki. Ebből következően a jogsértést megalapozó vizsgált közbeszerzési eljárás sajátosságai, a jogsértő cselekmény egyedi jellemzői azok, amelyek a Kbt. 165. § (11) bekezdésében felsorol szempontok tartalmát megadhatják. Az alperes nincs elzárva attól sem, hogy az e helyen felsoroltakon túli sajátosságot is mérlegelés alá vonjon.
- [39] A konkrét ügyben a jogsértés ténye és az annak megállapítását megalapozó, az előzményi eljárásokban már hivatkozott uniós és kúriai döntések, melyek a szerződésmódosításban részes gazdasági szereplő objektív felelőssége meghatározásának szempontjait rögzítik jelen perben nem vitathatóak. Helytállóan hivatkozott az alperes arra, hogy a szerződés jogsértő módosítása a kialakult gyakorlat szerint általában súlyos jogsértésnek tekintendő, mint ahogy a Kbt. alapelveinek a védelmére is helyesen utalt, ami tételesen azonban az alperes első

határozatában a Kbt. 141. § (4) bekezdés c); ca) pontjában jelent meg. E szerint a (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés – a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül – új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben: c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén: ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre.

- [40] Az alperes, függetlenül attól, hogy a Kbt. az ajánlatkérő kellő gondosságú előrelátásának a számonkérhetőségét rögzíti, mind a szankció alkalmazása, mind annak megszerúsége vizsgálata során a közrehatás azonosságát alapvetően két – a felperes terhére rótt – okból állapította meg. Az egyik a felperes hasonló típusú közbeszerzésekben való jártassága, a másik ok, hogy ebből következően fel kellett volna ismernie a jogsértést, nem háríthatja át a felelősséget teljes mértékben az ajánlatkérőre, figyelemmel a Ptk. 6:191. §-ára.
- [41] A bíróság az előzményi ítéletekben az egyediesítés elvégzésére hívta fel az alperest, ami a konkrét közbeszerzési eljárás egyedi, releváns körülményeinek az értékelését kell jelentse. Kirívóan okszerűtlenül vette figyelembe az alperes a felperes a szerződő felek közrehatását azonosan anélkül, hogy az általa, a jogsértés megállapításáról döntő határozatában tényszerűen tett megállapításait értékelte és mérlegre tette volna. Így azt, hogy az ajánlatkérő maga döntött arról, hogy a szerződés megkötését követően pályázik a tetőszerkezet cseréjéhez fedezetet nyújtó támogatásra; a további pályázati források elnyerése érdekében benyújtott pályázat és az ennek a keretében megvalósítandó munkák kivitelezése előre látható volt, az ajánlatkérő erről saját maga döntött, így nem minősül érdekkörén kívül eső eseménynek; az ajánlatkérőnek előre kellett látnia, hogy a tetőcsere az őszi téli hónapokban nem lesz megvalósítható, így pedig a napelem telepítési munkák is csúszni fognak. Ehhez képest a felperes terhére értékelt az a körülmény, hogy rendszeres résztvevője hasonló típusú közbeszerzési eljárásoknak így fel kellett volna ismernie a jogsértést, csak annyiban a felperes terhére róható, amennyiben a Ptk. 6:191. § szerinti közös megegyezéssel történő módosítás miatti felelősség általában, miután a teljesítési határidő befejezési idejének módosítását előidéző körülmények tényszerűen az ajánlatkérő magatartására voltak visszavezethetőek. Ha a felperes rendszeres résztvevője a közbeszerzési eljárásoknak, ez a terhére nem róható, mert akkor ez az általános jellemzője minden más esetben a terhére értékelhető lenne, mint ahogy nem feladata az ajánlatkérő egyes eljárási cselekményeinek jogszerűségi vizsgálata sem, hiszen erre kizárólag az alperesnek van hatásköre. A felperes többször hivatkozott ugyanakkor a konkrét kötelmi viszonyból fakadóan az ajánlatkérő késedelmére a Ptk.6:156. § (2) bekezdése szerint, így az alperes akkor lett volna következetes, ha nem csupán a szerződés módosítására, hanem a szerződő felek közötti kötelelem egyéb Ptk.-beli rendelkezéseire is tekintettel mérlegeli a konkrét helyzet közbeszerzési jogi sajátosságait.
- [42] Mindezekre figyelemmel a bíróság az alperes mérlegelését a közrehatás azonosságát illetően okszerűtlennek találta, mert az alperes által ebben a körben figyelembe vett körülmények azt a fentiek szerint nem alapozták meg, elfogadta ugyanakkor a felperest terhelő objektív felelősség következtében a jogsértés súlyára figyelemmel a bíróság kiszabásának indokoltságát, továbbá annak megszerúségére nézve a Kbt. 165. § (11) bekezdés c); d); e) és f) pontjait illető és a szándékosság hiányára tett megállapításokat. Miután azonban okszerűtlennek ítélte ugyanakkor az egyediesítésre nézve rögzített szempontokat az alperes határozatát a Kp. 89. § (1) bekezdés a) pontja és a Kbt. 172. § (1) bekezdése alapján megváltoztatta és a bíróság mértékét a rendelkező részben foglaltak szerint leszállította a szerződő felek közrehatását figyelembe véve. A felperesnek ezért a jogosulatlanul beszédett 800 000 forint az ítélet jogerőre emelkedését követően visszajár.

- [43] 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 túlnyomórészt pervesztes alperest az ügyvéd által képviselt felperes perköltségének megfizetésére a Pp. 85. § (1) és (5) bekezdése szerint. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható az eljárás megindításakor hatályos ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (2) bekezdés a) pontja alapján állapította meg.
- [44] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerint meghatározott összegű kereseti illeték az alperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései alapján az állam terhén marad.
- [45] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése biztosítja.

Záró rész

Budapest, 2025. november 19.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke, előadó

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
bíró

dr. Kozma Zsolt s.k.
bíró