



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	25.K.700.264/2026/14.
Felperes:	Törökszentmiklós Város Önkormányzata (5200 Törökszentmiklós, Kossuth Lajos utca 135.)
A felperesek képviselője:	Dr. Borbély Magdolna Ügyvédi Iroda (1055 Budapest, Falk Miska utca 5. I. em.2/A. eljáró ügyvéd dr. Borbély Magdolna)
Alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Szathmári Réka kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.700/8/2025. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

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

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes mint ajánlatkérő 2024. április 2-án „Törökszentmiklói külterületi földutak felújítása” szolgáltatás tárgyában a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés *b*) pontja szabályainak alkalmazásával nyílt közbeszerzési eljárást indított két részben (az 1. rész becsült értéke: 33.826.616 Ft, a 2. rész becsült értéke: 202.256.761 Ft). A beszerzés európai uniós forrásból finanszírozott (EKR000463562024).
- [2] A felperes az ajánlattételt – a felhívás VI.3.2.) pontja szerint – biztosítékadáshoz kötötte. Előírta, hogy a biztosíték teljesítésének igazolását az ajánlatba csatolni kell: ajánlattevő bankjának hivatalos igazolását a terhelésről egyszerű másolatban, vagy pénzügyi intézmény vagy biztosító által kiállított garancialevél vagy készfizető kezességvállalást igazoló dokumentum eredeti példánya, vagy biztosítási szerződés alapján kiállított készfizető kezességvállalást tartalmazó kötelezvény eredeti példánya. A befizetés helyeként a felperes saját pénztárát határozta meg. A közbeszerzési dokumentációban közzétett Útmutató 7.5. pontjában előírta, hogy: „Az ajánlati biztosítéknak az ajánlattételi határidő lejártától (ajánlati kötöttség beálltától) kezdődően az ajánlati kötöttség lejártáig (annak utolsó napjának 24:00

óraig) kell érvényesen rendelkezésre állnia.” Az ajánlattételi kötöttség az ajánlattételi határidő (a felhívás IV.2.2 pontja alapján 2024. április 18. 10:00 óra) lejártától számított 60 nap (felhívás IV.2.5.).

- [3] Az ajánlattételi határidőn belül az 1. és 2. részben is 14 db ajánlat került benyújtásra.
- [4] A felperes 2024. június 11. napján nyilatkozatminta megküldésével a következőkre kérte az ajánlattevőket: „Ajánlatkérő a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján felkéri Ajánlattevőket az ajánlati kötöttségük meghosszabbítására, valamint a Kbt. 54. § (7) bekezdése alapján felhívja az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőket az ajánlati kötöttség meghosszabbított idejére, az addig érvényes biztosítékkal megegyező biztosíték fenntartására”. Az ajánlati kötöttség további 60 napig történő fenntartásának ideje: 2024. augusztus 16. A nyilatkozat benyújtásának határidejét 2024. június 17. 10:00 órában határozta meg. A felperes kérte az ajánlattevők nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy ajánlatukat-, valamint az ajánlati kötöttség meghosszabbított idejére az addig érvényes biztosítékkal megegyező biztosítéket fenn kívánják-e tartani a tárgyi közbeszerzési eljárásban további 60 napig.
- [5] A megadott határidőn belül – mindkét részre azonosan – három ajánlattevő úgy nyilatkozott, hogy az ajánlatukat nem kívánják fenntartani, kilenc ajánlattevő nem nyújtott be nyilatkozatot.
- [6] A felperes 2024. június 26-i összegezésének kiegészítő információk, VI.1.10) További információk része szerint a felperes – mindkét rész vonatkozásában azonosan – a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján figyelmen kívül hagyta azon három ajánlattevő ajánlatát, akik úgy nyilatkoztak, hogy ajánlatukat nem kívánják fenntartani, valamint a Kbt. 70. § (2) bekezdésére és a Kbt. 54. § (7) bekezdésére hivatkozással azon kilenc ajánlattevő ajánlatát is, akik a megadott határidőn belül nem tettek nyilatkozatot.
- [7] A felperes mindkét részben azonos nyertest hirdetett, akivel 2024. augusztus 23-án megkötötte a vállalkozási szerződést.
- [8] Az Agrárminisztérium mint irányító hatóság 2025. október 29-én hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő az alperesnél, amely szerint a felperes az ajánlatok bírálata során nem a Kbt. 70. § (2) és Kbt. 54. § (7) bekezdésének figyelembevételével járt el. Azzal, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján az ajánlati kötöttségre vonatkozó felhívás kapcsán nem nyilatkozott ajánlattevők ajánlatát figyelmen kívül hagyta mindkét rész vonatkozásában, az eljárás eredményére kiható súlyos jogszabálysértést követett el. A jogszabálysértés alapján nem tartotta be a Kbt. 2. §-ban meghatározott, a közpénzek hatékony és felelős felhasználásának alapelvét sem. A jogsértés megállapítását és jogkövetkezmény alkalmazását kérte.

Az alperes határozata

- [9] Az alperes a 2026. január 8-án kelt D.700/8/2025. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 54. § (7) bekezdését, valamint a Kbt. 70. § (2) bekezdését, ezért vele szemben 4.700.000 Ft bírságot szabott ki.
- [10] Indokolása szerint a felperes a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdései alapján folytatott vizsgálata során elmulasztotta megállapítani, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdés második fordulata értelmében a kilenc, nyilatkozatot be nem nyújtó ajánlattevő ajánlatát úgy kell tekinteni, hogy ajánlatukat a felperes által megjelölt időpontig fenntartották. A Kbt. kógcenciájából adódóan az ajánlatkérő nem alkalmazhat a Kbt. tételes jogi rendelkezéseivel ellentétes eljárást, a 2024. június 11-én, az ajánlati kötöttség fenntartására kiadott felhívásának tartalmától függetlenül a Kbt. rendelkezéseit köteles megtartani a közbeszerzési eljárás alatt, az ajánlatok bírálata során. Megállapította, hogy a felperes jogsértően, a Kbt. 70. § (2) bekezdésébe ütközően hagyta figyelmen kívül a megnevezett kilenc ajánlattevő ajánlatát az értékelés során a közbeszerzési eljárás 1. és 2. részében.
- [11] A Kbt. 54. § rendelkezései az ajánlati biztosíték mint az ajánlati kötöttség megtartásának

biztosítását garantáló jogintézményre vonatkozó rendelkezéseket állapítják meg. A Kbt. 54. § (7) bekezdése második mondata rendelkezik arról, hogy az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőket az ajánlatkérő az ajánlat további fenntartására vonatkozó felkérésben felhívja az ajánlati kötöttség meghosszabbított idejére az addig érvényes biztosítékkal megegyező biztosíték fenntartására. A rendelkezés azt a kötelezettséget írja elő az ajánlatkérő számára, hogy fel kell hívnia az ajánlati kötöttségüket fenntartó ajánlattevőket az ajánlati kötöttség meghosszabbított idejére az addig érvényes biztosítékkal megegyező biztosíték fenntartására. A Kbt. nem arról rendelkezik, hogy nyilatkozattételre kell felhívni az adott ajánlattevőket, hanem az ajánlattevők felhívását írja elő. Nem tudta elfogadni a felperes védekezését, amely szerint csak azoknak az ajánlattevőknek az ajánlatát nem vette figyelembe a Kbt. 70. § (2) bekezdés alapján a bírálathoz, amelyek nyilatkoztak arról, hogy az ajánlatukat nem kívánják a továbbiakban fenntartani, a tényállásban foglaltak alapján ugyanis nem ez volt megállapítható. A Kbt. 54. § (7) bekezdése nem írja elő az ajánlattevők nyilatkozattételi kötelezettségét. A Kbt. 70. § (2) bekezdése pedig kifejezetten úgy rendelkezik, hogy nyilatkozattétel hiányában úgy kell tekinteni, hogy az ajánlattevő az ajánlatát fenntartja. A Kbt. 54. § (7) bekezdése és a Kbt. 70. § (2) bekezdése nem különbözteti meg az ajánlati biztosíték teljesítésének módját, és az ajánlatkérő az összegezésben nem hivatkozott ilyen körülményre a bírálathoz, így annak a vizsgált közbeszerzési eljárás tekintetében relevanciája nem volt.

- [12] A jogsértésre tekintettel a Kbt. 165. § (3) bekezdés *d)* pont alapján, a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint bírságot szabott ki. A bírság összegének megállapítása során értékelte a közbeszerzés tárgyát és becsült értékét (236.083.377 Ft); figyelembe vette a jogsértések súlyát és azokat súlyosnak ítélte, mivel a felperes az ajánlatok bírálata során jogsértően hagyta figyelmen kívül kilenc ajánlattevő ajánlatát. Nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértések nyilvánvalóan szándékosak lettek volna. Tekintettel volt arra is, hogy a felperessel szemben nem állapított meg jogsértést korábban az adott közbeszerzés vonatkozásában. Értékelte a jogsértést követően eltelt időtartamot, valamint súlyosító körülményként, hogy a jogsértés nem reparálható. Figyelembe vette azt a körülményt is, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

A kereset és a védírat

- [13] A felperes a határozatot keresettel támadta, melyben elsődlegesen kérte annak megsemmisítését, másodlagosan a megváltoztatásával a bírság mérséklését, harmadlagosan a bírságra vonatkozó rendelkezés megsemmisítését és e körben az alperes új eljárásra kötelezését. A felperes perköltséget is igényelt a csatolt ügyvédi megbízási szerződés alapján.
- [14] Hivatkozása szerint az alperes a Kbt. 54. § (7) bekezdésének és a 70. § (2) bekezdésének a téves jogértelmezése alapján a bizonyítékok nem megfelelő értékelésével, így téves jogkövetkeztetéssel állapította meg a terhére rótt jogsértést.
- [15] Az ajánlattevők részére 2024. június 11-én megküldött felhívása mindenben megfelelt a Kbt. ezen rendelkezéseinek. Annak megfogalmazása alapján az ajánlattevők részére az is egyértelmű kellett, hogy legyen, hogy az ajánlati kötöttség tekintetében alkalmazható ugyan a hallgatási szabály, azonban az ajánlati biztosíték tekintetében kifejezett nyilatkozatot, megerősítést vár. A Kbt. a „felhívja” kifejezést alkalmazza, nem utal arra, hogy az ajánlattevőknek kötelező is választ adniuk, ez azonban elvárható és előírható. A Kbt. kizárólag az ajánlati kötöttség fenntartására vonatkozó szándék tekintetében mondja ki kifejezetten a hallgatási szabály alkalmazandóságát. Az ajánlati kötöttséget fenntartó ajánlattevő alatt az érthető, aki kötöttségét kifejezetten megerősítette, vagy, a hallgatási szabály alapján arról nem nyilatkozott. Ezen ajánlattevők esetében szükséges tehát az ajánlati biztosíték fenntartására

vonatkozó felhívás és az ajánlattevői nyilatkozattétel. A hallgatási szabály az ajánlati kötöttségre vonatkozóan egyértelműen szabályozásra került a Kbt-ben, azonban a Kbt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely kimondaná, hogy amennyiben egy ajánlattevő sem a kötöttség, sem a biztosíték fenntartásáról nem nyilatkozik, akkor úgy kellene tekinteni, hogy az ajánlati biztosíték fenntartását is megerősíti és biztosítja a hosszabbítás időtartamára.

- [16] A Kbt. továbbá nem tesz különbséget a bankgarancia és befizetés útján rendelkezésre bocsátott biztosíték között. A bankgarancia határozott időtartamra szól, azt követően csak újabb bankgarancia bemutatásával igazolható a biztosíték folyamatos megléte, ehhez az ajánlattevő tevőleges, aktív magatartása szükséges. Ezzel szemben az átutalással megfizetett összeg tényszerűen az ajánlatkérő „rendelkezésére áll”, számláján van, azonban azzal nem rendelkezhet szabadon (elkülönítve kell kezelni, nem használhatja fel, nem fordíthatja pl. működési költségei megfizetésére), ez az összeg kizárólag a Kbt. által szigorúan szabályozott szankciós esetekben maradhat az ajánlatkérőnél, azt az ajánlati kötöttség időszakában „tarthatja meg”. Az ajánlati kötöttség bármely okból való megszűnése esetén a Kbt-ben meghatározott határidőn belül ezen összeget vissza kell fizetni. Az ajánlati kötöttség eredeti idejének lejártát követően az ajánlati biztosíték elutalt összegével az adott ajánlattevő jogosult rendelkezni, kifejezett rendelkezés hiányában a biztosíték összegének automatikus megtartására az ajánlatkérő nem jogosult. Nem lenne reális, ha kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában eltérő eljárást kellene alkalmaznia a bankgarancia és az utalással rendelkezésre bocsátott biztosíték esetében, egyik esetben aktív, tevőleges magatartást elvárva az ajánlattevőtől (új bankgarancia bemutatása), másik esetben teljes hallgatás esetén is további nyilatkozat nélkül megtartva a biztosíték összegét. Utóbbi eset azon ajánlattevőre kifejezetten hátrányos is lehet, akinél a hallgatás oka nem a beleegyezés, hanem szimplán mulasztás vagy téves jogértelmezés. Az alperes D.268/20/2021. számú határozata szerint „az ajánlatkérő abban az esetben tehetné volna meg jogszerűen a kérelmező ajánlatának érvénytelenítését, amennyiben konkrét, jogvesztő határidőt állapít meg az ajánlati biztosíték fenntartása határidejére vonatkozóan, vagy ha a kérelmező ajánlati biztosítéka lejárt volna”. Jelen esetben ez történt, vagyis konkrét határidőt szabott meg és konkrét nyilatkozatot kért, ahhoz nyilatkozatmintát biztosítva, így az idézett döntés jogértelmezése helyességét támasztja alá.
- [17] A Kbt. 165. § (12) bekezdésének utolsó mondata értelmében, ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kötöttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére. Ebben az esetben sem azt mondja ki a jogszabály, hogy hallgatási szabály alapján az esetleg utalással megfizetett biztosíték rendelkezésre bocsátottnak tekinthető, hanem – függetlenül a biztosíték eredeti rendelkezésre bocsátásának módjától – annak kifejezett igazolását írja elő.
- [18] Ennek megfelelően eljárva azon ajánlattevők esetében, akik nyilatkozatot nem nyújtottak be, elfogadta ugyan, hogy ajánlati kötöttségük a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján meghosszabbítottnak tekintendő, ugyanakkor megvizsgálta, hogy az így meghosszabbítottnak tekintett kötöttség idejére „az ajánlati biztosíték rendelkezésre állása megállapítható-e”. Azon ajánlattevők esetében, akik semmilyen nyilatkozatot nem tettek, az ajánlati biztosíték folyamatos rendelkezésre állása nem állapítható meg és ezért ezen ajánlattevők ajánlatának továbbiakban való figyelmen kívül hagyása szükséges. Ennek megfelelően ezen ajánlattevőknek az ajánlati biztosíték összegét 2024. június 24-én visszautalta. A Határozat 91. pontja téves megállapítást tartalmaz, mint ahogy 2025. november 10-i észrevételében is rögzítette, két lépéses vizsgálatot végzett: elsőként figyelmen kívül hagyta azon ajánlattevőket, akik nemleges nyilatkozatot tettek, másodlagosan a hallgatással ajánlatukat fenntartó ajánlattevők esetében vizsgálta, hogy igazolt-e az ajánlati biztosíték rendelkezésre állása. Nyilatkozat hiányában az igazoltság nem volt megállapítható.

- [19] Az alperes határozatának 92. pontjában maga is rögzíti, hogy a Kbt. nem különbözteti meg az ajánlati biztosíték teljesítésének módját, de az alperes nem vette figyelembe, hogy olyan előírás sem található vagy vezethető le a Kbt.-ből, hogy átutalással megfizetett ajánlati biztosíték esetében a hallgatási szabály alkalmazása automatikusan jelenti a biztosíték további rendelkezésre tartását is. Az ajánlatkérő nem tehet különbséget aközött sem, hogy milyen módon (bankgarancia vagy utalás útján) biztosította egy ajánlattevő az ajánlati biztosíték összegét, nem járhat el különbözően az egyes ajánlattevők vonatkozásában. A biztosíték rendelkezésre állásának kifejezett megerősítése hiányában az ajánlati kötöttség bár valóban fenntartottnak tekintendő, ugyanakkor az ajánlat további bírálathoz vonásának egy másik fontos feltétele, az ajánlati biztosíték rendelkezésre állásának igazolása hiányzik. Mindezek alapján kéri annak megállapítását, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás során nem került sor a Kbt. 54. § (7) bekezdésének és 70. § (2) bekezdésének megsértésére.
- [20] A bírság összege túlzó, az alperes a Kbt. 165. § (11) szerinti szempontokat nem megfelelően értékelte, sem a jogsértés súlya, sem a közbeszerzés értéke, sem egyéb szempont nem indokolja a bírság kiemelkedően magas mértékét. Az alperes figyelembe veendő tényeket, körülményeket nem vett figyelembe. A Kúria Kf.37630/2019/6. számú határozata szerint a tévesen értékelt mérlegelési szempont alapot adhat a bírság összegének mérséklésére. Tételes jogszabályi rendelkezést nem sértett meg, konkrét szabály hiányában a szigorúbb jogértelmezéssel hozott döntését tartotta megfelelőnek figyelemmel arra is, hogy a saját értelmezésével ellentétes megállapítást nem talált, így döntését az általa legjobbnak ítélt jogértelmezés szerint hozta meg, az adott helyzetben elvárható felelősséggel és gondossággal járt el. A szándékos ajánlatkérői jogsértés lehetősége fel sem merül. Aránytalan, hogy egy kialakult joggyakorlattal nem rendelkező, tételesen nem szabályozott kérdésben, ahol a konkrét jogszabályi rendelkezés hiánya vezetett – az alperes szerint – hibás döntéshez, ilyen magas összegű bírságot kapjon. Abból a szempontból is aránytalan a bírság, hogy a projekt támogatott jellegére tekintettel további pénzügyi jogkövetkezmények terhelhetik.
- [21] Az alperes – a határozatában foglaltak fenntartásával – a kereset elutasítását kérte. Perköltséget is igényelt a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. IM rendelet (a továbbiakban: IM r.) 3. § (2) bekezdése alapján 10 óra alapulvételével 500.000 Ft összegben, hivatkozással az ügy bonyolultságára.
- [22] Érvelése szerint a Kbt. 70. § (2) bekezdésének alkalmazandó szövege 2021. február 1-től hatályos, a módosító tv. indokolásából kitűnik, hogy a jogalkotó az ajánlattevők adminisztrációs terheinek csökkentése érdekében fogalmazta meg a jogszabályt úgy, hogy az ajánlattevők hallgatását úgy kell értelmezni, hogy az ajánlattevő az ajánlatát fenntartja. A Kbt. hatályos rendelkezéseit a törvény preambulának és alapelvi rendelkezéseinek figyelembevételével szükséges értelmezni és alkalmazni. A törvény preambuluma kimondja, hogy az országgyűlés a közpénzek hatékony felhasználása érdekében alkotta a törvényt, amit a Kbt. 2. § (4) bekezdés is megerősít. A közpénzek hatékony felhasználását a közbeszerzési eljárás során nem vitathatóan minél szélesebb körű verseny lefolytatása biztosítja. A széleskörű verseny biztosítása érdekében a jogalkotó olyan jogszabályi rendelkezéseket állapított meg, amely a közbeszerzési eljárás elhúzódása esetén könnyíti az ajánlattevők adminisztrációs terheit. Jelen ügyben a beérkezett 14 darab ajánlat közül a felperes 9 darab ajánlatot a Kbt. 70. § (2) bekezdése és Kbt. 54. § (7) bekezdése rendelkezéseire hivatkozva hagyott figyelmen kívül az ajánlatok bírálata során. Álláspontja szerint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével nem egyeztethető össze az, hogy a felperes ajánlatkérő a Kbt. rendelkezései által előírtakhoz képest további kötelezettségeket írt elő az ajánlattevők számára, amelyek eredményeképpen az ajánlattevők közötti versenyt jelentősen lecsökkentette. A keresetében hivatkozott D.268/20/2021. számú határozat tényállása szerint az ott vizsgált közbeszerzési eljárás 2020. október 15. napján indult, amikor a Kbt. 54. § (7) bekezdése és a Kbt. 70. § (2) bekezdése nem a jelenlegi szövegezéssel volt hatályban, így az

nem releváns. A bírság mértékének visszatartó erejűnek kell lennie és igazodnia kell az okozott jogsérelem súlyához. A tárgyi közbeszerzési eljárás becsült értéke összességében relatíve magas, 236.083.377 Ft, a megállapított jogsértéseket súlyosnak találta figyelemmel arra, hogy a felperes 9 ajánlattevő ajánlatát hagyta figyelmen kívül. A megállapított bírság a közbeszerzési eljárás becsült értékének mindössze 2 %-a. A Kbt. 165. § (11) bekezdés alapján a jogsértés esetén megállapítható bírság mértéke a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 10%-a. A bírság a súlyos jogsértéshez igazodó mértékű, de nem eltűzött.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [23] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [24] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés *a*) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 77. § (2) bekezdése alapján nyilvános tárgyaláson bírálta el.
- [25] A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a végzés meghozatalának – időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.
- [26] 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.
- [27] A bíróság a felperes keresete alapján azt vizsgálta, hogy az alperes jogsértően, téves jogértelmezés alapján állapította-e meg, hogy a felperes megsértette a Kbt. 54. § (7) bekezdését és a Kbt. 70. § (2) bekezdését, továbbá azt, hogy az alperes a bírság mérlegelését jogsértően végezte-e el, a bírság mértékét aránytalanság sérelmével határozta-e meg.
- [28] A bíróságnak elsőként abban a jogértelmezési kérdésben kellett döntenie, hogy a felperes jogszerűen mellőzhette-e azon ajánlattevők ajánlatát, akik az ajánlati kötöttség meghosszabbítására és egyúttal az ajánlati biztosíték fenntartására irányuló felhívásra az ott megszabott határidőn belül nem tettek nyilatkozatot. A felperes az ajánlatok mellőzését a Kbt. 54. § (7) és 70. § (2) bekezdéseire alapította.
- [29] A Kbt. 70. § (2) bekezdés rendelkezése szerint: Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha valamelyik ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni.
- [30] A fenti rendelkezés csak abban esetben teszi lehetővé, hogy az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében az ajánlattevő ajánlatát figyelmen kívül hagyja, ha az ajánlattevő kifejezetten úgy nyilatkozik, hogy az ajánlatát a továbbiakban nem tartja fenn. Míg azon ajánlatkérők vonatkozásában, akik az

ajánlatkérő felkérésében megadott határidőben nem nyilatkoznak, a jogalkotó egy hallgatásra alapított vélelmet állított fel arról, hogy úgy kell tekinteni, hogy ezen ajánlattevők az ajánlatukat az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja.

- [31] Erre tekintettel a vitatott kilenc azon ajánlatot, amelynek ajánlattevői a felperes felkérésében megadott határidőben nem tettek semmilyen nyilatkozatot, fenntartottnak kellett a felperesnek tekintenie, és ezen rendelkezés alapján nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni.
- [32] A felperes által a vitatott ajánlatok figyelmen kívül hagyásának további jogalapjaként megjelölt Kbt. 54. § (7) bekezdés szerint: „Ha az ajánlatkérő – az e törvényben foglalt esetekben – az ajánlati kötöttség lejártát megelőzően az ajánlattevőket ajánlataik további fenntartására kéri fel, és valamely vagy az összes ajánlattevő nem tartja fenn ajánlatát, a biztosítékot – a (6) bekezdés alkalmazása nélkül – vissza kell fizetni az ajánlattevő nyilatkozatának kézhezvételét, illetve az eljárás eredményéről az ajánlattevőknek megküldött értesítést követő tíz napon belül. Az ajánlatukat fenntartó ajánlattevőket az ajánlatkérő az ajánlat további fenntartására vonatkozó felkérésben felhívja az ajánlati kötöttség meghosszabbított idejére az addig érvényes biztosítékkal megegyező biztosíték fenntartására. (...)”. A Kbt. 54. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötheti, amit az ajánlattevőnek az ajánlati kötöttség beálltáig a felhívásban meghatározott mértékben kell az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátania. (...) Az ajánlattevőnek igazolnia kell, hogy a biztosítékot az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátotta. Az ajánlati biztosíték az ajánlati kötöttség megtartását biztosítja, az eljárás részvételi szakaszában a részvételt nem lehet biztosíték adásához kötni.
- [33] A fenti rendelkezések jogértelmezése során a bíróságnak - az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott követelménye alapján – figyelemmel kellett lennie a jogszabály céljára, valamint azt kellett feltételezni, hogy a józan észnek, a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.
- [34] A Kbt.-hez fűzött Nagykommentár (Hubai Ágnes, In: Dezső Attila (szerk.): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, a továbbiakban: Nagykommentár) szerint: „Az ajánlati biztosíték olyan, pénzben vagy a Kbt.-ben meghatározott egyéb módon az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátott biztosíték, amely az ajánlattevők ajánlati kötöttségének megtartását biztosítja, és kárátalány funkciót is betölt.” A Kbt. 54. § (4) bekezdése szerint ugyanis, ha az ajánlattevő az ajánlatát az ajánlati kötöttség ideje alatt visszavonja vagy a szerződés megkötése az ajánlattevő érdekkörében felmerült okból hiúsul meg, az ajánlati biztosíték az ajánlatkérőt illeti meg [kivéve a 131. § (9) bekezdése szerinti esetben]. Ugyanakkor – a Kbt. 54. § (6) bekezdése alapján – az ajánlatkérő köteles a pénzben teljesített ajánlati biztosíték kétszeres összegének, egyéb esetekben az ajánlati biztosíték mértékének megfelelő összeg tíz napon belüli megfizetésére az ajánlattevők részére, ha az eljárás eredményéről az ajánlati kötöttség felhívásban meghatározott vagy meghosszabbított fennállásának ideje alatt nem tájékoztatja az ajánlattevőket; vagy a nyertes ajánlattevő, valamint – amennyiben az összegezésben megjelölésre került – a második legkedvezőbb ajánlatot tevő részére, ha a szerződést nem köti meg [kivéve a 131. § (9) bekezdése szerinti esetben]. Egyebekben főszabály szerint az ajánlati biztosíték visszajár, amelyet a törvényben meghatározott határidőn belül kell visszafizetni [Kbt. 54. § (5) bekezdés].
- [35] A Kbt. 54. § (1) bekezdése szerinti követelmény lényeges eleme az, hogy a biztosítékot az ajánlattevőnek az ajánlatkérő rendelkezésére kell bocsátania, ennek legkésőbb az ajánlati kötöttség beálltáig kell megtörténnie. Az ajánlati biztosíték ugyanis akkor tölti be a funkcióját, ha az ajánlatkérő rendelkezésére áll. Kiemeli a bíróság, hogy az ajánlati biztosíték ezen funkciójából következően a Kbt. a biztosíték rendelkezésre bocsátásához, illetve annak elmaradásához köti a jogkövetkezményeket: A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) és (6) bekezdés b)

pontja szerint érvénytelen lesz az ajánlat, ha az ajánlattevő az ajánlati biztosítékot határidőre nem vagy az előírt mértéknél kisebb összegben bocsátotta rendelkezésre. A jogkövetkezmény tehát a biztosíték tényleges rendelkezésre állásának elmaradásához és nem annak formális igazolásának elmulasztásához kötődik.

- [36] Rámutat a bíróság arra is, hogy a Kbt. 71. § (3a) bekezdése szerint az ajánlati biztosíték Kbt. 54. § (2) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása vonatkozásában hiánypótlásra van az ajánlattevőnek lehetősége, ha az ajánlatában a biztosítékra vonatkozó igazolást nem csatolja vagy nem az előírt formában csatolja, de a biztosíték rendelkezésre bocsátása az előírásoknak megfelelően megtörtént. Ezen új Kbt. rendelkezés jogalkotói indokolása rögzítette, hogy a hiánypótlások kapcsán a módosítás olyan kiegészítést tesz, amely bizonyos esetekben, ahol az érvénytelenség azonnali szankciója aránytalan lenne, lehetővé teszi a biztosítékkal összefüggő hiány pótlását. Az ajánlatkérőnek tehát arra van lehetősége, hogy azon ajánlattevők részére, akiknek az ajánlatát a hallgatási szabály folytán fenntartottak kell tekinteni, hiánypótlási felhívást küld az ajánlati biztosíték igazolására. Kiemeli a bíróság, hogy a hiánypótlási felhívásban köteles az ajánlattevőket tájékoztatni az annak nem teljesítése esetére alkalmazandó jogkövetkezményről is. Ebben az esetben zárhatja ki jogszerűen az ajánlattevőt az eljárásból, az ajánlat Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség megállapításával. Itt jegyzi meg a bíróság, hogy a felperes által hivatkozott D.268/20/2021. számú határozat idézett része is az ajánlat érvénytelenítése jogkövetkezményét értékelte és állapította meg azt, hogy az abban az esetben alkalmazható, ha az ajánlatkérő konkrét, jogvesztő határidőt állapít meg az ajánlati biztosíték fenntartása határidejére vonatkozóan, és nincs szó arról, hogy jogkövetkezményként az ajánlatok bírálata mellőzhető lenne.
- [37] A felperes által hivatkozott Kbt. 165. § (12) bekezdése – a jelen ügyben alkalmazandó rendelkezéssel ellentétben – azt mondja ki, hogy amennyiben az ajánlatkérő az alperes megsemmisítő döntése következtében köteles új eljárást lezáró döntést hozni, annak meghozatala előtt határidő tűzésével be kell szereznie valamennyi érvényes ajánlatot tevő nyilatkozatát arról, hogy az ajánlatát fenntartja, és amennyiben az ajánlatkérő nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy az ajánlatukat nem tartják fenn. A bekezdés további rendelkezései szerint, ha az ajánlatkérő a részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlatkérő által meghatározott új ajánlati kötöttségi időre. Ebben az esetben tehát csak akkor lehet az ajánlatot fenntartottnak tekinteni, amennyiben az ajánlattevő arról kifejezetten nyilatkozik. Ez esetben valóban elvárható, hogy az ajánlattevő – akár ezzel egyidejűleg – igazolja az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását is. A perbeli eset azonban ezen speciális, jogorvoslatot követő eljárási rendtől eltérő, mert a perbeli ügyben – az általános szabályok alapján – a hallgatás az ajánlat fenntartását eredményezi. Ebből következően a Kbt. 165. § (12) bekezdése nem támasztja alá a felperes érvelésének helytállóságát.
- [38] A bíróság vizsgálta annak kérdését is, hogy van-e jelentősége annak, hogy az ajánlati biztosítékot az ajánlattevő miként, milyen formában teljesítette. A bíróság megállapította, hogy különbség tehető a biztosíték egyes formái között a tekintetben, hogy azok meddig minősülnek az ajánlatkérő rendelkezésére állónak. A pénzösszeg megfizetésével teljesített biztosíték az ajánlatkérő rendelkezésére áll annak tényleges visszafizetéséig, míg azon biztosítási formák esetében, amelynek lejáratú ideje van (pl: bankgarancia, kezességvállalás), a lejárat dátumát követően a biztosíték már nem tekinthető az ajánlatkérő rendelkezésére állónak. Ebből következően ténylegesen fennálló különbség van a biztosíték különböző formái között, ami azzal a következménnyel jár, hogy az átutalással teljesítő azon ajánlattevők vonatkozásában, akiknek – a hallgatási szabály miatt – az ajánlata fenntartottnak minősül, az ajánlatkérő további követelményt, előírást nem támaszthat, mert esetükben úgy kell tekinteni, hogy az ajánlattétel meghosszabbított időtartamára ajánlati kötöttségük és az azt biztosító

ajánlati biztosíték is fennáll és a biztosíték igazolása is az eredeti ajánlat benyújtásakor már megtörtént. Míg azon ajánlattevők esetében, akiknek az ajánlati biztosítéka a határidő lejárta miatt az ajánlati kööttség eredeti határidejének végével lejárt, az ajánlatkérőnek további eljárási cselekményt kell foganatosítania ahhoz, ha az ajánlati kööttség meghosszabbított időtartamában is rendelkezésére álljon az ajánlati biztosíték. Ezen ajánlattevők részére külön felhívás küldésével és határidő biztosításával kérheti a biztosíték újbóli rendelkezésre bocsátását és annak igazolását azzal, hogy az ajánlattevőket tájékoztatnia kell a nem teljesítés jogkövetkezményéről. A bíróság álláspontja szerint ez az eljárási mód alkalmas arra, hogy az ajánlatkérő a biztosíték különböző formáinak ténylegesen fennálló különbségét megfelelően, az esélyegyenlőség követelményének megsértése nélkül kezelje. Az alperes egyebekben helytállóan mutatott rá határozatában, hogy a felperes az összegezésében nem hivatkozott a biztosíték különböző formái közötti különbségre, ami alapján az alperes jogszerűen rögzítette, hogy az egyes ajánlatok mellőzésének értékelése során azt nem vizsgálhatta.

- [39] A visszafizetési kötelezettséget, annak határidejét a Kbt. megnyugtatóan rendezi. A felperes megalapozatlanul érvelt azzal, hogy nem jogosult az átutalt biztosítéki összegek megtartására. Az ajánlati kööttség időtartama alatt a biztosítékot jogszerűen tarthatja magánál, ami – a Kbt. 54. § (7) bekezdésben foglalt korlátokon belül – az ajánlati kööttség meghosszabbított időtartamára is vonatkozik. A felperes maga is utalt arra keresetében, hogy visszafizetési kötelezettsége az ajánlati kööttség bármely okból való megszűnése esetén áll fenn. E körben rámutat a bíróság arra is, hogy az új módosítással a jogalkotó az ajánlati biztosíték fenntartásának ajánlatkérői követelhetőségét határidőhöz kötötte: a Kbt. 53. § (7) bekezdésének további rendelkezése előírja, hogy az ajánlattevők eljárást lezáró döntésről való értesítését megelőzően az ajánlati kööttség kilencven napot – építési beruházás esetén, valamint ha a közbeszerzési eljárást jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le, százhusz napot – meghaladó időszakra vonatkozó további fenntartására irányuló felhívás esetén azonban az ajánlatkérő nem kérheti a biztosíték fenntartását. Ebben az esetben a kilencven, illetve százhusz nap leteltét követő tíz napon belül köteles az ajánlatkérő – a (6) bekezdés alkalmazása nélkül – a biztosítékot visszafizetni az ajánlattevők részére.
- [40] A fentiek alapján tehát a felperes azon okból sem mellőzhette a vitatott ajánlatok figyelembevételét és elbírálását, hogy az ajánlati biztosíték rendelkezésre állása nem volt igazolt, mert az átutalással teljesített biztosíték a rendelkezésére állt, ha pedig a biztosíték lejárt, annak meghosszabbítására – a fentiek szerinti – külön felhívást kellett volna küldenie. Továbbá alaptalanul érvelt visszafizetési kötelezettségére is, mert az ajánlati kööttség fenntartottsága miatt nem terhelte visszafizetési kötelezettség. Megjegyzi a bíróság, hogy az ajánlatkérő nem lehet tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő milyen okból nem tett nyilatkozatot az ajánlati kööttség meghosszabbítására vonatkozó felkérésre.
- [41] A bíróság mindezek alapján alaptalannak tekintette a felperes azon hivatkozását, vagy az alperes téves értékeléssel állapította meg, hogy megsértette a Kbt. 54. § (7) és Kbt. 70. § (2) bekezdését.
- [42] Ezt követően a bíróság a bírságösszeg mérlegelésének jogszerűségét vizsgálta.
- [43] A Kp. 85. § (5) bekezdése alapján 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.
- [44] A Kúria közbeszerzési ügyben hozott Kf. 37.630/2019/6. számú ítélete [32] bekezdésében kifejtette, hogy „A következetes felsőbírósági gyakorlat szerint: A közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatot is csak jogszabálysértés esetén változtathatja meg. Önmagában nem ad alapot a döntés megváltoztatására pusztán az a körülmény, hogy egy másik mérlegeléssel más jogszerű döntés is hozható. A bíróságnak a Kp. 85. § (5)

bekezdésében foglalt szempontokat kell értékelnie, a határozat indokolásában foglaltak alapján kell megítélnie azt, hogy az alperes mérlegelése jogszerű volt-e, avagy sem. Nem feladata tehát a bíróságnak a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelése, az alperesi mérlegelés felülmérlegelése, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené.”. A Kúria ezen jogértelmezése általános és következetesen alkalmazott bírósági jogértelmezésnek tekinthető. Kiemeli a bíróság, hogy nem elégséges indok a határozat megváltoztatására a kiszabott bírság eltűzöttnek tűnő mértéke sem, kizárólag az alkalmazandó szempontok hiányos, okszerűtlen vagy nem megfelelő súlyú értékelése, vagy az értékelt szempontok összessége alapján kirívóan aránytalan bírságösszeg eredményezheti a bírságot kiszabó rendelkezés megsemmisítését.

- [45] Ennek megfelelően a bíróság azt vizsgálhatta, hogy az alperes a mérlegelés szempontjait okszerűen értékelte-e.
- [46] A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint 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.
- [47] A jogsértés a bíróság megítélése szerint is súlyos jogsértésnek minősül, mert a felperes a jogszabályi rendelkezések nem megfelelő alkalmazásával az ajánlattevők több mint felét hagyta ki a bírálatból, korlátozva ezzel a közbeszerzési eljárásokban kiemelten fontos széles körű versenyt. Az alperes a jogsértés súlyát ezért nem értékelte okszerűtlenül. A bíróság nem tudta elfogadni, hogy a felperes jogértelmezési nehézsége és az ebből fakadó jogsértő eljárása enyhítő körülményként lett volna figyelembe vehető. A felperes a kereseti állításával ellentétben tételes jogszabályi rendelkezéseket sértett. Nem teszi jogsértővé az alperes határozatát az, hogy nem adott számot arról, hogy miért nem értékelte a felperes javára enyhítő körülményként a felperes által a jogsértés körében hivatkozott jogértelmezési bizonytalanságot. Amennyiben tehát valamely nevesített szempontból a határozat nem ad indokolást, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy azt a körülményt az eset összes körülménye szempontjából az alperes nem tartotta fontosnak. Ugyanakkor szándékos jogsértés valóban nem volt megállapítható, amit az alperes rögzített is határozatában, azt tehát figyelembe vette. Azon körülmény, hogy a közbeszerzési eljárásban a projekt támogatott jellegére tekintettel a felperes még további pénzügyi következmények terhelhetik, a Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pontja alapján – a következetes joggyakorlat szerint – a jogsértő terhére értékelendő. A Kúria következetes joggyakorlata szerint a hatóságnak a törvényi felsorolás azon szempontjairól, amelyet nem tart az ügyben relevánsnak, nem kell a határozatában számot adnia (Kúria Kfv.I.35.220/2015/8, Kf.II.38.279/2019/9; Kfv.I.35.246/2019/4.). A felperes nem mutatott rá olyan konkrétumra, ami a bizonyítékok köréből a javára szolgálna és amelyet az alperes jogsértően nem értékelt.
- [48] A Kbt. 165. § (4) bekezdés szerint a kiszabható bírság a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 10%-a, tehát jelen esetben – a 236.083.377 Ft becsült érték alapján – 23 608 337 Ft. Az alkalmazott bírság ennek kevesebb mint 20%-a.

- [49] Megállapította a bíróság, hogy a jelen ügyben az alperes jogszerű mérlegeléssel, a jogsértés súlyának és az egyéb szempontoknak a megfelelő, okszerű értékelésével határozta meg a bírság összegét, amely a kiszabható maximumot is figyelembevéve nem tekinthető eltúlzottnak, ezért a bíróság a Kbt. 165. § (11) bekezdésének megsértésére alapított kereseti hivatkozást sem találta megalapozottnak.
- [50] Mindezek alapján a bíróság a felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – mint megalapozatlant – elutasította.
- [51] A felperes pervesztes lett, ezért a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése alapján az alperes perköltségének megtérítésére lett volna köteles. Azonban az alperes a perköltségét nem számította fel a Pp. 81. § (2) bekezdésének megfelelően, mert az IM.r. 3. § (2) bekezdés alapján, munkaórák megjelölésével kérte a perköltség megállapítását, ugyanakkor ezen rendelkezés csak akkor alkalmazható, ha az (1) bekezdés szerinti eljárásban a pertárgy értéke nem állapítható meg. Tekintettel arra, hogy a felperes keresetében az alperesi határozatban kiszabott 4.700.000 Ft összegű bírság jogszerűségét vitatta, a jelen per meghatározható pertárgyértékűnek minősül, így az IM r. 3. § (1) bekezdése lenne alkalmazandó. A téves jogalap megjelölése miatt a bíróság a Pp. 81. § (2) bekezdésére figyelemmel a Pp. 82. § (3) bekezdése alapján az alperes perköltségének összegét nem állapíthatta meg.
- [52] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (1) bekezdésében meghatározott 30.000 Ft tételes eljárási illeték az felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége folytán a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.
- [53] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése és a Kp. 126. § (3) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2026. március 17.

dr. Váczi Katalin s.k.
bíró