



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-8594*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

Iktatószám: D.480/26/2021.

**A tanács tagjai:** Uherné Dr. Laczi Orsolya közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Mag László közbeszerzési biztos, Dr. Peleskey Viktória közbeszerzési biztos

**A kérelmező:** FLEX-PS 93 Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Bt.  
(Ajak, Bocskai u. 6.)

**A kérelmező képviselője:** Dr. Rudolf Róbert Márton  
Budaporta, Közbeszerzési Tanácsadó Kft.  
(Budaörs, Ébner György köz 4.)

**Az ajánlatkérő:** Országos Rendőrfőkapitányság  
(Budapest, Teve u. 4-6.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Takács Béla ügyvéd  
(Budapest, Áldás u. 8. fszt.)

**Az érdekelt:** TÖMB 2002 Szolgáltató Kft.  
(Hajdúböszörmény, Polgári u. 13.)

**Az érdekelt képviselője:** Dr. Sárai Szilvia kamarai jogtanácsos

**A beszerzés tárgya, értéke:** A nyírbátori őrzött szállás felújítása (EKR000477112021), 1.294.517.704.-Ft

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelem 1. kérelmi elemét elutasítja, a 2. kérelmi elem vonatkozásában a jogorvoslati eljárást megszünteti.

A Döntőbizottság felhívja a Közbeszerzési Hatóság Titkárságát, hogy a kérelmező részére utaljon vissza 3.236.294.-Ft, azaz hárommillió-kétszázharminchatezer-kétszázkilencvennégy forint igazgatási szolgáltatási díjat a határozat megküldését követő 8 napon belül.

A jogorvoslati eljárás során felmerült további költségeiket a felek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat jogorvoslati eljárást megszüntető rendelkezése ellen a határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül közigazgatási perben kereseti kérelem terjeszthető elő. A határozat érdemi része ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz

kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A Döntőbizottság a közbeszerzési eljárás iratai és a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratok alapján az alábbi tényállást állapította meg.

2. Az ajánlatkérő a 2021. június 1-én feladott hirdetménnyel a Kbt. Második Rész szerinti uniós értékhatárt elérő nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában. A hirdetmény 2021. június 8-án jelent meg Közbeszerzési Értesítő 2021/108. számában 9995/2021. azonosító számmal, az Európai Unió Hivatalos Lapjában (TED) pedig 2021. június 7-én 2021/S 108-283622 azonosító számmal

3. Az ajánlati felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés ismertetése:

„A nyírbátori őrzött szállás felújítására irányuló kivitelezési munkák elvégzése

Építkezés helye: 4300 Nyírbátor, Bocskai utca 2. Hrsz.: 1424/1

A tervezett épület területe: 3.753,82 m<sup>2</sup>

Az Országos Rendőr-főkapitányság a meglévő őrzött szállás épület felújítását, korszerűsítését tervezi megvalósítani.

Az őrzött szállás egy korábban más célból épített objektumban került kialakításra, ami számos kompromisszumot tartalmazott és indokolt az európai értékrendhez igazodó szemléletű és egyben biztonságos fogva tartás feltételeinek kialakítása, fenntartása érdekében korszerűsíteni.

A tervezett korszerűsítés célja a börtönszerű körülmények megszüntetése, a fogvatartottak által lakott szektorok, az őrszemélyzet által használt szolgálati helyiségek, az épületgépészeti berendezések, a tetőszerkezet és az udvar felújítása, illetve a bútorzat cseréje.

A tervezéssel érintett épület egy hagyományos téglá szerkezetből épült, kontyolt cserépfedésű faszerkezetes nyeregtetővel fedett többszintes épület, melynek középső épület része 4 szintes (pince, földszint, első és második emelet), míg a két oldal szárny kétszintes (földszint, emelet). A két oldal szárny öblében egy-egy toldalék szárny is csatlakozik az épülethez, amelyek lapostetős fedésűek.

Ezekben a toldalék szárnyakban vannak elhelyezve a fürdéshez szolgáló helyiségek, valamint néhány kiszolgáló helyiség.

Feladat általános meghatározása:

A teljes homlokzat megújítása, új színezés.

Új tetőfedés készítése, új bádогоzással.

A tetőszerkezet szerkezeti rendszere megmarad, új szerkezeti elemek beépítésével történő megerősítésre.

Új homlokzati nyílászárók cseréje hőszigetelt és biztonsági üvegezéssel.

Minden belső nyílászáró újra történő cseréje.

Minden helyiség új padlóburkolatának kialakítása.

Az oldalfalak mosható felületei csempeburkolattal történő burkolása.

Az egész épület tisztasági festése.

Az állomány részére kényelmesebb teakonyha és pihenő helyiség kialakításra.

Az őrizetesk részére szintenként és szárnyanként külön-külön női – férfi intim kialakítású mosdó-zuhanyozó blokkok kialakítása.

Az őrizetesk részére további egyéb kultúrát szolgáltató helyiségeket – dohányzó, internet, ima, játszó, konditerem – kialakítása.

A három részre osztott sétáló udvar tagolása megmarad.

Kettő sportpálya kialakítása, gyerekjátékok telepítése, betonburkolatok készítése és parkosítás.

Zárt rendszerű csapadékvíz elvezetés kialakítása.

A felújítási projektnek nem a teljes épület a tárgya, a jobb oldali épületszárny földszintjét a Rendőrség egymás szervezete használja, ezért arra a felújítás nem terjed ki, csak olyan mértékben amennyire feltétlenül szükséges.

Ennek az épületrésznek a tűzjelző rendszere, mivel a teljeskörű védelem követelménye szükségessé teszi, egy egységes rendszert alkot az Őrzött Szállás területével, ezért a rendszert itt is újra kell építeni.

A többi rendszer esetében a tervezett rendszerek csak áthaladnak ezen az épületrészen, illetve csak az Őrzött Szállás szempontjából feltétlenül szükséges részek kerülnek itt elhelyezésre (pl. a videó megfigyelő kamerái és illesztésük, továbbá a kommunikációs ill. vagyónvédelmi rendszerek).

A részleteket a közbeszerzési dokumentumok, műszaki leírás és a költségvetés kiírás tartalmazza.

AK felhívja a figyelmet arra, hogy a jelen építési beruházás során felhasznált termékeknek a jelen felhívásban és a dokumentációban megjelölt termékeknek, vagy a 321/2015. Korm. rend. 46. § (3) szerint „azzal egyenértékű” termékeknek kell megfelelniük. AK az építési beruházás során felhasznált „azzal egyenértékű” termék alatt a dokumentáció műszaki leírásában részletesen meghatározott termék műszaki paramétereinek mindenben megfelelő termékeket érti.

A műszaki dokumentumokban feltüntetett anyagok, berendezések a beszerzés tárgyának megkövetelt jellemzőinek egyértelmű és közérthető meghatározása érdekében kerültek megjelölésre, a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést a megnevezések mellé kell érteni, AK az egyenértékű teljesítést elfogadja, részletek a röv. nélk. AF-ben és KD-ban.”

4. Az ajánlati felhívás II.2.5) pontja szerint az értékelési szempontok:

Minőségi kritérium:

Az M.2.1. pont tekintetében bemutatott szakember (MV-É jelölésű) alkalmassági feltételként előírtakon felüli többlet szakmai tapasztalata (hónap) (min. értéke 0 hónap, max. 36 hónap); súlysám 12

Az M.2.2. pont tekintetében bemutatott szakember (MV-ÉV jelölésű) alkalmassági feltételként előírtakon felüli többlet szakmai tapasztalata (hónap) (min. értéke 0 hónap, max. 36 hónap); súlysám 12

Az M.2.3. pont tekintetében bemutatott szakember (MV-ÉG jelölésű) alkalmassági feltételként előírtakon felüli többlet szakmai tapasztalata (hónap) (min. értéke 0 hónap, max. 36 hónap); súlysám 6

Ár kritérium:

Ár; súlysám 70

5. Az ajánlati felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés időtartama 12 hónap.
6. Az ajánlati felhívás II.2.13) pontja szerint a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel kapcsolatos. A projekt száma: MMIA-3.1.6/8-2019-00001 számú „Nyírbátori őrzött szállás felújítása” című projekt.
7. Az ajánlati felhívás VI.3) pontjában adta meg az ajánlatkérő a további információkat, amelyek között szerepeltette a következőt:  
 „Ajánlatkérő alkalmazza a Kbt.75. § (2) bek. e) pontot és a Kbt. 81.§ (4)-(5) bekezdését.  
 Ajánlatkérő a Kbt. 77. § (1) alapján az ajánlati ár szempont tekintetében meghatározza az elvárást, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet. Ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja az ajánlatot, amennyiben a nettó ajánlati ár meghaladja a következő értéket: nettó 1.587.625.291 HUF.”
8. A közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott „SZT\_Nyírbátor\_kivitelezés\_05-26” megnevezésű szerződéstervezet IX. fejezete tartalmazta a vállalkozói díjra vonatkozó információkat. Az ajánlatkérő a 9.1. pontban rögzítette, hogy  
 „Megrendelő a Vállalkozói díjon felül a jelen Szerződés alapján felmerülő esetleges többletmunkákra a nettó vállalkozói díj 5 %-ának megfelelő összegben tartalékkeretet képzett”  
 „A Vállalkozói díj a befejezési határidőre prognosztizált, egyösszegű átalányár”.
9. Az ajánlatkérő a dokumentációban, az általános ajánlattételi feltételek között meghatározta a szakmai ajánlat megtételével kapcsolatos feltételeket:

„Az ajánlatok értékelése és összehasonlítása” c. fejezetben az ajánlatkérő – egyebek mellett – az alábbiakat rögzítette:

„Az ár kialakítása során az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

Ajánlattevőnek ajánlatához árazott költségvetést kell csatolni.

Az árazott költségvetés elkészítése során az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

- Az árazatlan költségvetés tételeinek tartalmát elsődlegesen úgy kell értelmezni, hogy azok a megnevezésük szerinti munka minden közvetlen és közvetett munkaműveleti és dologi elemét magukban foglalják az előkészítéstől a Szerződésben megfogalmazott és az egyéb vonatkozó előírásokat mindenben kielégítő módon történő teljes elkészítésig, azaz a tételekhez tartozó egységárakat ÁFA (Általános Forgalmi Adó) nélkül kell megadni, de tartalmazniuk kell minden egyéb járulékos költséget is (adott esetben pl. biztonsági korlátok, terelőelemek, lezárások, lerakóhelyi díjak, mintavételek, minősítések, minőségtanúsítások, segédanyagok, stb.), valamennyi szükséges munka elvégzését teljesen készen, továbbá minden vámot, adót és egyéb illetéket, amit a Vállalkozónak a Szerződés alapján vagy bármely más okból kell fizetnie.
- Ha egy munkafázis tétele nem került külön kiírásra, de az abban foglalt tevékenységre szükség van, akkor azok költségeit a munkatételek egységárában kell figyelembe venni.
- A megadott egységáraknak a műszaki tartalom megvalósításához szükséges ráfordítás összegén túl a munkák teljes befejezéséig várható árváltozásból eredő költségeket is tartalmaznia kell, ezért az egységárak rögzítettek és nem változtathatók a Szerződés időtartama alatt.

- A költségvetés(ek) Microsoft Office Excel formátumban állnak az Ajánlattevők rendelkezésére, amelyet kitöltve kell az ajánlatukhoz csatolniuk az EKR rendszerben valamint elektronikus formátumban (Microsoft Office Excel formátumban) is!

Ajánlatkérő felhívja Ajánlattevők figyelmét a Kbt. 71. § (8) bekezdés b) pontjára, mely szerint átalánydíjas szerződés esetén az árazott költségvetés (részletes árajánlat) valamely tétele és egységára pótolható, módosítható, kiegészíthető vagy törölhető, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az Ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

Ajánlatkérő az ajánlatokat a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelennek nyilváníthatja abban az esetben, amennyiben ajánlattevő nem nyújt be árazott költségvetést, továbbá az ajánlatok érvénytelenségét eredményezheti a következő változtatások bármelyike, amely esetén Ajánlatkérő nem lenne képes az ajánlatok közbeszerzési dokumentumokban foglaltaknak megfelelő értékelésére:

- Ajánlattevő a költségvetés sorait Ajánlatkérő erre vonatkozó jóváhagyása nélkül (pl. kiegészítő tájékoztatás) új sorral egészíti ki, vagy
- Ajánlattevő a költségvetés sorait Ajánlatkérő erre vonatkozó jóváhagyása nélkül összevonja, vagy
- Ajánlattevő Ajánlatkérő erre vonatkozó jóváhagyása nélkül a költségvetés tételeit, mennyiségi adatait módosítja, vagy
- egyéb módon olyan módosítást eszközöl Ajánlattevő az árazatlan költségvetésen, mely alapján az nem felel meg a közbeszerzési dokumentumokban és a vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak.

Az ajánlatban szereplő árak fix árak kell lennie, vagyis az Ajánlattevők semmilyen formában és semmilyen hivatkozással sem tehetnek változó árat tartalmazó ajánlatot.

Az Ajánlatkérő nem megfelelőnek tekinti, és érvénytelennek minősíti azt az ajánlatot, melyben az ajánlati ár nem a fentiek szerint lett meghatározva.”

10. Az ajánlatkérő a Közbeszerzési Dokumentumok 47. oldalán, az ajánlatban csatolandó iratok jegyzéke táblázatban rögzítette, hogy a szakmai ajánlat részenként kell benyújtani a közbeszerzési dokumentáció részét képező „Árazott költségvetés” dokumentumot. Az ajánlatkérő az árazatlan költségvetést „Főösszesítő árazatlan\_Nyírbátor\_07\_14\_vegl” megnevezéssel a közbeszerzési dokumentumok részeként az EKR elektronikus felületén elérhetővé tette.

Az árazatlan költségvetés összesen négy fő fejezetet tartalmazott, a fejezeteken belül munkalapokon szerepeltek az adott munkanemhez tartozó tételek. A költségvetés szerkezeti felépítése az alábbi volt:

1. fejezet: „Építőmesteri és szakipari munkák”. Ezen fejezeten belül 20 db munkalap tartalmazta az összesen 194 db tételt.
2. fejezet: „Épületgépészeti munkák”. Ezen fejezeten belül 19 db munkalap tartalmazta az összesen 494 db tételt.
3. fejezet: „Épületvillamossági munkák”. Ezen fejezeten belül 4 db munkalap tartalmazta az összesen 137 db tételt.
4. fejezet: „Gyengeáramú munkák”. Ezen fejezeten belül 1 db munkalap tartalmazta az összesen 297 db tételt.

Tehát az árazatlan költségvetés négy fejezetbe gyűjtve összesen 44 munkalapon mindösszesen 1119 tételt tartalmazott.

11. A 2021. július 29-i ajánlattételi határidőre – a bontási jegyzőkönyv szerint – hat ajánlattevő nyújtott be ajánlatot:

- a Fővárosi Építő Zrt. 1.416.259.264.- Ft összegben,
- az EB Hungary Invest Kft. 1.574.407.647.- Ft összegben,
- a kérelmező 1.350.351.524.- Ft összegben,
- az érdekelt 1.179.977.500.- Ft összegben,
- a Kosz-Éptek Építőipari Kft. 1.587.601.305.- Ft összegben,
- a KELET-ÚT Építőipari Kft. 1.498.546.000.- Ft összegben.

A bontási jegyzőkönyvben az ajánlatkérő rögzítette a rendelkezésre álló fedezet összegét, amely nettó 1.667.006.555.- Ft.

12. Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdéseinek alkalmazásával elvégezte az ajánlatok értékelését, amely értékelési sorrend alapján a legkedvezőbb ajánlatot az érdekelt, a második legkedvezőbb ajánlatot a kérelmező tette.

13. Az ajánlatkérő 2021. augusztus 19-én technikailag „Hiánypótlási felhívás, felvilágosítás kérés” eljárási cselekményt indított az EKR-ben. A cselekményleírásban az alábbiakat közölte: „Tisztelt Ajánlattevők! A Kbt. 71. § (1) alapján mellékelten küldjük hiánypótlási felhívásunkat és felvilágosításkérésünket.”

Az érdekelt részére kiküldött hiánypótlási felhívás – a jelen jogorvoslati eljárás szempontjából – az alábbi releváns információkat tartalmazta:

„Tárgy: Hiánypótlási felhívás a Kbt. 71. § (1) alapján”

„A Kbt. 71. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

Az ajánlatok bírálata során ajánlatkérő az alábbi hiányosságokat, nem egyértelmű kijelentéseket észlelte:

(...)

12) pont: „Az ajánlatkérő az árazott költségvetés „V.2. Ép.gép. berend. tárgyak” munkalap alábbi 16. sorszámú tételére esetében anyag egységár megalapozottságára vonatkozóan felvilágosítást kér. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében szíveskedjen részletes tájokoztatást adni arra vonatkozóan, hogy megalapozott az árazott költségvetés „V.2. Ép.gép. berend. tárgyak” munkalap 16. sorszámú tételére vonatkozó megajánlás. Kérjük, szíveskedjék megindokolni, alátámasztani a 16. sorszámú tételére adott megajánlást. Ajánlattevő kötelessége a 16. sorszámú tételére vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt rendelkezésre bocsátani az ajánlatkérő részére, hogy megfelelő mérlegelést követően ajánlatkérő döntést tudjon hozni annak megalapozottságáról.”

13) pont: „Az ajánlatkérő az árazott költségvetés „VI. Külső közművek-Földmunkák” munkalap alábbi 1.; 2.; 3.; 4.; 6.; 7.; 9.; 10.. sorszámú tételére esetében anyag egységár megalapozottságára vonatkozóan felvilágosítást kér. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében szíveskedjen részletes tájokoztatást adni arra vonatkozóan, hogy megalapozott az árazott költségvetés „VI. Külső közművek, Földmunkák” munkalap alábbi 1.; 2.; 3.; 4.; 6.; 7.; 9.; 10.. sorszámú tételére vonatkozó megajánlás. Kérjük, szíveskedjék megindokolni, alátámasztani a 1.; 2.; 3.; 4.; 6.; 7.; 9.; 10. sorszámú tételére adott megajánlást.

Ajánlattevő kötelessége a 1.; 2.; 3., 4.; 6.; 7.; 9.; 10. sorszámú tételére vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt rendelkezésre bocsátani az ajánlatkérő részére, hogy megfelelő mérlegelést követően ajánlatkérő döntést tudjon hozni annak megalapozottságáról.”

14) pont: „Az ajánlatkérő az árazott költségvetés „VI.3. Közmű építése” munkalap alábbi 29. sorszámú tétele esetében anyag egységár megalapozottságára vonatkozóan felvilágosítást kér. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében szíveskedjen részletes tájokoztatást adni arra vonatkozóan, hogy megalapozott az árazott költségvetés „VI.3. Közmű építése” munkalap alábbi 29. sorszámú tételére vonatkozó megajánlás. Kérjük, szíveskedjék megindokolni, alátámasztani a 29. sorszámú tételére adott megajánlást. Ajánlattevő kötelessége a 29. sorszámú tételére vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt rendelkezésre bocsátani az ajánlatkérő részére, hogy megfelelő mérlegelést követően ajánlatkérő döntést tudjon hozni annak megalapozottságáról.”

15) pont: „Az ajánlatkérő az árazott költségvetés „Gyengeáram-Részletezés” munkalap alábbi 266., 268. sorszámú tétele esetében anyag egységár megalapozottságára vonatkozóan felvilágosítást kér. Kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosítás nyújtás keretében szíveskedjen részletes tájokoztatást adni arra vonatkozóan, hogy megalapozott az árazott költségvetés „Gyengeáram-Részletezés” munkalap alábbi 266., 268. sorszámú tételére vonatkozó megajánlás.

Kérjük, szíveskedjék megindokolni, alátámasztani a 266., 268. sorszámú tételére adott megajánlást. Ajánlattevő kötelessége a 266., 268. sorszámú tételére vonatkozó minden tény, adatot, kalkulációt rendelkezésre bocsátani az ajánlatkérő részére, hogy megfelelő mérlegelést követően ajánlatkérő döntést tudjon hozni annak megalapozottságáról.”

14. Az érdekelt 2021. augusztus 24-én „az elrendelt hiánypótlási felhívás kapcsán” az alábbiak szerint nyilatkozott:

12) pont: „A vonatkozó tétel beszállítótól kapott ajánlat alapján került beárazásra. Itt nem sima, hanem vandálbiztos rozsdamentes WC csészével kalkuláltunk. Ajánlatérő nem részletezte, hogy a vonatkozó tételre adott ajánlati ár miért nem megfelelő számára. Egyébiránt jelen közbeszerzési eljárás beszerzés tárgya kivitelezésre irányuló átalánydíjas építési beruházás, a szerződés tárgya oszthatatlan. Ebben az esetben értékelésre kerülő ellenszolgáltatás az egyösszegű ajánlati ár, mint átalánydíj.”

13) pont: „A vonatkozó tételek mindegyike földmunkára vonatkozik, melyek csak díjköltséggel járnak (TERC-es normák alapján is csak díj oldalon szerepel költség)”

14) pont „A vonatkozó tétel beszállítótól kapott ajánlat alapján került beárazásra. Ajánlatérő nem részletezte, hogy a vonatkozó tételre adott ajánlati ár miért nem megfelelő számára. Egyébiránt jelen közbeszerzési eljárás beszerzés tárgya kivitelezésre irányuló átalánydíjas építési beruházás, a szerződés tárgya oszthatatlan. Ebben az esetben értékelésre kerülő ellenszolgáltatás az egyösszegű ajánlati ár, mint átalánydíj.”

15) pont: „A vonatkozó tételek beszállítótól kapott ajánlatok alapján került beárazásra. Ajánlatérő nem részletezte, hogy a vonatkozó tételre adott ajánlati ár miért nem megfelelő számára. Egyébiránt jelen közbeszerzési eljárás beszerzés tárgya kivitelezésre irányuló átalánydíjas építési beruházás, a szerződés tárgya oszthatatlan. Ebben az esetben értékelésre kerülő ellenszolgáltatás az egyösszegű ajánlati ár, mint átalánydíj.”

15. A közbeszerzési eljárásról az összegezést az ajánlatkérő 2021. október 8-án töltötte fel az EKR-be. Az eljárást lezáró döntés szerint közbeszerzési eljárás eredményes volt, a kérelmező és az érdekelt ajánlata érvényes volt, az ajánlatkérő az eljárás nyertes ajánlattevőjeként az érdekeltet hirdette ki. Az ajánlatkérő a többi ajánlatot nem bírálta el.

16. Az ajánlatkérő 2021. október 15-én biztosított lehetőséget az iratbetekintésre a kérelmező számára.

17. A kérelmező 2021. október 18-án előzetes vitarendezési kérelemmel fordult az ajánlatkérő felé, amelyben két (elsődleges és másodlagos) kérelmi elembe foglalta össze a vélelmezett jogsértéseket.

Az elsődleges kérelmi elembe a kérelmező az ajánlatok elbírálásáról készült összegezés (V.2.2), (V.2.7) pontjait tartotta jogsértőnek, mivel az (V.2.2) pontban érvényesnek, a (V.2.7) pontban nyertes ajánlatnak minősítette az érdekelt ajánlatát. A kérelmező szerint az érdekelt ajánlata érvénytelen a Kbt. 73. § (2) bekezdés okán. Indokolásában leírta, hogy az érdekelt vállalási ára 1.179.939.280.- Ft volt, mely ár a bontási jegyzőkönyvben ismertetett rendelkezésre álló fedezetnél (1.667.006.555.- Ft) 30 %-kal, a benyújtott másik öt ajánlat átlagáránál (1.485.425.462.- Ft) 21 %-kal kevesebb volt. A kérelmező szerint az ajánlatkérő a fentieket észlelve, a 2021. augusztus 19-én kibocsátott hiánypótlási felhívásának (12), (13), (14) és (15) pontjában a Kbt. 72. § szerinti – aránytalanul alacsony ár miatt – árindokolást kért az érdekelttől. A kérelmező az iratbetekintésen azt állapította meg, hogy az érdekelt árindokolása minden objektív elemet nélkülöz, bizonyítékokat, konkrét adatokat nem tartalmaz. A benyújtott árindokolás a Kbt. 72. § (2) bekezdése szerinti követelménynek nem felel meg, a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti kiegészítő indokoláskérésnek feltételei nem álltak fenn, ezért az érdekelt ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerint érvénytelenné kellett volna nyilvánítani.

Az előzetes vitarendezési kérelem másodlagos kérelmi eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 72. § (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy több, aránytalanul alacsony áru megajánlás (tétel) tekintetében nem kért árindokolást az érdekelttől. A kérelmező indokolása szerint az érdekelt árazott költségvetésében több olyan aránytalanul alacsony áru megajánlás (tétel) szerepelt, amelyek vonatkozásában az ajánlatkérő nem bocsátott ki árindokoláskérést. A kérelmező által vitatott tételek aza elsődleges kérelmi elembe is megjelölésre kerültek.

18. Az ajánlatkérő 2021. október 21-én válaszolt a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére, amelyben mindkét kérelmi elem esetében elutasította az előzetes vitarendezési kérelmet, amelyben – többek között – az alábbiakat rögzítette.

„Ajánlatkérő elsődlegesen rögzíti, hogy az előzetes vitarendezési kérelemben megjelölt, az abban indítványozott eljárási cselekménynek – mely szerint Ajánlatkérő a Kbt. 72. § (3) alapján nyilvánítsa érvénytelenné a nyertesként megjelölt gazdasági szereplő ajánlatát – jogszabályi akadálya van.

A Kbt. 73. § (2) alapján abban az esetben van lehetőség egy ajánlat érvénytelenné nyilvánítására, amennyiben az Ajánlatkérő előzetesen a Kbt. 72. § alapján indokolást kért az ajánlattevőtől és az nem, vagy nem megfelelően teljesítette az indoklaskérésben leírtakat.

Ajánlatkérő rögzíti, hogy a Kbt. 72. § alapján nem kért árindokolást az ajánlattevőtől, ennek megfelelően a Kbt. 73. § (2) alkalmazása is kizárt.

Ajánlatkérő felvilágosítást kért figyelemmel a Közbeszerzési Hatóság útmutatójára olyan tételek esetében, amelyeknél nem volt egyértelmű, hogy az érintett gazdasági szereplő milyen szempontokat vett figyelembe az adott tétel árazása során.”

Az előzetes vitarendezési kérelem első kérelmi elemével kapcsolatban: „(...) A tervezői költségbebecslésben meghatározott összeghez (tartalékkeret 5 százalékos összege nélkül) viszonyítottan a TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság ajánlata közötti eltérés mindösszesen 4,3 % (százalék), melyre figyelemmel TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság ajánlata nem minősíthető aránytalanul alacsony vállalásnak, aránytalanul alacsony ár indoklására jogszerűen nem rendelhető el.

Ezzel kapcsolatban felhívjuk a T. kérelmező figyelmét, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata abban a tekintetben egységes, hogy kifejezetten továbbra is elfogadja a Kbt. által korábban rögzített 20 %-os mértéket, mint zsinórmértéket abban az esetben, amikor egy átalánydíjas szerződés aránytalanságáról szükséges dönteni. Mint a T. Kérelmező is látja a becsült érték esetében az ötöde a 20 %-nak az eltérés és a beérkezett ajánlatok átlaga alapján sem éri el, vagy közelíti meg azt. (...)

A normatív szabályozás szerint az aránytalanság megállapításának feltétele, hogy az kizárólag az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, illetőleg azoknak az önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében állhat fenn. Az önálló értékelés alá nem vont költségvetési tétel vizsgálatára a törvény nem kötelezi az ajánlatkérőt.

Ajánlatkérő a 2021. augusztus 19-i felhívásában hiánypótlásra és tájékoztatás kérést küldött az ajánlattevőnek.

A 2021. augusztus 19-i felhívás nem minősül árindokolás kérésnek, ezért az árindokolás kéréshez fűződő jogkövetkezmények sem alkalmazhatóak a TÖMB 2002 Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság hiánypótlása esetében.”

Az előzetes vitarendezési kérelem második kérelmi elemével kapcsolatban: „(...) Egy ilyen közbeszerzési eljárásban kizárólag tehát az egyösszegű ellenszolgáltatásra kell, mint az ajánlati árra vonatkozó vállalást megtenni, a Kbt. 72. §-a szerint lényeges ajánlati elem tehát a fix összegű vállalkozói díj, különösen, ha az ajánlatkérő nem határozott meg részszempontot az ajánlati ár bármely más önállóan értékelt elemére.

Közbeszerzési jogi szempontból annak van jogi relevanciája, a Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalásokat megtevő ajánlattevőkkel szemben. Jelen esetben azonban, figyelemmel a fix összegű, átalány jellegű vállalkozói díjra, a közbeszerzési jogi szempontból tiltott keresztfinanszírozás a költségvetési tételen belül, az ott feltüntetett anyagár/munkadíj költségelemei között kizárható.”

## **A jogorvoslati kérelem**

19. A kérelmező 2021. október 30-án terjesztette elő, 2021. november 9-én hiánypótolta a jogorvoslati kérelmét, valamint 2021. november 21-én és 30-án írásbeli nyilatkozatokat nyújtott be. A kérelmező annak megállapítását kérte, hogy az ajánlatkérő jogsértően nyilvánította érvényesnek az érdekelti nyertes ajánlatot. Indítványozta a jogsértés megállapítását, az eljárást lezáró döntés megsemmisítését, az ajánlatkérő kötelezését új eljárást lezáró döntés meghozatalára, kérte továbbá az ajánlatkérő marasztalást az eljárás költségeiben.

20. A jogorvoslati kérelem két kérelmi elemet tartalmazott:

1. kérelmi elem: Az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (2) bekezdését, a Kbt. 72. § (3) bekezdését és a Kbt. 73. § (2) bekezdését, mert nem nyilvánította a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján érvénytelenné az érdekelt ajánlatát, figyelemmel a 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői „felvilágosításkérés” 12)–15) pontjaira adott ajánlattevői indokolás hiányosságaira.

2. kérelmi elem: Az ajánlatkérő jogsértően nem nyilvánította a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné a nyertes ajánlatot, mivel az érdekelt nem tett eleget a 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői felvilágosításkérés 12)–15) pontjaiban előírtaknak.

21. 1. kérelmi elem:

A kérelmező idézte az ajánlatkérő 2021. augusztus 19-i, „Hiánypótlási felhívás” tárgyú dokumentumában foglaltakat és előadta, hogy az ajánlatkérő „felvilágosítás kérése” tartalmilag egyértelműen a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti árindokolás kérésnek minősült: az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek (meghatározott egységárak) tartalmát megalapozó adatokat, tényeket, kalkulációkat kért rendelkezésre bocsátani, „részletes tájékoztatást kért arra vonatkozóan, hogy megalapozott az árazott költségvetés meghatározott tételeire vonatkozó megajánlás”, indokolást, alátámasztást kért azért, hogy „döntést tudjon hozni” az ajánlati ár „megalapozottságáról”.

A kérelmező véleménye szerint az érdekelt árindokolása minden objektív elemet nélkülözött; bizonyítékokat, konkrét adatokat egyáltalán nem tartalmazott; a kért információkat nem adta meg, a kért indokolás és alátámasztás hiányzott belőle. A benyújtott árindokolás az előzetes vitarendezési kérelemben idézett és hivatkozott törvényi és döntőbizottsági követelményeknek egyáltalán nem felelt meg:

22. Az érdekeltnek az árindokolás 12) pontra adott válaszában az, hogy a tétel „beszállítótól kapott ajánlat alapján került beárazásra” magától értetődő, információ értékkel nem bíró kijelentés volt, tekintettel arra, hogy az érdekelt nem szanitergyártó, ezért nyilvánvaló, hogy azt mástól kell beszereznie. A hivatkozott beszállítói ajánlatot az érdekelt azonban nem nyújtotta be. Az érdekelt arról sem szolgáltat információval, hogy konkrétan milyen összegű ár szerepel a kapott beszállítói ajánlatban, azaz az ajánlati ára meghatározásakor milyen összegű beszállítói árral kalkulált (a beszállítói árhoz hozzáadódik még a kivitelezői haszon, a szállítási, anyagmozgatási és egyéb költségek, ezen tételek összeadásának eredményeképpen jön ki a költségvetésben szereplő anyag egységár).

Tehát az érdekelt az árindokolásában olyan beszállítói ajánlatra hivatkozott, melynek összegét nem közölte; és amelyet nem nyújtott be árindokolásában (azaz nem igazolt).

A kérelmező – hivatkozva a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.118/2009/6. számú ítéletére és a D.128/13/2017. sz. döntőbizottsági határozatra – előadta, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a beszállítói árat/áránlatot dokumentummal (szállítói árajánlattal) igazolni kell az ajánlattevőnek, önmagában csak hivatkozni a beszállítói árajánlatra, úgy, hogy még annak konkrét összegét sem közli az ajánlattevő, elégtelen indokolás. A kérelmező szerint az, hogy az érdekelt „nem sima, hanem vandálbiztos rozsdamentes WC csészével kalkulált”, semmilyen információval nem bírt, hiszen ezt tartalmazta a tétel, amire árindokolást kért az ajánlatkérő. Továbbá az, hogy „Ajánlatkérő nem részletezte, hogy a vonatkozó adott ajánlati ár miért nem megfelelő számára” értelmezhetetlen megállapítás, az ajánlatkérő aránytalanul alacsony ár miatt árindokolást kért, tehát az adott ajánlati ár aránytalanul alacsony volta indokolta az indokolás kérést.

A kérelmező álláspontja szerint az átalánydíjra vonatkozó indokolás kapcsán a Döntőbizottság D.179/19/2020. számú határozata egyértelmű iránymutatást adott.

A kérelmező álláspontja szerint az érdekelt árindokolásában a 16. sorszámú tételre adott megajánlásra vonatkozóan tény, adatot, kalkulációt nem bocsátott rendelkezésre, a beszállítói árajánlatának összegét nem közölte, a beszállítói árajánlatot nem igazolta, azaz az árindokolás kérsben kért információkat ajánlattevő nem adta meg.

23. A kérelmező előadta, hogy az érdekelt az árindokolásában, a 13) ponthoz az alábbiakat rögzítette: „A vonatkozó tételek mindegyike földmunkára vonatkozik melyek csak díjköltséggel járnak (TERC-es normák alapján is csak díj oldalon szerepel költség).”

Az érdekelt árindokolása szerint tehát anyagköltséggel egyáltalán nem számolt a „VI. Külső közművek-Földmunkák” munkalap 1.; 2.; 3.; 4.; 6.; 7.; 9.; 10.. sorszámú tételeinél. Azonban a 6-os sorszámú, 15-017-4 tételszámú tétel esetében az érdekelt által hivatkozott TERC norma tartalmaz anyagdíjat. A vonatkozó TERC norma 89.- Ft/m<sup>2</sup> anyagárat tartalmaz. Az állítás alátámasztásául a kérelmező az előzetes vitarendezési kérelem 2. sz. mellékleteként csatolta a TERC vonatkozó részét. A kérelmező véleménye szerint az érdekelt az árindokolásában nem helytálló információt közölt, amikor leírta, hogy a „TERC-es normák alapján is csak díj oldalon szerepel költség”. Az érdekelt árindokolása szerint a 15-017-4 tételszámú tételnél egyáltalán nem számolt anyagdíjjal (0.- Ft szerepel a költségvetésében), holott az általa is hivatkozott TERC norma ezen tételnél tartalmaz anyagárat. Mindezek okán az érdekelt árindokolása a 6-os sorszámú, 15-017-4 tételszámú tétel vonatkozásában megalapozatlan volt: Az árindokolás szerint az érdekelt anyag egységárral egyáltalán nem számolt ezen tételnél (holott a TERC szerint kellett volna), így a tétel az általa megadott áron (mely csak díjat tartalmaz) egyértelműen teljesíthetetlen megajánlás volt.

24. Az érdekeltnek a 14), 15) ponthoz adott árindokolásának tartalma – szöveg szerint – megegyezett a 12) pontra beadott árindokolással. Itt is olyan beszállítói ajánlatra hivatkozott melynek összegét nem közölte és melyet nem nyújtott be árindokolásában (azaz nem igazolt).

25. Az ajánlatkérő az érdekelt árindokolását elfogadta, és az ajánlatot érvényesnek, az érdekeltet nyertesnek nyilvánította. Tette mindezt úgy, hogy a Kbt. rendelkezései, valamint a vonatkozó bírósági és döntőbizottsági határozatok alapján az érdekelt ajánlatát – további kiegészítő árindokolás kibocsátása nélkül – azonnal érvénytelenné kellett volna nyilvánítania, tekintettel a kért tények/adatok/kalkulációk teljes hiányára, a közölt információk elégtelenek voltak, azokból nem volt megállapítható az, hogy az adott áron vagy költséggel a szerződés teljesíthető-e.

26. A kérelmező megjegyezte, hogy a vonatkozó ítélkezési gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a Kbt. 72. § (3) bekezdés szerinti további kiegészítő indokolás kérésre nincs lehetőség, ha az ajánlatkérő indokoláskérése egyértelmű volt a tekintetben, hogy mely ajánlati elemek vonatkozásában és milyen információk megadását várta el, és az ajánlattevő nem adja meg a kért információkat (a Fővárosi Törvényszék Kf.650.120/2014/8. számú ítélete). A Kbt. szerint ugyanis további tájékoztatáskérésre csak az ajánlattevő által megadott indokolás tekintetében kerülhet sor, jelen esetben azonban nem volt érdemi árindokolás, nem volt az árindokolásban egyetlen adat (árelem), kalkuláció, benyújtott igazolás (pl. árajánlat beszállítótól), melyre vonatkozóan további tájékoztatáskérésre kerülhetne sor. Jelen esetben az ajánlatkérő a hiányzó adatok és kalkulációk tekintetében valójában csak az eredeti

indokolásadásra való felhívás ismételt kiadásával tudná értékelhetővé tenni az érdekelt indokolását, azonban erre nincs lehetőség a Kbt. szabályai szerint.

27. A kérelmező előadta, hogy a Kbt. 71. § (1) bekezdése és 72. § (1) bekezdése egyértelműen meghatározza, hogy mi a felvilágosítás kérés és az áringdolás kérés. Az ajánlatkérő 2021. augusztus 19-i dokumentumának tárgya „hiánypótlási felhívás” volt, a felvilágosítás kérés hiányzott a tárgyból. A dokumentum 12), 13), 14), 15) pontjaiban az ajánlatkérő „felvilágosítás nyújtás keretében” kért „részletes tájékoztatást” arra vonatkozóan, hogy „megalapozott az árazott költségvetés” megjelölt tételeire adott ajánlati ár, valamint kérte „megindokolni, alátámasztani” a hivatkozott tételre adott megajánlást. A szövegben tehát szerepelt „hiánypótlási felhívás”, „felvilágosítás nyújtás”, „tájékoztatás kérés”, „indokolás” és „alátámasztás” kérés egyaránt. A kérelmező véleménye szerint a tartalmi elbírálás elve alapján egyértelmű, hogy nem az elnevezés, hanem a tartalom dönti el, hogy az adott eljárási cselekmény minek minősül. A 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői dokumentum 12), 13), 14), 15) pontja „nem egyértelmű kijelentésre, nyilatkozatra, igazolásra” nem hivatkozik. Az ajánlatkérő nem – az ajánlatban található – kijelentés/nyilatkozat/igazolás tartalmát kérte tisztázni, hanem az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek (meghatározott egységárak) tartalmát megalapozó adatokat, tényeket, kalkulációkat, indokolást kért rendelkezésre bocsátani, azért, hogy „döntést tudjon hozni annak (vagyis az ajánlati ár) megalapozottságáról”. Azaz az ajánlatkérő egyértelműen áringdolás benyújtására szólította fel az érdekeltet, a dokumentum hivatkozott pontjai a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti áringdolás kérésnek minősültek.

A kérelmező véleménye szerint megdönti a 12), 13), 14), 15) pont felvilágosítás kéréssé minősítését az is, hogy a dokumentumban egyáltalán nem szerepelt, hogy milyen okból vetett fel kétséget az ajánlat az egyértelműség vagy ellentmondásmentesség szempontjából. Mindezt az előzetes vitarendezési kérelemre adott válasz sem tartalmazta, azaz az ajánlatkérő úgy állította azt, hogy felvilágosítás kérést kért, hogy nem tudta megmondani, hogy mi volt az a számára nem egyértelmű, ellentmondásos körülmény/tény, ami okán felvilágosítást kért ajánlattevőtől.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában tehát tévesen hivatkozott arra, hogy felvilágosítás kérést kért, ugyanis a felvilágosítás kérés fogalmi elemei (nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása) hiányoztak a 12), 13), 14), 15) pontból, míg a Kbt. 72. § (1) bekezdés szerinti áringdolás kérés fogalmi elemeit (az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek – egységárak - tartalmát megalapozó adatok, valamint indokolás) a hivatkozott pontok tartalmazták.

A kérelmező rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő felvilágosításkérésében egyáltalán nem szerepelt, hogy az érdekelt adja meg, hogy „milyen szempontokat vett figyelembe az adott tétel árazása során”, az ajánlatkérő nem árazási szempontokat kért ismertetni, hanem tény, adatot, kalkulációt, indokolást, alátámasztást kért rendelkezésre bocsátani, „hogy megfelelő mérlegelést követően ajánlatkérő döntést tudjon hozni annak (az ajánlati ár) megalapozottságáról”. Az ajánlatkérőt tehát nem az érdekelte, hogy az egyes tételek árazása során milyen szempontokat vett figyelembe az érdekelt, hanem az egységárak alátámasztását, megindokolását kérte. A kérelmező szerint az, hogy az érdekelt milyen szempontokat vett figyelembe az adott tétel árazása során nem is minősülhet felvilágosításkérésnek. A felvilágosításkérés ugyanis az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása, nem pedig az árképzési szempontok bekérése.

28. A kérelmező megjegyezte, hogy az ajánlatkérő a vitarendezési kérelemre adott válaszában sem következetes a tekintetben, hogy a 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői dokumentum 12), 13), 14), 15) pontját minek nevesíti: Az 1. oldalon rögzítette, hogy „Ajánlatkérő a felvilágosítást kért”, a 2. oldalon viszont már „tájékoztatás kérést küldött az ajánlattevőnek”. A Kbt. nem ismeri az ajánlattevőnek címzett, bírálati szakaszban kiküldött „tájékoztatás kérést”, ilyen eljárási cselekmény nincs, sem tartalmilag, sem elnevezésben (a Kbt. a kiegészítő tájékoztatás kérést szabályozza, mely teljesen más eljárási cselekmény). Eljárási cselekményét tehát az ajánlatkérő több módon is nevesítette, ezért is nem az elnevezése, hanem tartalma dönti el, hogy minek minősült.

29. Az ajánlatkérő észrevétele kapcsán a kérelmező hangsúlyozta, hogy a jogorvoslati kérelemnek nem az a tárgya, hogy fennállt-e az ajánlatkérő árindokolás kérési kötelezettsége (Kbt. 72. §). Ugyanis, ha fennállt, ha nem, az ajánlatkérő 2021. augusztus 19-i dokumentumában árindokolást kért az érdekelttől. A jogorvoslati kérelem tárgya az, hogy a kérelmező az árindokolás kérésben foglaltaknak nem tett eleget, ennek ellenére az ajánlata nem került érvénytelenítésre.

A kérelmező a további írásbeli beadványában az értékelésre kerülő összesített ellenszolgáltatás, az ajánlati ár mértékét összehasonlította a becsült értékkel, a jogorvoslattal érintett tételek árát egy költségvetés készítő program adataival.

### 30. 2. kérelmi elem:

A 2. kérelmi elem szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakat, amikor jogsértő módon nem nyilvánította érvénytelenné az érdekelt ajánlatát, amikor az nem tett eleget a 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői felvilágosításkérés 12)-15) pontjaiban előírtaknak. A jogsértő esemény megtörténtének és a jogsértésről való tudomásszerzés időpontja 2021. október 21., a kérelmező előzetes vitarendezési kérelemére adott ajánlatkérői válasz megküldésének napja. A kérelmező ezen a napon szerzett tudomást azon jogsértő ajánlatkérői álláspontról, hogy nem árindokolást, hanem felvilágosítást kért az érdekelttől a dokumentum 12)-15) pontjában.

A kérelmező szerint, ha az ajánlatkérő kérése tartalmilag is felvilágosításkérésnek minősült, az érdekelt annak sem tett eleget. A kért adatokat, információkat nem adta meg, az adott tételek árazásának módszerét nem ismertette, nyilatkozata egyáltalán nem tartalmazott arra vonatkozó információt, hogy milyen szempontokat vett figyelembe az adott tétel árazása során. A kérelmező szerint az érdekelt a felvilágosításkérésnek sem tett eleget. Erre tekintettel az érdekelt ajánlatát akkor is érvénytelenné kellett volna nyilvánítania az ajánlatkérőnek, ha felvilágosítást kért tőle 2021. augusztus 19-i dokumentumában. Ez esetben az érvénytelenné nyilvánítás jogcíme a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja.

### **Az ajánlatkérő észrevétele**

31. Az ajánlatkérő a 2021. november 15-én előterjesztett írásbeli észrevételében a jogorvoslati kérelem elutasítását kérte, álláspontja szerint jogszerűen állapította meg a nyertes ajánlat érvényességét. A 2. kérelmi elem kapcsán eljárási jogi akadályra, elkésztettségre is hivatkozott.

32. 1. kérelmi elem:

Az ajánlatkérő az 1. kérelmi elemmel kapcsolatban előadta, hogy a kérelmező álláspontjára hivatkozva a jogorvoslati kérelem elbírálásának feltétele, annak az előkérdésnek a megválaszolása, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 71. § szerinti hiánypótlási felhívást küldött az érdekelt részére, vagy a Kbt. 72. § szerinti árándokolást kért. Amennyiben nem az árándokolás kérés jogintézményével élt, abban az esetben a Kbt. 72.§ (3) bekezdése szerinti érvénytelenség megállapítása fogalmilag és jogilag kizárt. Ahogyan a Kbt.-hez tartozó kommentár is több esetben rámutat az ajánlatkérő a 73. § (2) bekezdése alapján akkor nyilváníthat egy ajánlatot érvénytelennek, ha megelőzően a 72. §-ban foglaltaknak megfelelően járt el. A kérelmező által hivatkozott döntőbizottsági határozatok, bírósági döntések egységesen a Kbt. 72. § szerinti árándokolás kéréshez kapcsolódnak, így az eltérő ténybeli alap miatt alkalmatlanok arra, hogy az ügy érdemében történő döntéshozatal során figyelembe lehessen őket venni.

33. Az ajánlatkérő előadta, hogy a Kbt. 27. § (4) alapján a Kbt. 27. § (3) bekezdésben meghatározott szakértelemmel együttesen rendelkező, legalább háromtagú bírálóbizottságot hozott létre az ajánlatoknak – szükség esetén a hiánypótlás, felvilágosítás vagy indokolás (71–72. §) megadását követő – e törvény szerinti elbírálására és értékelésére. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 4. § (1) alapján építési beruházás esetén a Kbt. 27. § (3)–(4) bekezdése alkalmazásában a beszerzés tárgya szerinti szakértelemnek az építési beruházás tárgyában az adott szakterületen szerzett szakirányú felsőfokú végzettség fogadható el. Az ajánlatkérő ennek megfelelően az építési beruházás tárgyában a szakterületen szerzett szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező szakértőt vont be az eljárásba. Ezen szakértő az ajánlatok műszaki bírálata során megjelölt – a hiánypótlási felhívásban is olvasható – több tételt, amely esetében meg kívánt győződni arról, hogy az érdekelt az előírt műszaki tartalomra teljeskörű, ajánlati vállalást tett-e. Ennek megfelelően az ajánlatkérő a 2021. augusztus 19-i, „Hiánypótlási felhívás” tárgyú dokumentumában az érdekelttől felvilágosítást kért. Hangsúlyozta, hogy egyetlen dokumentumban sem került feltüntetésre árándokoláskérés, sem arra való utalás.

34. Az ajánlatkérő utalt arra, hogy a „Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a hiánypótlás szabályairól” (2021. július 5.) alapján egyértelműen lehetőség van arra, hogy általánydíjas szerződés és oszthatatlan szolgáltatás esetén az ajánlatkérő rákérdezzen az egyes tételek helyes értelmezésére. Az útmutatóban is hivatkozott D.399/9/2017. számú döntőbizottsági határozat szerint az ajánlatkérőnek lehetősége van tisztázni egy megajánlás megalapozottságát, és csak a beérkezett ajánlattevői válaszok alapján foglalhat állást az ajánlatok érvényessége kérdésében.

35. Az ajánlatkérő előadta, hogy a beérkezett válaszok birtokában az ajánlatkérő bírálóbizottsága ismételten megvizsgálta az ajánlatokat és arra a megállapításra jutott, hogy figyelemmel tárgyi jogorvoslati eljárásban megjelölt, érintett megajánlások számára, illetve az ahhoz tartozó tételek jelentőségére, alapvetően sem volt indokolt a hiánypótlás/felvilágosítás kérés kibocsátása, illetve a beérkezett válaszok és a beszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tag frissített piacismertetése alapján – figyelemmel arra, hogy vállalkozó az egyösszegű vállalkozói díjon felül semmilyen jogcímen nem érvényesíthet

többletköltséget, valamint arra, hogy a nyertes ajánlattevő megerősítette a tételek általa történő teljesíthetőségét – nem állt fenn a lehetőség az ajánlat érvénytelenné nyilvánítására. Ebben az esetben értékelésre kerülő ellenszolgáltatás az egyösszegű ajánlati ár, mint átalánydíj. Az ajánlati ár magában foglalja egyrészt a műszaki tartalom megvalósításának teljes költségét, másrészt a munkákkal kapcsolatban felmerülő valamennyi díjat, adót, illetéket, járulékot, egyéb költségeket. A vállalkozó az egyösszegű vállalkozói díjon felül semmilyen jogcímen nem érvényesíthet többletköltséget. Egy ilyen közbeszerzési eljárásban kizárólag tehát az egyösszegű ellenszolgáltatásra kell, mint az ajánlati árra vonatkozó vállalatot megtenni, a Kbt. 72. §-a szerint lényeges ajánlati elem tehát a fix összegű vállalkozói díj, különösen, ha az ajánlatkérő nem határozott meg részszempontot az ajánlati ár bármely más önállóan értékelt elemére.

36. Az ajánlatkérő álláspontja szerint közbeszerzési jogi szempontból annak van jogi relevanciája, a Kbt. alapelveit az sérti, ha az ajánlattevő árképzése azon alapul, hogy az egyik ajánlati részelemmel egybeépíti a másik részelemet annak érdekében, hogy azáltal jogtalan előnyhöz jusson az ajánlatkérői feltételeket teljesítő, ténylegesen megosztott vállalatokat megtevő ajánlattevőkkel szemben. Jelen esetben azonban, figyelemmel a fix összegű, átalány jellegű vállalkozói díjra, a közbeszerzési jogi szempontból tiltott keresztfinanszírozás a költségvetési tételen belül, az ott feltüntetett anyagár/munkadíj költségelemei között kizárható. Önmagában a kirívóan alacsony anyag- vagy díj költségtétel feltüntetése nem azt jelenti, hogy hiányzik a teljeskörű műszaki tartalomra tett vállalat, illetőleg értékaránytalan juttatás nyújtására tettek megajánlást.

37. Az ajánlatkérő előadta, hogy a Kbt.-Kommentár szerint amennyiben az ajánlatkérő egyösszegű díjra (árra) kért ajánlatot, és ennek megajánlott végösszege nem tekinthető aránytalanul alacsonynak, közbeszerzési jogi szempontból irreleváns, ha az árkalkulációnál (díjszámításnál) figyelembe vett tétel egységdíja aránytalanul alacsony. A Kbt. vizsgált szabályainak célja ugyanis jogalapot teremteni arra, hogy az ajánlatkérő a teljes munka megvalósításáért kért és aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot érvénytelenné nyilváníthassa. Feltételezhető ugyanis, hogy amennyiben az ellenszolgáltatás összességében nem tekinthető aránytalanul alacsonynak, akkor az fedezetet nyújthat olyan munkanemek elvégzésére is, amelyeket a piaci árhoz képest lényegesen alacsonyabban kalkuláltak. Mindez fokozottan igaz az olyan szerződésekre, amelyekben az ellenszolgáltatás összegét a felek egyösszegű átalányárként (átalánydíjként) szabályozzák.

### 38. 2. kérelmi elem:

Az ajánlatkérő a 2. kérelmi elemmel kapcsolatban az ajánlatkérő eljárási jogi kifogást terjesztett elő, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a kérelmi elem elkésett, így azzal kapcsolatban az eljárás megszüntetésének van helye, amennyiben az 1. kérelmi elemet a Döntőbizottság, mint alaptalant elutasítja. Az ajánlatkérő – idézve a Kbt. 148. § (1) bekezdését és a Kbt. 148. § (3) bekezdését – rögzítette, hogy az összegezés megküldésének időpontja: 2021. szeptember 6.; a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő: 2021. szeptember 16.; a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontja: 2021. október 30. Amennyiben a 73. § (1) bekezdés e) megsértésének gyanúja esetében a jogsértés az iratbetekintés lezárását követően jutott a kérelmező tudomására, abban az esetben: az iratbetekintés időpontja: 2021. október 15.;

a jogorvoslati kérelem benyújtására nyitva álló határidő: 2021. október 25.;  
a jogorvoslati kérelem benyújtásának időpontja: 2021. október 30.

Tekintettel arra, hogy a 73. § (1) bekezdés e) pont megsértésének gyanúja esetében előzetes vitarendezés kérelem benyújtására nem került sor, ezzel kapcsolatban a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutása az összegezés megküldése, de legfeljebb az iratbetekintés időpontja. Az ajánlatkérő előadta, hogy a kérelmező elsődlegesen az ajánlatkérő nemlétező eljárási cselekményét, és az ahhoz kapcsolódó jogsértést vitatta, míg eshetőlegesen egy tényleges megvalósult eljárási cselekményt. A két kérelmi elem nem mosható össze, azok teljesen más jogalapon, más eljárási cselekményhez köthetők, így az előzetes vitarendezési kérelemhez képest új jogalapként utóbbi feltüntetésére nincs lehetőség az elkészttség miatt.

39. Érdemben az alábbiakat adta elő:

Álláspontja szerint a Kbt. 71. § alapján a hiánypótlási felhívás megküldése nem volt indokolt, egyrészt ennek megfelelően nem értékelhető az ajánlattevő terhére egy indokoltságot mellőző felvilágosítás kérés, másrészt függetlenül a felvilágosításkéréstől az ajánlatkérőnek az alapajánlat és az eljárásban megtett nyilatkozatok alapján kell abban döntést hoznia, hogy az ajánlat megfelel-e az ajánlati felhívásban, a közbeszerzési dokumentumokban, illetve a jogszabályban előírt feltételeknek.

40. Az ajánlatkérő megvizsgálta az ajánlatot és a jogorvoslati eljárásban megjelölt tételeket a záró döntést megelőzően és a vizsgálatának eredményeit az alábbiak szerint foglalta össze: Az ajánlatkérő a hiánypótlási felhívásban foglaltak, valamint a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok alapján megállapította, hogy az érdekelt ajánlata érvényes, a vizsgált tételek esetében sem állapítható meg érvénytelenség. Az érdekelt válaszai alapján az ajánlatkérő visszaigazolást kapott arról, hogy az érdekelt a megjelölt tételeket értette, a műszaki leírásban megjelölt munkákat megfelelően elvégzi.

41. Az ajánlatkérő megjegyezte, hogy a Kbt. 71. § (10) bekezdése arra az esetre ad iránymutatást, ha a hiánypótlást vagy a felvilágosítás megadását nem megfelelően vagy nem az ajánlatkérő által megadott határidőben teljesítik. Az ajánlatkérő kizárólag az eredeti ajánlati (részvételi jelentkezési) példányt veheti figyelembe akkor, ha a hiánypótlást vagy a felvilágosítás megadását nem az ajánlatkérő (2) bekezdés szerinti felszólításában foglaltak szerint teljesítették. Ideértendő az is, ha a hiánypótlást vagy a felvilágosítás megadását határidőn túl teljesítik. Ez a szabály irányadó továbbá akkor is, ha a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása során a (3) vagy a (8)-(9) bekezdés rendelkezéseit megsértették.

42. A jogorvoslati eljárás során az érdekelt nem tett észrevételt.

43. A Döntőbizottság az ajánlatkérő szerződéskötés engedélyezése iránti kérelmét a 2021. november 24-én kelt D.480/17/2021. számú végzésével elutasította.

## A Döntőbizottság döntése és annak indokai

44. A jogorvoslati eljárásban a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában, 2021. június 1. napján hatályos közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni.

45. A jogorvoslati kérelem 1. kérelmi eleme alapján a Döntőbizottságnak abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 69. § (2) bekezdését és a Kbt. 72. § (3) bekezdését azzal, hogy nem nyilvánította érvénytelenné az érdekelt ajánlatát a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján a 2021. augusztus 19-i ajánlatkérői felvilágosításkérés (12)-15) pontjaira adott érdekelti válasz hiányosságaira tekintettel.

46. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések:

A Kbt. 2. § (1) – (3), (7) bekezdése szerint

(1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A joggal való visszaélés tilos.

(7) E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

3. § E törvény alkalmazásában: 37. szakmai ajánlat: a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat.

47. A Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdése szerint

(1) 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.

(2) 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. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg - több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban - ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, a (11) bekezdés szerint elérhető adatbázisok adatait is.

48. A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A (2) bekezdés szerint a hiánypótlásra vagy a felvilágosítás nyújtására vonatkozó felszólítást az ajánlatkérő a többi ajánlattevő vagy részvételre jelentkező egyidejű értesítése mellett

közvetlenül köteles az ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező részére megküldeni, megjelölve a határidőt, továbbá a hiánypótlási felhívásban a pótlendő hiányokat.

A (7) bekezdés kimondja, hogy az ajánlatkérő kizárólag az (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint és csak olyan felvilágosítást kérhet, amely az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések elbírálása érdekében szükséges.

49. A Kbt. 72. § (1)-(3) bekezdése szerint,

(1) 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.

(2) Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen

a) a gyártási folyamat, az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságosságára,

b) a választott műszaki megoldásra,

c) a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire,

d) az ajánlattevő által ajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetiségére,

e) a 73. § (4) bekezdése szerinti környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelésre, vagy

f) az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére vonatkozik.

(3) 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 tény, 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.

50. A Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdésben foglaltakon túl az ajánlat érvénytelen, ha aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz [72. §].

51. A Kbt. kógens rendelkezései alapján érvénytelenné kell nyilvánítani az olyan ajánlatot, amely nem felel meg az ajánlatkérő által az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban meghatározott előírásoknak, így a közbeszerzés tárgyával kapcsolatos részletes műszaki feltételrendszerrel kapcsolatos követelményeknek. A Kbt. szabályozása taxatív és tartalmilag is meghatározza a Kbt. 73. §-ában az ajánlatkérő által alkalmazható érvénytelenné nyilvánítási eseteket. A közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő köteles megvizsgálni azt, hogy a beérkezett ajánlatokat az ajánlati felhívásban, a dokumentációban és a jogszabályokban meghatározott formában és tartalommal készítették-e el. Az ajánlatkérő jogosultsága és feladata – a Kbt. előírásainak megfelelően – meghatározni azt, hogy milyen tartalmi és formai követelményeket ír elő a felhívásban és a dokumentációban az ajánlattétellel kapcsolatosan. Az ajánlattevők ezen feltételek alapján kötelesek az ajánlatukat összeállítani. Az elbírálás során teljeskörűen kell megvizsgálni az ajánlatok érvényességét, e vizsgálat során az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy hiánypótlásra, felvilágosítás megadására hívja fel az ajánlattevőt, vagy egyes ajánlati elemek vonatkozásában indokolást, magyarázatot kérjen.

52. A Döntőbizottság jogi álláspontja az, hogy a Kbt. eljárásrendi szabályai kógensek a tekintetben, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlatok érvényessége körében mit és hogyan kell vizsgálnia, és valamennyi vizsgálathoz konkrét jogszabályi rendelkezéseket, konkrét szabályokat határoz meg. Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérő köteles a Kbt.-ben meghatározott módon eljárni, a Kbt.-ben meghatározott kógens jogi keretek között végezheti el az ajánlatok elbírálását.

53. Ennek megfelelően ajánlatkérőnek vizsgálnia kell, hogy az ajánlatok tekintetében található-e olyan hiány, hiányosság, mely a hiánypótlás szabályai alapján pótolható, továbbá külön vizsgálatot kell lefolytatnia annak eldöntése érdekében, hogy számítási hiba található-e az ajánlatokban, az ajánlatokban van-e olyan nem egyértelmű nyilatkozat, adat, amelynek a tisztázása és a megfelelő adat nevesítése szükséges. Továbbá az ajánlati ár megalapozottságáról meg kell győződni, illetve a lehetetlennek, vagy aránytalanul magasnak vagy alacsonynak minősített ajánlati elemeket is vizsgálnia kell. A Kbt.-ben meghatározott eljárásrend és szempontok alapján köteles lefolytatni az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok vizsgálatát, amelynek eredményeként döntenie kell az ajánlatok érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.

54. A Kbt. 71. §-a szerinti felvilágosítás jogintézménye annak eszköze, hogy kógens jogszabályi keretek között az egyébként érvénytelenséget eredményező hibát, nem egyértelmű adatközlést tartalmazó ajánlati tartalmat az ajánlattevő kijavíthasson az elbírálhatóság, az érvényes ajánlattétel érdekében. A felvilágosítás kérésében az ajánlatkérő joghatályosan nem írhat elő újabb, a közbeszerzési dokumentumokban nem szereplő érvényességi feltételt. A Kbt. 71. § (7) bekezdése értelmében a felvilágosítás kérése csak arra irányulhat, hogy az ajánlat megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak, az ajánlatkérő el tudja bírálni az ajánlatot.

55. A Kbt. 72. § (1) bekezdésében a jogalkotó azt a feltételrendszert határozta meg, hogy az ajánlatkérő miként köteles eljárni, amennyiben megállapítja, hogy az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz. A jogalkotó annak érdekében írta elő az ajánlatkérőknek a Kbt. 72. § (1) bekezdésében az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás vizsgálatának kötelezettségét, hogy győződjenek meg arról, hogy a feltüntetett ellenszolgáltatásért biztosítható-e részükre a teljesítés. Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás kérdését elsődlegesen a konkrét beszerzés egyedi tárgyának specifikumaira tekintettel kell vizsgálni. Viszonyítási alap lehet emellett a beszerzés becsült értéke vagy az adott piacon általában kért, vagy aktuálisan kínált ellenszolgáltatás értéke. Nem önmagában az alacsony, hanem az aránytalanul alacsony ár alapozza meg a Kbt. 72. § (1) bekezdése alkalmazásának kötelezettségét. A Kbt. 72. § (2) – (6) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően kell az ajánlatkérőnek az indokolás tartalma alapján vizsgálnia a szerződésnek a megajánlott áron való teljesíthetőségét, a vállalat megalapozottságát. E vizsgálat alapján kerülhet az ajánlatkérő abba a helyzetbe, hogy döntést hozzon az érintett ajánlat érvényességéről vagy érvénytelenségéről. A Kbt. 72. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára, hogy az ajánlattevői indokolással kapcsolatban további tájékoztatást kérjen, egyúttal kötelezettségként rögzíti az árajánlat megalapozottságáról való meggyőződést.

56. A jogorvoslati eljárás során nem volt vitatott az, hogy az ajánlatkérő formálisan nem alkalmazta a Kbt. 72. §-át. Nem értesítette az érdekeltet arról, hogy az ajánlata a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmazna az értékelési szempontként figyelembe vett ár tekintetében, és nem kért írásban indokolást a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint az érdekelttől. Ezzel szemben, az ajánlatkérő a Kbt. 71. § (1) bekezdésének, és az alkalmazott jogintézmény kifejezett megjelölésével felvilágosítást kért 2021. augusztus 19-én az 1149 tételt tartalmazó árazott költségvetésnek mindössze 12 tételére vonatkozóan, arra hivatkozva, hogy azok nem egyértelmű kijelentést tartalmaznak. Nem volt vitás az sem, hogy az állítólagosan azonosított nem egyértelmű tartalmat az ajánlatkérő nem jelölte meg. A felvilágosításkérésben szó sem esett az értékelésre kerülő ajánlati ár vagy a megjelölt költségvetési tételekben feltüntetett árak mértékéről, az azzal kapcsolatos ajánlatkérői álláspontról.

57. A kérelmező a jogorvoslati kérelmét arra építette, hogy az ajánlatkérői dokumentum tartalmában indokoláskérésnek minősül, és az érdekelti válasz elfogadhatóságát az ajánlatkérőnek a Kbt. 72. §-a szerinti jogintézmény eljárási rendje szerint kellett volna megítélnie, és erre tekintettel az érvénytelenséget azon a jogi alapon megállapítania, hogy az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.

58. A Döntőbizottság a fentiekben részletesen ismertette az irányadó jogi szabályozást. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az egyes jogi intézmények funkciójából fakadóan csak és kizárólag az abban foglaltak alapján és az abban biztosított körben járhat el mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő. Miután a jogalkotó elkülönítette egymástól az alkalmazandó jogintézményeket és azok szabályait, az egyes jogintézmények alapján más jogintézményben foglalt lehetőség nem alkalmazható. A Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi ok kizárólag abban az esetben állapítható meg, ha az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást vagy más teljesíthetetlen feltételt tartalmaz.

59. A kérelmező a Kbt. 73. § (2) bekezdése szerinti érvénytelenségi ok alkalmazásának elmulasztását róta az ajánlatkérő terhére. Erre tekintettel vizsgálni szükséges, hogy ezen érvénytelenségi ok alkalmazási feltételei fennállnak-e. A Kbt. 73. § (2) bekezdése visszautal a Kbt. 72. §-ára, ezért az érvénytelenné nyilvánítás alapfeltétele e jogalap esetében az, hogy az ajánlatkérő alkalmazta a Kbt. 72. §-át, és e tényről, valamint a megfelelő eljárásrendről az ajánlattevőt, a jelen esetben az érdekeltet kifejezetten, egyértelműen és írásban előzetesen tájékoztatta. Mind az érintett jogintézményekre vonatkozó anyagi jogi szabályokban előírtakat, mind pedig a Kbt. verseny tisztaságát, egyenlő bánásmódot és a joggal való visszaélés tilalmát előíró alapvető rendelkezéseit sértené az olyan eljárás, amelyben a versenytárs ajánlattevő és az ajánlatkérő közös akarattal átminősítene „tartalmi anomáliára” hivatkozva az ajánlatkérői felhívás és az arra adott érdekelti válasz funkcióját, és utólag olyan feltételeket és tartalmat kérne számon az ajánlattevőn, amelyet a formálisan és ténylegesen alkalmazott jogintézmény szabályai szerint jogszerűen nem érvényesíthetne.

60. A közbeszerzési eljárás dokumentumai és az EKR-ben rögzített adatok alapján a Döntőbizottság ténybelileg megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 72. §-a szerinti jogintézményt nem alkalmazta, nem kért indokolást a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint, így az érdekelti választ sem vizsgálhatta a Kbt. 72. § (3) bekezdése szerinti feltételekkel. Ajánlatkérői döntés és a vonatkozó törvényi feltételek hiányában a Kbt. 73. § (2) bekezdése alapján a nyertes ajánlat érvénytelensége sem volt jogszerűen megállapítható, ennél fogva az 1. kérelmi elem megalapozatlan.

61. A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a jogvita elbírálása szempontjából nincs relevanciája annak, hogy az érdekelt hogyan képezte az ajánlati árát, annak mértéke hogyan viszonyul akár a becsült értékhez, akár a kérelmező ajánlatához, vagy az egyes költségvetési tételárak mennyiben térnek el a kérelmező által hivatkozott költségvetés készítő számítógépi program által kalkulált értékektől, mivel – arra irányuló jogorvoslati kérelem hiányában – nem képezte a vizsgálat tárgyát az, hogy fennállt-e az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának kötelezettsége, kellett volna-e az ajánlatkérőnek indokolást kérnie a Kbt. 72. § (1) bekezdése szerint.

62. A 2. kérelmi elem kapcsán a Döntőbizottság elsőként – az ajánlatkérő elsődleges elkésztési kifogására is tekintettel – az eljárásjogi feltételek között a kérelem előterjesztésére nyitva álló szubjektív határidő megtartottságát vizsgálta.

63. Az ajánlatkérő a 2. kérelmi elem elkésztése kapcsán arra hivatkozott, hogy a kérelmező a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja szerinti érvénytelenség megállapítása iránt nem kezdeményezett előzetes vitarendezést, ezért tudomásszerzési időpontként kizárólag az iratbetekintés napja, 2021. október 15-e fogadható el, amelytől számított 10 napon túl nyújtották be a jogorvoslati kérelmet 2021. október 30-án.

A kérelmező nem vitatta, hogy a 2. kérelmi elemben megjelölt jogsértés vonatkozásában nem terjesztett elő előzetes vitarendezési kérelmet, azonban a tudomásszerzés időpontját mégis a vitarendezési kérelem kapcsán adott ajánlatkérői válasz megküldésének napjához, 2021. október 21-éhez kötötte, mivel állítása szerint ekkor szerzett tudomást azon jogsértő ajánlatkérői álláspontról, hogy nem árindokolást, hanem felvilágosítást kért az érdekeltől.

64. Kbt. 148. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban - a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint -, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

(3) A kérelem - a (4)-(5) bekezdés szerinti eltéréssel - a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tizenöt napon belül, a közbeszerzési eljárást lezáró jogsértő döntés esetében pedig a jogsértésnek a kérelmező tudomására jutásától számított tíz napon belül nyújtható be. A jogsértés megtörténtétől számított kilencven napon túl kérelmet előterjeszteni nem lehet.

(7) A (3)-(4) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni

c) a közbeszerzési eljárást lezáró döntésben szereplő, a megtekintett iratokat érintő jogsértéssel kapcsolatban a 45. § (1) bekezdésében foglalt határidőben jelzett, és annak eredményeként megtett iratbetekintés befejezésének napját;

d) ha a kérelemmel érintett jogsértéssel összefüggésben előzetes vitarendezést kérelmeztek és da) ha az ajánlatkérő a jogsértéssel kapcsolatban álláspontját határidőben megküldte, de egyéb intézkedést nem tett, ezen jogsértés tekintetében az ajánlatkérői álláspont megküldésének időpontját;

(7a) Ha egy adott jogsértés kapcsán a (7) bekezdés c) pontja szerinti iratbetekintést követően a (7) bekezdés d) pontja szerinti előzetes vitarendezés kezdeményezésére is sor került, a tudomásra jutás időpontjának meghatározására a (7) bekezdés d) pontja alkalmazandó.

(10) A (3)-(9) bekezdés szerinti határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.

65. A tudomásszerzés tekintetében azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező mikor értesült az eljárás megindításához szükséges tényekről. Az eljárás megindításához kellő tények szükséges mértéke körében a Kbt., illetve a kialakult joggyakorlat szolgál iránymutatással.

A Kúria Kfv.VI.35.802/2012/5. sz. ítéletében rögzítette, hogy „a tudomásszerzés időpontja [...] nem az a nap, amikor a jogellenesség teljes bizonyosságában, illetve a határozat meghozatalához szükséges mértékben a hatóság tudomására jut, hanem az a nap, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről értesül”.

A vonatkozó joggyakorlat alapján a tudomásszerzés ténykérdés, független a vizsgálódás fókuszától, vagy a jogsértés felismerésének időpontjától. (Izd. pl. Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.215/2010/4 szám ítélete, a Fővárosi Törvényszék 104.K.703.419/2021/15. sz. ítéletét).

A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a tudomásra jutás időpontja nem azonos az ajánlatkérői döntések jogsértő jellegéről és azok bizonyítékairól való tudomásszerzés időpontjával. Tudomásra jutás alatt a jogsértő tények kérelmező általi megismerését kell érteni, annak nincs jogi relevanciája, hogy azokat a kérelmező mikor és hogyan értelmezi. Jogorvoslat valamely döntés, közbeszerzési dokumentum, eljárási cselekmény vagy annak elmulasztása, stb. ellen, nem pedig ajánlatkérői „álláspont” kezdeményezhető ellen kezdeményezhető.

66. A Döntőbizottság tényszerűen rögzíti, hogy a kérelmező már 2021. augusztus 19-én értesült az ajánlatkérői felvilágosításkérésről, annak pontos tartalmáról, tekintve, hogy az ajánlatkérő a teljes dokumentumot közvetlenül elérhetővé tette az ajánlattevők számára az EKR-ben. A kérelmező az iratbetekintésen az ajánlattevői válasz tartalmát is megismerte. Legkésőbb tehát ezen időpontban értesült a jogorvoslati eljárás megindításához szükséges tényekről. Helyesen hivatkozott tehát az ajánlatkérő arra, hogy mivel a kérelmező a 2. kérelmi elemmel összefüggésben nem kezdeményezett előzetes vitarendezést, e kérelmi elem esetében az állított jogsértés megtörténtének időpontjaként a Kbt. 148. § (7) bekezdés c) pontja alapján az iratbetekintés napja jelölhető meg, amely időponttól számítottan a 10 napos jogvesztő határidőn túl, elkésztetten került előterjesztésre a jogorvoslati kérelem. Ennélfogva a 2. kérelmi elem érdemi elbírálásának eljárási jogi akadály van.

67. A Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.

Ákr. 46. § [A kérelem visszautasítása]

(1) A hatóság a kérelmet visszautasítja, ha

a) az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz.

Ákr. 47. § [Az eljárás megszüntetése]

(1) A hatóság az eljárást megszünteti, ha

a) a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

68. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a 2. kérelmi elem vonatkozásában a jogorvoslati eljárást az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján megszüntette.

69. A Döntőbizottság az alaptalan 1. kérelmi elem vonatkozásában a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jogorvoslati kérelmet elutasította.

70. A Döntőbizottság a Kbt. 151. § (8)-(9) bekezdése szerint döntött az igazgatási szolgáltatási díj viseléséről, a feleknél felmerült egyéb költségek vonatkozásában az Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett.

71. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdésén alapul.

72. A határozat nem érdemi (megszüntető) rendelkezése(i) elleni önálló jogorvoslat lehetőségét az Ákr. 114. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 169. § (1) bekezdése, a határozat érdemi rendelkezése(i) közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2021. december 11.

*Uherné Dr. Laczi Orsolya sk.*  
*közbeszerzési biztos*  
*az eljáró tanács elnöke*

*Mag László sk.*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Peleskey Viktória sk.*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:** (kizárólag elektronikus úton)

1. Ajánlatkérő képviselője
2. Kérelmező képviselője
3. Érdekelte képviselője
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Belügyminisztérium
6. Miniszterelnökség