



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

---

**Az ügy iktatószáma:** D.420/22/2021.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bonifert Zsolt közbeszerzési biztos, Dr. Virágh Norbert közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
Budapest, Riadó u. 5.

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**Az ajánlatkérő:** Budapesti Közlekedési Zrt.  
Budapest, Akácfa u. 15.

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Magyar Diána ügyvéd

**A beszerzés tárgya, értéke:** Használt, alacsonypadlós villamosok beszerzése,  
5.017.200.000.-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 eljárás hivatalbóli kiterjesztése körében megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdés második mondatát, a Kbt. 28. § (2) bekezdés második mondatát, továbbá a Kbt. 28. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdését, a kezdeményezés alapján megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdésére és a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatára tekintettel a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdését, valamint a Kbt. 25. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő által 2021. augusztus 19-én feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2021/S 163-429768 számon megjelent részvételi felhívást, a közbeszerzési dokumentumokat és valamennyi, a közbeszerzési eljárásban hozott ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 150.000.000.-Ft, azaz százötvenmillió forint bírságot szab ki. A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat közlésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszédési számlájára átutalással teljesítse.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozattal szemben 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. Az ajánlatkérő 2018. március 12-én elkészítette a „Járműbeszerzési koncepció használt, alacsony padlós villamosokra - a piackutatása eredménye” című dokumentumot, amely szerint kilenc európai nagyváros (köztük Frankfurt) jelenleg működő villamos járműveit vizsgálta meg. A dokumentumban szerepelt a „Frankfurt (VGF) – Duewag R-Wagen” típusú jármű is, amellyel kapcsolatban az irat az alábbi megállapításokat tartalmazta: „A vizsgált villamostípusok közül a frankfurti járműpark felelt meg az eddigi legtöbb kritériumnak. Javasoljuk, hogy további átfogó vizsgálat készüljön, valamint mielőbb valósuljon meg a kapcsolatfelvétel a Frankfurti Közlekedési Vállalattal. [...]

Alapvető műszaki elvárások:

- Az eladásra kínált járműflotta álljon legalább 20 db járműből, [...]
- A jármű befogadóképessége legalább 160 fő legyen (4 fő/m<sup>2</sup>), [...]
- A jármű hossza legyen 25 m és 42 m között, [...]
- A jármű legyen legalább 70%-ban alacsonypadlós kialakítású (260 mm belépési magassággal), [...]
- Ajtók szélessége legyen minimum 1200 mm,”

2. Az ajánlatkérő 2018. április 24-én német nyelven, e-mailben megkeresést küldött a bonni közlekedési vállalatnak, majd 2018. augusztus 13-án szintén német nyelven, e-mail útján a Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (a továbbiakban: VGF) nevű szervezet részére is. A megkeresésben az ajánlatkérő egyeztetést kezdeményezett a beszerzés tárgyát illetően. A VGF által 2018. augusztus 21-én az ajánlatkérő részére küldött válaszban szerepelt, hogy a VGF 2021. évtől kezdődően képes 18 db., 2023 év végéig további 10 db. R1-Wagen villamos eladására, a fennmaradó 10 db. jármű további megállapodás tárgyát fogja képezni.

3. Az ajánlatkérő 2018. október 8-9-én német-magyar nyelvű jegyzőkönyvet vett fel Frankfurtban, amely többek között az alábbiakat tartalmazta:

„Előzmények: a BKV Zrt. 2018. elején piackutatást végzett, amelynek eredményeképpen a frankfurti Verkehrs Gesellschaft Frankfurt am Main (VGF) üzemeltetésében lévő R típusú járművek megvásárlása potenciális lehetőségként kínálkozott. A cég felvette a kapcsolatot a VGF képviselőjével, majd 2018. október 8-9-én személyes látogatást tettek munkatársaink.”

4. Az ajánlatkérő 2019. február 14-én nem nyilvános előterjesztésbe foglalt döntési javaslatokat fogadott el, amelyben többek között felhatalmazást kaptak az érintett szakterületek vezetői, hogy a „megtekintett R-típusú használt alacsonypadlós villamosokra vonatkozó nem kötelező erejű vételi szándékot” jelezzék. A 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése szerinti nem nyilvános előterjesztésben az alábbiak szerepeltek (az előterjesztés szövege nem kerül ismertetésre a nyilvánosan elérhető változatban): [...]

5. Az ajánlatkérő 2020. február 14-én német nyelven, e-mailben jelezte a VGF felé vételi szándékát az alábbiak szerint: „[...] vásárlási szándékunkat munkatársaink látogatásuk alkalmával szóban, majd később írásban is jelezték Önök felé. Jelen levelünkkel ezen

szándékunk fenntartását kívánjuk újra megerősíteni. A múlt év elején Társaságunknál külön munkacsoport alakult a 37 darab használt villamos megvásárlásához kapcsolódó közbeszerzési eljárások előkészítése érdekében. 2019. február 21-én tájékoztatást adtunk Társaságunk managementje részére, amelyet a vezetőség egyöntetűen támogatott, így megkezdődhetett a járműállomány budapesti üzemeltetési feltételeinek elemzése, a villamosok tervezett Budapest-specifikus átalakításának és klimatizálásának vizsgálata. [...] Annak érdekében, hogy a használt villamosok megvásárlására, illetve üzemeltetési feltételeinek biztosítására időben felkészülhessünk, szükséges a járművek forgalomból történő kivonásának tervezett ütemezése, illetve legalább nagyságrendileg az értékesíteni kívánt járművek Önök által kalkulált becsült piaci értéke. Ezen információk elengedhetetlenek a javaslat megírásához vezetőségünk számára, valamint az vállalatunk- és a városvezetés döntéshozói számára.”

6. A VGF által 2020. április 14-én küldött válaszüzenetben az alábbiak is szerepeltek: „Első tételben 18 darab R-Wagent tudunk Önnek felajánlani. További járműveket csak később tudjuk felajánlani, mivel új villamosaink beszerzése késésben van. Viszont az, hogy Önök a járművek beszerzésére 2021. és 2023. közti határidőt jelöltek meg, még nincs veszélyben. Ezúton kezdeményezzük, hogy jelöljünk ki egy közös időpontot, ahol a szerződéses elemek kidolgozása megtörténhet, mielőtt azokat írásban rögzítjük. Ebben az időpontban [...] különösen az alábbi dolgokat kell átbeszelnünk: a járművek száma, állapota, logisztika (átadás, elszállítás, kockázatviselés), pótalkatrészek, dokumentációk és oktatás.”

7. Az ajánlatkérő 2020. október 27-én küldött, német nyelvű megkeresésében videokonferenciát kezdeményezett a VGF-vel, amelyben az alábbi kérdések is szerepeltek: „Társaságunk a következő témaköröket szeretné egyeztetni, az alábbi kérdésköröket szeretné tisztázni a video-konferencia-beszélgetés során:

- a 18 db jármű forgalomból történő kivonásának tervezett ütemezése
- a 18 db jármű pályaszámának megjelölése, azok számított futásteljesítménye az értékesítés időpontjában
- az érintett járművek jelenlegi általános műszaki állapota, illetve az értékesítés időpontjáig milyen tervezett karbantartások, javítások várhatók
- van-e lehetőség egy prototípus célú jármű mielőbbi átvételére a honosítási munkálatok felmérése, a villamosok magyarországi forgalomba helyezéséhez szükséges hatósági engedélyek megszerzésének megkezdése érdekében. A villamosok magyarországi forgalomba helyezéséhez akár a prototípus járművel együtt, vagy azt megelőzően megkaphatjuk-e a járművek részletes műszaki dokumentációját, karbantartási utasításait, rajzait, németországi hatósági engedélyeit
- a BKV abban érdekelt, hogy [...] a teljes értékesítésre kerülő flottát, jelenlegi információink szerint 37 db járművet megvásárolja. Erre tekintettel kérdés, van-e lehetőség olyan szerződés megkötésére, amiben a teljes mennyiségre szerződünk (akár a további járművek elővásárlási jogával)? A további járművek kivonása mikorra várható?
- A BKV a járműveket az üzemeltetéshez szükséges minden rendelkezésre álló „feltétellel” (tartalékalkatrészek, célszerszámok, technológiák) együtt szeretné megvásárolni. Ezek átadásának mi lenne a javasolt ütemezése ebben az esetben? Az első szállítással milyen anyagok, eszközök érkeznének? Van-e olyan speciális, csak ezekhez a villamosokhoz használt technológiai berendezés, eszköz, ami szükséges ea járművek üzemeltetéséhez az első és az utolsó jármű átadása közt, de csak az utolsó járművel (vagy más későbbi időpontban) adható át? Ha van ilyen, akkor annak ideiglenes kiváltására van-e javaslatuk?

- információink szerint a VGF tervezte ezen járművel klimatizálását, azonban ezt végül elvetették. Ha ennek létezik bármilyen, akár részleges dokumentációja, azt megkaphatnánk-e. [...]

Kereskedelmi, üzleti tartalmú kérdések:

- a szállítást a BKV rendelné meg, a fuvar paritása EX WORK. Elfogadható ez a VGF-nek?
- Fentiek figyelembevételével milyen eladási árral tervezhetünk (kérnénk egy indikatív árajánlatot) [...]
- Melyek a VGF számára nélkülözhetetlen szerződéses feltételek?
- Milyen módon tudunk együttműködni a járművezetőink részére szükséges típus képzésben? Van-e mód arra, hogy a VGF kollégáit is bevonjuk a BKV budapesti telephelyein a személyzet oktatásának folyamatába.

Előzetesen jelezni kívánjuk, hogy a villamosok megvásárlásához Társaságunk igazgatóságának döntése és a BKV Zrt. tulajdonosának, Budapest Fővárosi Önkormányzatának a jóváhagyása is szükséges. Ezen engedélyezési folyamat elindításához elengedhetetlenül fontos számunkra a fentiek szerinti kérdések tisztázása.”

8. Az ajánlatkérő és a VGF 2020. november 23-án videokonferenciát tartottak, amelyről német nyelven felvett jegyzőkönyvben az ajánlatkérő vevőként, a VGF eladóként került megjelölésre. A jegyzőkönyv szerint a VGF tájékoztatást adott a szállítás várható ütemezéséről, az ajánlatkérő érdeklődését fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a belső jóváhagyások miatt egy darab „prototípus”-ra lenne szüksége. A VGF tájékoztatást adott arról, hogy az első járművet várhatóan 2021. negyedik negyedévében fogja tudni szállítani, az ajánlatkérő pedig kötelezettséget vállalt arra, hogy a beszerzés ütemezéséről tájékoztatást ad a VGF számára. Ezt követően a VGF közölte az egy járműre vonatkozó, infrastruktúra nélküli vételárat, amelyet az ajánlatkérő „tudomásul vett”. Az ajánlatkérő érdeklődött arról, hogy a VGF tud-e a járművek karbantartásához eszközöket (alkatrészeket és szerszámokat) biztosítani, illetve a járművekkel kapcsolatba kerülő magyar szakemberek részére képzést biztosítani, melynek módjában a felek megegyeztek. Végül az ajánlatkérő felvetését – amely a szállítás módjára vonatkozott – a VGF elfogadta, majd az ajánlatkérő tájékoztatást adott arról, hogy a magyar jogi környezetben közbeszerzést kell folytatnia, amely három-négy hónapos időtartamot is igénybe vehet.

9. Az ajánlatkérő 2020. december 17-én német nyelven megkeresést küldött a VGF részére, amelyben a 2020. november 23-i videokonferenciára hivatkozással megerősítette az igényét a 35 db járműre vonatkozó árajánlatra és további konzultációt kért.

10. Az ajánlatkérő által a 2021. február 21-i és 2021. március 29-i vezetői, valamint igazgatósági értekezletre készített előterjesztésekben rögzítésre kerültek a VGF-vel folytatott egyeztetések során kialakult feltételek lényeges elemei, a járművek ára, a szállítás ütemezése, egy prototípus átadásának időpontja, valamint mellékletüket képezte a közbeszerzési dokumentumok között is megjelent műszaki leírás. A 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése szerinti nem nyilvános előterjesztésekben az alábbiak szerepeltek (az előterjesztés szövege nem kerül ismertetésre a nyilvánosan elérhető változatban): [...]

11. Az ajánlatkérő 2021. június 10-én elvi előzetes típusengedély iránti kérelmet nyújtott be az Innovációs és Technológiai Minisztérium illetékes főosztálya (a továbbiakban együtt: ITM) részére, melyben az alábbiak szerepeltek:

„A BKV Zrt. villamos járműállományának korszerűsítése érdekében használt, alacsonypadlós villamosokat kíván vásárolni. A frankfurti Közlekedési Társaság Düwag R-Wagon típusú, 35 darabos villamosállományát értékesíteni kívánja, mely lehetőség felkeltette Társaságunk

érdeklődését is. A járművek megvásárlásával kapcsolatban már megkezdődtek az egyeztetések a két társaság között.”

A kérelem mellékletét képezte a közbeszerzési dokumentumok között megjelent műszaki leírás is.

12. Az ajánlatkérő és a VGF 2021. június 16-án egyeztetést tartottak, amelyen megállapodtak az ajánlat 2021. július 31-éig történő fenntartásáról, megbeszélést folytattak a további 15 db jármű szállításának ütemezéséről, arról, hogy későbbi döntés születik arról, hogy további 15 db jármű beszerzését opcionálisan, az első közbeszerzésben vagy új közbeszerzési eljárás indításával valósítja meg az ajánlatkérő, továbbá az ajánlatkérő kérte a VGF arra vonatkozó nyilatkozatát, hogy rendelkezik-e korábbi használt járműveket érintő referenciával. Az ajánlatkérő továbbá ekkor elfogadta a VGF azon felvetését, hogy a termékekre ne vonatkozzon eladói jótállás, a villamosok „megtekintett, üzemképes állapotban” kerülnek átadásra. A felek az egyeztetésen rögzítették a beszerzés, különösen a közbeszerzési eljárás ütemezését: azt, hogy a felhívás közösségi rendben fog megjelenni, hogy várhatóan a 2021. július 19-i igazgatósági ülést követő 8 napon belül, a részvételi jelentkezési határidőt (30 nap), hogy a jelentkezést magyar nyelven kell majd benyújtani, továbbá kértek a VGF-től egy aktualizált ajánlatot. A felek megegyeztek, milyen szállítási feltételeket fogad el majd a későbbiekben az ajánlatkérő (Ex Works szállítmányozás), valamint a VGF vállalta a járművekre vonatkozó műszaki dokumentumok ajánlatkérő részére történő előzetes, elektronikus átadását. A felek továbbá megegyeztek az átadás-átvétel, számlázás feltételeiben (átadás-átvételnél műszaki ellenőrzés történik, erről jegyzőkönyv készül, kiállításra kerül a teljesítésigazolás, ezek alapján történik meg a számla kiállítása, a fizetési határidő 30 nap), valamint az ajánlatkérő közölte, hogy a „tartalék alkatrészek és célszerszámok most még nem kerülnek kiírásra, de a VGF felajánlhatja azokat, feltéve, hogy tudja, melyek azok (felsorolás) és mennyi az árak.” A jegyzőkönyv szerint a VGF „ígéretet tett arra, hogy összeállítja a listát, valamint azt is, hogy tájékoztat arról, hogy van-e olyan része is a csomagnak, amelytől már az első széria megvásárlásával egyidejűleg meg tud válni.” A VGF és az ajánlatkérő végül megállapodtak, hogy hozzávetőleg 2-3 járművezetőt kell majd oktatni 2-3 hetes periódusban, rajtuk kívül 4-5 műszaki kollégát kb. 3-4 hét alatt. A felek megegyeztek továbbá, hogy az ajánlat fontos részét képezi a járművezetők és a karbantartó személyzet oktatása, melyet az ajánlatkérő beleért „a 400.000 eurós ajánlati árba”.

13. Az ajánlatkérő által 2021. június 23-án a becsült érték meghatározása tárgyában készített dokumentumban az alábbiak szerepeltek:

„Eljárás tárgya: Használt alacsonypadlós villamosok beszerzése

Becsült érték összege: 5 017 200 000 Ft/(15+20) db villamos [...]

Becsült érték meghatározás módszere, egyéb észrevételek:

A tárgyi eljárás becsült érték meghatározásának módszere a Kbt. 28. § szerint a „beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív árajánlat elemzése”. Az alapul vett indikatív árajánlatot a Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH közlekedési vállalat állította ki. Az alapmennyiség (15 db villamos) esetében 355 Ft/euró árfolyammal kalkuláljuk a becsült érték összegét. Az opcionális mennyiségre (20 db villamos) vonatkozó becsült érték esetében alapul vesszük Magyarország Konvergencia Programját (2021-2025), melyben 2022 és 2025 között 360,9 Ft/euró árfolyamot prognosztizálnak. Az opcionális mennyiség megrendelése 2026-tól várható, a kalkulációban a 2025. évi előrejelzéssel végeztük a számítást. A közölt becsült érték és a tárgyi eljárás a villamos beszerzésen kívül további költséget nem tartalmaz. A részekre bontás tilalmának figyelmen kívül hagyásával a beszerzési igény becsült értéke 5 017,2 millió Ft/(15+20) db villamos. A közölt becsült érték pozitív mennyiségi opciót (+20 db villamos) tartalmaz.”

14. Az ITM 2021. július 15-én kelt VHF/69257-1/2021-ITM iktatószámú határozatával a BKV Zrt. által benyújtott „Műszaki leírás, 100%-ban alacsony padlós, használt villamosok Budapest számára” című dokumentum műszaki tartalma alapján az elvi előzetes típusengedélyt megadta.

15. Az ajánlatkérő a 2021. augusztus 19-én feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2021/S 163-429768. számon megjelent részvételi felhívásával a Kbt. Második Része szerinti tárgyalásos közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben megjelölt árubeszerzés tárgyában. A közbeszerzési eljárás az elektronikus közbeszerzési rendszerben az EKR000910642021 számon folyik. A felhívás az alábbiakat is tartalmazza:

„II.1.4) Rövid meghatározás:

Villamosjárművek beszerzése adásvételi szerződés keretében, illetve kapcsolódó szolgáltatások (különösen: üzemeltetési-, karbantartási- és szoftverdokumentáció; oktatás) teljesítése az alábbiak szerinti rendelkezésre állás biztosításával:

- 2021. december 31. napjáig 1 darab jármű,
- 2022. január 1. napjától 2022. december 31. napjáig 14 darab jármű,
- 2025. január 1. napjától 2026. december 31. napjáig 20 darab jármű.

Az Ajánlattevő a villamosok rendelkezésre bocsátásának előzőekben meghatározott ütemezésétől eltérhet, úgy, hogy a villamosokat a meghatározott időpontokhoz képest korábban biztosítja. A villamosoknak egységes gyártmányúnak és/vagy egységes kereskedelmi névvel rendelkezőnek és egységes arculatúnak kell lennie, leszámítva a típuson belüli gyári fejlesztésekből adódó eltéréseket. Nyertes ajánlattevő feladatát képezi a leszállított járművek karbantartási-javítási feladataira, továbbá vezetésére vonatkozó oktatás biztosítása a megrendelő kijelölt munkavállalói részére. A beszerzés tárgyával kapcsolatos részletes műszaki követelményeket a Műszaki leírás közbeszerzési dokumentum tartalmazza.

II.2.4) A közbeszerzés ismertetése:

Használt, alacsonypadlós villamosjárművek beszerzése adásvételi szerződés keretében, illetve kapcsolódó szolgáltatások (különösen: üzemeltetési-, karbantartási- és szoftverdokumentáció; oktatás) teljesítése.

Mennyiség: 35 db villamosjármű vásárlása.

Ajánlatkérő felhívja a figyelmet a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésére.

Nyertes ajánlattevő feladatát képezi a leszállított járművek karbantartási-javítási feladataira, továbbá vezetésére vonatkozó oktatás biztosítása a megrendelő kijelölt munkavállalói részére.

Ajánlatkérő tárgyalni kíván a műszaki leírás tartalmáról és a szerződéses feltételekről.

A közzétett műszaki leírásban és szerződéstervezetben foglaltak a tárgyalás(ok) eredményeképp módosulhatnak.

Ajánlattevőnek szakmai ajánlata részeként be kell nyújtania a megajánlott járműre vonatkozó műszaki leírást, hogy abból az előírt paramétereknek való megfelelés megállapítható legyen.

[...]

II.2.5) Értékelési szempontok

Az alábbiakban megadott szempontok

Minőségi kritérium - Név: A jármű terheletlen tömege meghaladja a 37 tonnát? (igen/nem) / Súlyszám: 5

Minőségi kritérium - Név: A jármű hajtásvezérlés IGBT komponensekből építkezik? (igen/nem) / Súlyszám: 5

Ár - Súlyszám: 90

II.2.9) Az ajánlattételre vagy részvételre felhívandó gazdasági szereplők számának korlátozására vonatkozó információ

A részvételre jelentkezők tervezett száma: 50

A jelentkezők számának korlátozására vonatkozó objektív szempontok:

A jelen pontban, a részvételre jelentkezők tervezett számaként megadott adat kizárólag technikai jellegű adat, az 50-es szám szerepeltetése azt a célt szolgálja, hogy a felhívás feladható legyen az EU Kiadóhivatalához. Ajánlatkérő nem kívánja a gazdasági szereplők számát korlátozni.

II.2.13) Európai uniós alapokra vonatkozó információk

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: nem

VI.3) További információk:

1. A tárgyalásos eljárás jogalapja: a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alapján ajánlatkérő alanyi jogon alkalmazza ezt az eljárást, mivel a jelen közbeszerzés során a Kbt. 6. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül. Ajánlatkérő tárgyalni kíván a szerződéses és a műszaki feltételekről, a részvételi szakaszban kiadott műszaki leírás és a szerződéses feltételek ennek megfelelően változhatnak.

2. A Kbt. 66. § (3) bekezdés alapján részvételre jelentkező a részvételi jelentkezésben nem tehet ajánlatot.

11. A részvételi jelentkezést magyar nyelven kell elkészíteni. Ha a részvételi jelentkezésben bármely okirat, igazolás, nyilatkozat nem magyar nyelven kerül kiállításra, azt a részvételre jelentkező magyar nyelvű fordítással együtt köteles becsatolni a közbeszerzési útmutatóban és a Kbt. 41/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint.

20. Ajánlatkérő a szerződéses feltételekről és a műszaki leírásról az ajánlattételi szakaszban tárgyalni kíván, vagyis az ajánlattevőkkel folytatott tárgyalás(ok) eredményeképp a közbeszerzési dokumentumok tartalma változhat.

21. Elvi előzetes típusengedély száma: VHF/69275-1/2021-ITM.

22. Ajánlatkérő a Kbt. 87. § (6) bekezdésében foglaltakra tekintettel az első ajánlatok beérkezését követően dönthet úgy, hogy nem tart tárgyalást, hanem a benyújtott ajánlatok bírálatával és értékelésével befejezi az eljárást - azaz fenntartja a lehetőséget arra, hogy a szerződést az eredeti ajánlatok alapján, tárgyalások lefolytatása nélkül ítélje oda.”

16. A részvételi dokumentáció 4. sz. mellékletét képező műszaki leírásban az ajánlatkérő az alábbiakat is előírta:

„3.2. Fogalmi és műszaki követelmények [...]

3.2.2. Utaskapacitás [...] A villamos utasforgalmi befogadóképessége (U2) min. 170 fő. [...]

3.2.6. A jármű hossza A jármű névleges hossza min. 26 m, max 30 m. [...]

3.2.8. Padlómagasság [...] A villamos 100 %-ban alacsony utastéri padlóval rendelkezzen [...]

3.2.11. Ajtók [...] az ajtók szabad nyílásának szélessége min. 1300 mm legyen [...]

7.3 Dokumentáció

A Szállítónak át kell adnia a járművek karbantartáshoz és működtetéséhez szükséges elégséges

mélységű dokumentációt. A részletes működési és karbantartási útmutatók a következők szerint:

Alapvető szempontok:

A Szállító a következő célok szerint adja át a részletes dokumentációt a végfelhasználó számára:

- alkalmazási és működési feltételek szabályozása,
- a kezelő és karbantartó személyzet képzése,
- az előre nem látott események elemzése és korrigálása
- az alkatrészek felismerése.

A dokumentáció legalább a következő pontokra terjedjen ki:

- a gyártás és ellenőrzés dokumentációja,
- karbantartási dokumentáció,
- járművezetői kézikönyv,
- alkatrész katalógus,
- logisztikai dokumentáció,
- a rendszerek és berendezések diagnosztikai, működtető, feltöltő és parametrizáló szoftverei,
- szoftverek leírása.

#### 7.4 Képzés

A karbantartó és működtető személyzet elméleti és gyakorlati képzését a Szállító költségén biztosítani kell.

Műszaki személyzet: 20 fő

Járművezetők: 10 fő

A járművezetőket valamelyik referenciaként megjelölt járműtípuson kell kiképezni. A képzést be kell fejezni az első jármű Budapestre szállítása előtt. A képzést magyar nyelven kell biztosítani, előzetes ütemezés alapján. A képzés tematikáját és a nyomtatott oktatási anyagot előre (a képzés megkezdése előtt) magyar nyelven be kell nyújtani a Megrendelő számára.

#### 7.5 Pótalkatrész és célszerszámok

A Szállító biztosítsa a járművek karbantartásához szükséges speciális szerszámokat és eszközöket. Az eszközök tartalmazzák azokat a kereskedelmi forgalomban nem kapható diagnosztikai műszereket, a szoftvereket és hardver elemeket, illetve más olyan eszközöket és szerszámokat, amelyek a járműhöz szükségesek. Az Ajánlattevőnek ajánlatot kell tennie a jármű üzemeltetéséhez szükséges pótalkatrész-csomag szállítására. A szállítandó fődarabok, alkatrészek összetételét az ajánlati dokumentáció tartalmazza.

17. A részvételi dokumentáció 5. sz. mellékletét képező szerződéses feltételekben az alábbi előírások is szerepeltek:

„A SZERZŐDÉS IDŐTARTAMA, MEGSZŪNÉSE/MEGSZÜNTETÉSE

A szerződést a felek a szerződés aláírásának napjával kezdődő 72 hónapig tartó határozott időre kötik.

#### MENNYISÉGI ÉS MINŐSÉGI ÁTADÁS-ÁTVÉTEL

A szerződés teljesítésének a vevő által az Eladó részére kiadott megrendelés teljesítésének igazolása szállítólevél/teljesítés igazolás kiállításával történik. Amennyiben az átvétel során eltérések, hibák, hiányosságok mutatkoznak, úgy átvételt a vevő megtagadhatja, az eltéréseket, hibákat, hiányosságokat a vevő jegyzőkönyvben rögzíti, és arról az eladót írásban is értesíti. Szállítólevél/Teljesítés igazolás ez esetben csak a jegyzőkönyvben foglalt eltérések, hibák maradéktalan és szerződésszerű kijavítását követően állítható ki. [...]

#### A VÉTELÁR MEGFIZETÉSÉNEK MÓDJA

Eladó megrendelésenként 1 db szabályszerűen kiállított számla kibocsátására jogosult a szerződés szerint teljesített szállítás alapján. Az eladó számla kibocsátására a szállításnak a vevő által szerződésszerűen igazolt, maradéktalan, szabályszerű teljesítése után jogosult. [...]

A vevő a számla kézhezvételétől számított 30 (harminc) napon belül, banki átutalás útján teljesíti a fizetési kötelezettségét. A banki átutalás a számlán megjelölt bankszámlára történik. A fizetés pénzneme az a pénznem, amelyben a szerződés a vételárat meghatározza. A fizetési kötelezettséget az Eladó bankszámlájának terhelésekor kell teljesítettnek tekinteni. [...] Vevő előleget nem fizet.”

18. A 2021. szeptember 22-én kelt bontási jegyzőkönyv szerint kizárólag a VGF nyújtott be jelentkezést.

19. Az ajánlatkérő 2021. október 5-én az alábbi értesítést tette közzé az EKR-ben:  
 „Tisztelt Részvételre Jelentkező! Ajánlatkérő tájékoztatja Önöket, hogy tárgyi eljárásban az ajánlattételi felhívás megküldésének időpontját elhalasztotta. Az ajánlattételi felhívás megküldésének új időpontja: legkésőbb 2021. november 8. napja.”

### **A hivatalbóli kezdeményezés és a kezdeményező jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatai**

20. A kezdeményező a 2021. szeptember 24-én a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján benyújtott kezdeményezésében ismertette, hogy a Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya (a továbbiakban: KH HSF) a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet alapján folytatott hirdetményellenőrzése keretében a részvételi felhívással kapcsolatban észlelte, hogy az első hiánypótlási felhívására adott válaszként, 2021. augusztus 2. napján megküldött részvételi felhívás VI.3.21) pontja, a korábban megküldött hirdetmény tartalmához képest az alábbi rendelkezéssel került kiegészítésre: „21. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium, mint elsőfokú vasúti közlekedési hatóság a villamos motorkocsik beszerzésre vonatkozó szállítási előszerződés műszaki feltételeinek az igazolására az elvi előzetes típusengedélyt megadta (VHF/69275-1/2021-ITM)”. A 2021. augusztus 4. napján megküldött második hiánypótlási felhívásában a KH HSF tájékoztatta az ajánlatkérőt, hogy az említett előírása nem felel meg a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatában, az 50. § (4) bekezdésében és 2. § (1)-(3) bekezdéseiben foglaltaknak. A KH HSF felhívta továbbá az ajánlatkérő figyelmét, hogy a tárgyalásos eljárás részvételi szakaszában bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be részvételi jelentkezést, továbbá az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. Az ajánlatkérő a második hiánypótlási felhívásra adott válaszként, 2021. augusztus 11. napján megküldött hirdetményből törölte a kifogásolt rendelkezést és a VI. 3) 21. pontját az alábbi tartalomra szorította: „21. Elvi előzetes típusengedély száma: VHF/69275-1/2021-ITM.”, mellyel a hirdetmény közzétételre került. Bár nyilvánosságot biztosító (tárgyalásos) eljárás került megindításra, emellett azonban az eljárás megindítása előtt nyilvánosságra hozta, hogy meghatározott gazdasági szereplővel egyeztetett a villamosok műszaki paramétereiről, a szállítás ütemezéséről és a mennyiségéről, a szerelvények klimatizálásának lehetőségéről.

21. A kezdeményező idézte a Kbt. 2. § (1)-(3) bekezdéseit, a Kbt. 25. § (1) bekezdését és a Kbt. 25. § (3) bekezdés a) pontját, valamint a (7) bekezdését, a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 86. § (1) bekezdését. Kifejtette, hogy köztudomású tény, hogy Budapest Főváros Önkormányzatának Városüzemeltetési Főosztálya a közbeszerzési eljárás kiírását megelőzően előterjesztést (a továbbiakban: Előterjesztés) nyújtott be (ikt. sz.: FPH061/626 – 7/2021.) a Fővárosi Közgyűlés részére, melyben javaslatot tett a Frankfurteri Közlekedési Vállalat tulajdonában álló használt villamosok beszerzésére. Az Előterjesztés kitér arra, hogy a BKV Zrt. előzetes piackutatás eredményeként felvette a kapcsolatot a VGF-vel, majd hivatalos érdeklődést is küldött részére. Az Előterjesztés tényként közli, hogy a „VGF a teljes flottából 35 db járművet értékesít”, mely egyértelműen arra utal, hogy a BKV Zrt. közbeszerzési eljárásában – ahol a beszerzendő darabszám szintén 35 db – pontosan a VGF használt

villamosait kívánja beszerezni. Az Előterjesztés arra is kitér, hogy a VGF felé legkésőbb 2021. június 30-ig „egy tényleges vásárlási szándékot jelző elköteleződést is jelentő nyilatkozatot kellene tennie a BKV-nak”, sőt a becsült értékkel kapcsolatban pontosan megnevezi a beszerzendő eszközöket az Előterjesztés, miszerint „A 35 db frankfurti használt, alacsonypadlós villamos beszerzéséhez és budapesti üzembe helyezéséhez szükséges forrásigény összesen 7.670.958.000 Ft.” Az Előterjesztés nem hagy kétséget afelől, hogy a BKV Zrt. előzetesen, több részletre kiterjedően megállapodott a villamosok beszerzéséről a VGF-fel. A fenti előzetes megállapodások tényét támasztja alá a felhívásba az ajánlatkérő által beírt – majd törölt – azon mondat is, hogy az ITM a „szállítási előszerződés műszaki feltételeinek az igazolására az elvi előzetes típusengedélyt megadta”, hiszen a kezdeményező szerint nem lehet egy még el sem indított közbeszerzési eljárásban beszerzésre kerülő villamosokra típusengedélyt adni, amikor az ajánlatkérő kiemelte, hogy többek között a műszaki leírásról is tárgyalni kíván az ajánlattevőkkel (lásd részvételi felhívás VI.3.20. pont). Ismertette a kezdeményező, hogy az Előterjesztés alapján, a 2021. június 14. napján kelt határozati javaslat szerint a Fővárosi Közgyűlés egyetértett azzal, hogy az ajánlatkérő 35 db használt, alacsonypadlós villamosjármű beszerzésére irányuló – hirdetménnyel induló, a potenciális ajánlattevők számára ennek megfelelően nyílt – tárgyalásos közbeszerzési eljárást indítson. Az idézett előterjesztés, az ajánlatkérő közleményei (tényközlései), valamint a sajtóban megjelent – mellékletként csatolt közleményekben, cikkekben szereplő – köztudomású és a nagy nyilvánosság előtt ismert információk alapján Budapest Főváros Önkormányzata, valamint az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás kiírása előtt, 2021. júniusában döntést hozott arról, hogy mely gazdasági szereplővel, milyen tárgyú közbeszerzési szerződést kíván kötni. Fentiekkel összefüggésben a közbeszerzés kiírásának jogszerűtlensége merülhet fel, mert az egyik potenciális ajánlattevővel előre egyeztetett közbeszerzési eljárás nem képes a fogalmi jellemzőjét képező egyenlő esélyű jelentkezés biztosítására, hiszen a VGF-fel nem csak egyeztetések történtek, hanem elköteleződés is történt az irányába, különösen akkor, ha a felek már aláírt (elő)szerződéssel is rendelkeznek a beszerzés tárgya tekintetében. Ezzel az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését, mert nem tette lehetővé a potenciális gazdasági szereplők számára, hogy egyenlő eséllyel nyújtsanak be részvételi jelentkezést. Valószínűsíthetően akár más részvételre jelentkezők is rendelkezhetnek hasonló típusú villamosokkal, azonban a felhívásban megfogalmazott feltételek erősen szűkítik egy lehetséges verseny esélyét, hiszen nem csak a típusok, hanem a darabszámok és a szállítási ütemezés is meghatározásra került. És ha még lenne is más közlekedési vállalatnál megfelelő műszaki paraméterrel rendelkező villamos, közel sem biztos, hogy 35 darabot tudna más is szállítani, illetve annak a feltételnek már vélhetően nem tudnának megfelelni, hogy a BKV Zrt. által megadott ütemezésben szállítsanak. Erre utal az Előterjesztés azon gondolata, miszerint a szállítási ütemezés a VGF általi forgalomból történő kivonásokhoz lett igazítva.

22. Kifejtette, hogy bár a határozati javaslat – az Előterjesztéssel ellentétben – nem tért ki arra, hogy a VGF használt villamosait kívánja megvásárolni az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás keretében, de az Előterjesztés fentebb idézett mondatai mindenképp arról tesznek tanúbizonyságot, hogy az ajánlatkérő nem csak előzetes piackutatást végzett, mely a Kbt. 28. § (2) bekezdése alapján jogszerű, sőt elvárt magatartás lenne egy felelős ajánlatkérőtől, hanem mindenre kiterjedő tárgyalásokat folytatott a VGF-fel a villamosok beszerzéséről, azok szállítási ütemezéséről, áráról, jövőbeli karbantartási igényéről, sőt vélhetően alá is írta a VGF által elvárt elköteleződési nyilatkozatot is. Fentiek alapján az ajánlatkérő azokat a cselekményeket végezte el, amelyeket tipikusan egy közbeszerzési eljárás folyamatában kellett volna elvégeznie, figyelemmel a Kbt.-ben meghatározott alapelvekre, és ezek védelmére. A Kbt. alapelvei, mint az átláthatóság, a verseny tisztasága, nyilvánossága, az

esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód a Kbt. egészét áthatják, az alapelveknek a közbeszerzési eljárás során – annak előkészítésétől lezárásáig – érvényre kell jutnia. A tárgyi esetben azonban az ajánlatkérő azáltal, hogy nem csak előzetes piackutatást végzett, hanem a beszerzés részleteit egyeztetette a potenciális – vélhetően egyetlen – ajánlattevővel, hiszen ki más tudna pont 35 db használt villamost szállítani a megadott ütemezéssel, elköteleződési nyilatkozatot is tett (és vélhetően előszerződést is kötött), nem engedte érvényre jutni a Kbt. alapelveit, sőt kifejezetten meg is sértette azokat, hiszen így nem biztosított sem a verseny tisztasága, sem nyilvánossága, sem az átláthatóság, sem az esélyegyenlőség, sem az egyenlő bánásmód.

23. A kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő kötelezettsége egy közbeszerzési eljárás során minden olyan szükséges intézkedés megtétele, mely a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésére irányul [Kbt. 25. § (1) bekezdés]. Abban az esetben, ha az adott gazdasági szereplő részvételi jelentkezést nyújtott be, a tárgyi ügyben nem tette meg a verseny tisztaságának sérelmét okozó helyzetek elkerülésére a szükséges lépéseket, sőt ő maga volt az, aki a magatartásával ezeket a helyzeteket előidézte, mert vélhetően nem hívta fel a VGF figyelmét a Kbt. 25. § (5) bekezdés alapján arra, hogy mivel az eljárás előkészítésébe bevonásra került és ezzel vélhetően olyan többletinformációk jutottak a birtokába (pl. ajánlatkérő konkrét igénye, szállítási ütemezés, becsült érték), amelyek az eljárásban való részvétele esetén összeférhetlenséget eredményeznének. Ennek alátámasztására szolgál a Közbeszerzési Döntőbizottság D.657/7/2017. sz. határozata és a Kúria Kf.VI.37.786/2018/5. számú ítélete, melyek azért tartották megállapíthatónak a Kbt. 25. § (1) bekezdésének a sérelmét, mert az ajánlatkérő nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulását, és nem önmagában azért, mert tulajdonosi és döntéshozói összefonódás állt fenn. Tárgyi eljárásban a VGF magatartása messze túllépte a Kbt. 25. § (7) bekezdésében megengedett mértéket, hiszen az eljárás előszítése során a részvétele nem kizárólag a piacfelmérésben való közreműködésre korlátozódott, hanem annak kereteit túllépve, kvázi meg is állapodott az ajánlatkérővel. Erre utal többek között az Előterjesztésben írott elköteleződési nyilatkozat megtétele, továbbá a felhívás VI.3. További információk 21. pontjának – 2021. augusztus 2-ai – szövege, miszerint az ITM már a típusengedélyt is kiadta az előszerződéshez, tehát a VGF és az ajánlatkérő megállapodott a leszállítandó típusokról és azok Magyarországon engedélyt is kaptak.

24. Figyelembe véve a hivatkozott Előterjesztést, valamint a mellékelt ajánlatkérői közleményeket, sajtóhíreket, felmerül az alapos gyanúja, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatában, az 50. § (4) bekezdésében, 25. § (1) bekezdésében, a 25. § (7) bekezdésében és a 2. § (1)-(3) bekezdéseiben foglaltakat, amikor közzétette a részvételi felhívását. A kezdeményező kérte a jogsértés megállapítását és a Kbt. 165. § (3) bekezdés szerinti jogkövetkezmény alkalmazását.

25. A kezdeményező a jogorvoslati eljárás során indítványozta a jogorvoslati eljárás kiterjesztését annak vizsgálatára, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 28. § (4) bekezdését figyelemmel arra, hogy az – általa előzetes piaci konzultációnak minősített – cselekményei az előzetes piaci konzultáció jogszabályi keretein messze túlmutató, a verseny tisztaságát, nyilvánosságát és az esélyegyenlőséget sértő magatartásban nyilvánultak meg. Hivatkozott az ajánlatkérő azon észrevételére, mely szerint a közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése érdekében piackutatást végzett, valamint piaci konzultációt folytatott. Az ajánlatkérő nyilatkozatai, valamint az általa rendelkezésre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy kizárólag egyetlen gazdasági szereplővel, a VGF-vel folytatott

egyeztetéseket, mely nem felel meg az előzetes piaci konzultáció ismérveinek. Idézte a törvényhez fűzött jogalkotói indokolást, mely szerint „A törvény a közbeszerzési eljárások előkészítése körében lehetőséget teremt az ajánlatkérő számára arra, hogy a potenciális gazdasági szereplőkkel ún. előzetes piaci konzultációt folytasson a közbeszerzési eljárás előkészítése és a gazdasági szereplőknek az általa lefolytatni kívánt közbeszerzési eljárásról való tájékoztatása érdekében.” Hangsúlyozta a kezdeményező, hogy az eljárás előkészítése körében az ajánlatkérő számos eljárási cselekményt végezhet, ilyen pl. az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése vagy a közbeszerzési dokumentumok előkészítése. A közbeszerzési eljárás megkezdését megelőzően az előzetes piaci konzultáción keresztül ajánlatkérő információt gyűjthet az érintett piaci szereplőkről, illetőleg szereplőktől többek között:

- az érintett piac működéséről, jellegzetességéről;
- a gazdálkodó szervezetek számáról az adott piacon;
- az érintett gazdasági szereplők működési formájáról (ami hatással van az alkalmassági követelmények, szerződéses feltételek előírására);
- felmérheti az érintett szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételi hajlandóságát;
- felmérheti a szerződéskötési szándékot (pl.: szerződés időtartama), ami nagymértékben elősegíti a beszerzés előkészítését (a beszerzés tárgyának/műszaki leírásának/alkalmassági követelmények pontos meghatározását, a közbeszerzési dokumentumok (elsősorban műszaki leírás) elkészítését), ugyanakkor az érintett potenciális ajánlattevők tájékozódhatnak az ajánlatkérői igényekről.

26. Előadta, hogy az előzetes piaci konzultáció párbeszéd/tapasztalatcsere az ajánlatkérő (adott esetben független szakértők, hatóságok) és a potenciális ajánlattevők között. Így kiemelt jelentőséggel bír, hogy az ajánlatkérő az előzetes piaci konzultációval összefüggésben is minden szükséges intézkedést megtegyen a nyilvánosság, átláthatóság, a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód, mint alapelvek érvényesítése/érvényesülése érdekében, azaz a konzultáció nem eredményezhet a későbbi közbeszerzési eljárás vonatkozásában versenytorzulást. A fentiekre figyelemmel a piaci konzultációt követő eljárás közbeszerzési dokumentumainak minden, a konzultáción elhangzott releváns információt tartalmazniuk szükséges (nem feltétlenül a konzultációra történő utalással). Hivatkozott e körben a Döntőbizottság a D.345/22/2017. számú határozatában foglaltakra, melyben megállapításra került, hogy az ajánlatkérő nem jár el megfelelően, amikor a közbeszerzési eljárás előkészítése során egyetlen gazdasági szereplővel konzultál a beszerzési igényéről. A hivatkozott határozat szerint az egy szereplős konzultáció nem biztosítja, hogy az ajánlatkérő és az érdekelt piacon jelen levő gazdasági szereplők között információcsere bonyolódjon le. A kezdeményező álláspontja szerint, amennyiben az eljárás előkészítése során folytatott párbeszéd, illetve tapasztalatcsere során kizárólag egy gazdasági szereplő vesz részt, sérül az esélyegyenlőség, a verseny tisztasága, az egyenlő bánásmód elve. Egy olyan széles és sok gazdasági szereplőt magába foglaló nemzetközi piac esetében, mint a villamosbeszerzéssel érintett piac (ajánlatkérő saját piackutatása alapján kilenc város közlekedési vállalata rendelkezett eladó flottával), fogalmilag lehetetlen, hogy az érintett piaci szereplőkről és az egész piac működéséről, jellegzetességeiről - jogsérelem okozása nélkül - tájékoztatásban részesülhessen egyetlen gazdasági szereplővel folytatott konzultáció eredményeként. A folyamatos – akár érdeklődés fenntartásával indokolt – kapcsolattartás kizárólag egy gazdasági szereplővel túlmutat az ajánlatkérő azon lehetőségén, hogy független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel (azaz hangsúlyozottan több szereplővel) előzetes piaci konzultációkat folytathat. Ennek indoka a gazdasági szereplő érdeklődésének fenntartása sem lehet, az ajánlatkérő beszerzési szándékát a piaci

konzultációban való részvételre történő megkeresés és a közbeszerzési eljárás lefolytatásának szándéka jelzi.

27. Az előzetes piaci konzultáció a Kbt. 28. § (4) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás előkészítése és a gazdasági szereplők - tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó - tájékoztatása érdekében folytatható. A Kbt. 28. § (1) bekezdése a közbeszerzési eljárás előkészítése körében a közbeszerzési dokumentumok összeállítása kapcsán követelményként rögzíti, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Jelen esetben az ajánlatkérő által – adott gazdasági szereplővel - folytatott levelezés alapján olyan feltételekről folytatott kommunikációt, amely nem csupán az előbbieken jelzett célokat szolgálja (megfelelő előkészítés, hogy minden érdeklődő gazdasági szereplő képes legyen műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni; gazdasági szereplők tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó tájékoztatása), hanem a tárgyalások során pontosítható szerződéses és műszaki feltételeket jelentik. Az egyeztetések során olyan kérdések is felmerültek (például elővásárlási jog kérdése; üzemeltetéshez szükséges eszközök, technológiák átadásának ütemezése), amelyek nélkül az ajánlatkérő eleget tudott volna tenni azon kötelezettségének, hogy meghatározza azokat a minimumkövetelményeket, amelyekről nem fog tárgyalni, illetve, hogy olyan pontossággal adja meg a közbeszerzés tárgyának leírását és a szerződéses feltételeket, hogy a gazdasági szereplők megállapíthassák a beszerzés tárgyát és jellegét, eldönthessék, kívánna-e részvételi jelentkezést benyújtani [Kbt. 87. § (1) bekezdés]. Az ajánlatkérő által támasztott alap és opcionális műszaki követelmények a piaci konzultációt megelőzően is rendelkezésre álltak - hivatkozott e körben a „Járműbeszerzési koncepció” című dokumentumra.

28. A nyilvánosság, mint alapelv érvényesülésének biztosítása érdekében az ajánlatkérőnek kötelessége az előzetes piaci konzultáció lefolytatására vonatkozó szándékáról honlapján, vagy adott esetben a beszerzés tárgya vonatkozásában érintett kamarai vagy egyéb portálon is a piaci konzultáció időpontját megelőzően - a konzultációra való felkészülés időigényére tekintettel – meghívót, a konzultáció formájától függően, tájékoztatást közzétenni. E körben hivatkozott a kezdeményező a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága Útmutatója a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti előzetes piaci konzultáció alkalmazásához című dokumentumra (<https://www.palyazat.gov.hu/tmutat-elzetes-piaci-konzultci#>) A Kbt. 28. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében, mely garanciális jelleggel rögzített törvényi feltételek jelen esetben nem teljesültek.

29. Előadta továbbá a kezdeményező, hogy a Kbt.-hez fűzött miniszteri indokolás kiemeli, hogy a jogi kockázatok csökkentése érdekében a Kbt. 28. § (5) bekezdése megnevezi az előzetes piaci konzultáció egy megfelelő módját, és előíranyozza azt is, hogy az előbbieken szerinti konzultációra többek között az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) nyújt felületet, azonban az EKR rendszer ezen funkciója nem válik kötelezővé, hanem az előzetes piaci konzultációra más felületen, saját elektronikus közbeszerzési rendszereiben is van lehetőség. A leírtakból következően megállapítható, hogy a versenyt szűkítő helyzetek elkerülése és a nyilvánosság minél teljesebb körű biztosítása érdekében az ajánlatkérőnek olyan megoldást célszerű választani, ami alkalmas a gazdasági szereplők minél nagyobb számú bevonására. Az ajánlatkérő ilyen eljárást nem mutatott be és azzal, hogy kizárólag egyetlen gazdasági szereplővel konzultált, mind a nyilvánosság, mind az esélyegyenlőség, az

egyenlő bánásmód és a verseny tisztasága sérült, melyet alátámaszt, hogy az ajánlatkérő nyilatkozatai alapján az eljárásban egyetlen részvételi jelentkezés érkezett.

### **Az ajánlatkérő kezdeményezéssel kapcsolatos észrevételei**

30. Az ajánlatkérő kifejtette, hogy a jogorvoslással érintett közbeszerzési eljárásban bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthatott be részvételi jelentkezést, különös tekintettel arra, hogy az eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentum maradéktalanul biztosította, hogy a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő részvételi jelentkezést nyújthassanak be. Az érintett közbeszerzési eljárás előkészítése (a piacfelmérés, az előzetes piaci konzultáció és a felhívás, dokumentáció összeállítása) során a közbeszerzési alapelvek maximális szem előtt tartása mellett járt el, és minden szükséges intézkedést megtett annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

31. Előadta, hogy beszerzési igényként merült fel részéről az egyre inkább öregedő budapesti villamosállomány leginkább elavult, 50 év körüli életkorú járműveinek cseréje. Mivel az új villamosok beszerzésével a Főváros teherviselő képessége miatt nem számolhat, ezen beszerzési igény kielégítése érdekében a használt villamosok beszerzése mellett született döntés. A használt villamosok beszerzésére kiírni kívánt közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően – a közpénzekkel történő hatékony és felelős gazdálkodás alapelveit szem előtt tartva – az eljárás megfelelő előkészítése érdekében piackutatást végzett, piaci konzultációt folytatott le a Kbt. 28. § (1) bekezdése szem előtt tartásával. Piackutatást végzett az Európában fellelhető villamoskontingensek tekintetében. Ennek keretében vizsgálta, hogy melyek felelnek meg a budapesti pályahálózatnak, az ehhez kapcsolódó műszaki elvárásoknak, illetve várható a közeljövőben történő értékesítésük. Mellékletként csatolta

- az ajánlatkérői piackutatás megállapításait („Járműbeszerzési koncepció használt, alacsonypadlós villamosokra”),
- a két német város részére küldött elektronikus érdeklődést tartalmazó megkereséseket, valamint a VGF-től kapott választ,
- a 2018 októberi frankfurti látogatásról készült jegyzőkönyvet, a 2019. február 21-i vezetői értekezletére készített előterjesztést, melyben a piackutatás eredménye került prezentálásra, kitérve a frankfurti látogatásra, a VGF-vel folytatott levelezést, melyekben műszaki-szakmai kérdések megvitatása zajlott, és ennek kapcsán egy konferenciabeszélgetés kezdeményezésére is sor került, a 2020. november 23-i videókonferenciáról készült jegyzőkönyvet, a VGF 2021. február 4-i árajánlatát, a 2021. február 25-i vezetői értekezletére készített előterjesztést, a 2021. március 29-i igazgatósági ülésére készített előterjesztést, a 2021. június 14-i közgyűlési előterjesztést, határozati javaslatot, az Előterjesztést és mellékleteit, a 2021 februári frankfurti látogatásról készült jegyzőkönyvet, az elvi előzetes típusengedély kiadásáról szóló határozatot, használt, alacsony padlós, csuklós, közúti-vasúti villamos motorkocsi beszerzéséhez, valamint két olyan közbeszerzési eljárás tárgyában készült ajánlattételi felhívást, amelyben a jelen eljárással érintett részvételi felhívás VI.3.21) pontjában szereplővel hasonló megfogalmazás szerepel.

32. Álláspontja szerint a fenti okiratok áttekintését követően megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdését megelőzően az érintett piaci szereplőkről, az érintett piac működéséről, jellegzetességéről, az adott piacon a gazdálkodó szervezetek számára gyűjtött információt, és e körben mérte fel az érintett szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételi hajlandóságát, a szerződéskötési szándékot (szerződés időtartamára kitérve). Kizárólag olyan körülményekről folytatott kommunikációt a VGF-vel, amelyet a piackutatás,

előzetes piaci konzultáció jogszerűen lehetővé tett, annak keretein nem terjeszkedett túl. Álláspontja szerint az általa lefolytatott piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció nélkülözhetetlen volt a közbeszerzés megfelelő előkészítéséhez, és akkor járt volna el a közpénzekkel történő hatékony és felelős gazdálkodás alapelvét megsértve, ha ezeket – az eljárás megfelelő előkészítését célzó, és a Kbt. által lehetővé tett – cselekményeket nem végzi el. Rögzítette, hogy a VGF-fel történő kommunikációja nem terjedt túl a piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció törvényi keretein. A VGF-fel való kommunikáció célja kizárólag az érintett piaci szereplőkről, az érintett piac működéséről, jellegzetességéről, az adott piacon a gazdálkodó szervezetek számára való információgyűjtés, az érintett szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételi hajlandóságának, a szerződéskötési szándékának, a szerződés időtartamának felmérése volt, a kivételes eladási szándék fenntartása mellett. Cáfolta, hogy bármiről megállapodott a VGF-fel. Az árról és a beszerzési eljárás feltételeiről nem egyeztetett a frankfurti közlekedési vállalattal, csak a járművek műszaki és budapesti üzemeltethetőségi feltételeit, valamint az értékesítési szándék időbeli ütemezését érintették a tárgyalások a kiírandó közbeszerzési eljárás megfelelő előkészítése érdekében.

33. Rögzítette azt is, hogy hirdetményes, tárgyalásos közbeszerzési eljárást indított, melynek két aspektusból van különös relevanciája. Azzal, hogy a hirdetményt az Európai Unió Hivatalos Lapjában (TED-en) 2021/S 163-429768. sz. alatt) megjelentette, biztosította, hogy bármely érdekelt gazdasági szereplő részvételi jelentkezést nyújthasson be, különös figyelemmel arra, hogy a KH HSF a részvételi felhívás alkalmassági feltételrendszerével, értékelési módszereivel összefüggésben semmiféle tételes jogi rendelkezési vagy alapvető sérelmet nem talált. Tehát a KH HSF 4 körös vizsgálata során sem vélte a felhívást versenykorlátozónak, szűkítőnek. Minderre figyelemmel megállapítható, hogy a jogorvoslással érintett közbeszerzési eljárásban bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthatott be részvételi jelentkezést, különös tekintettel arra, hogy az eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentum maradéktalanul biztosította, hogy a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő részvételi jelentkezést nyújthassanak be. Azzal, hogy tárgyalásos eljárást írt ki, lehetővé tette, hogy az általa megadott szerződéses feltételekről, és műszaki tartalomról tárgyaljanak a felek a közbeszerzési eljárás során a felhívás II.2.4. pontja alapján. A felhívás tehát kifejezetten lehetővé tette, hogy a tárgyalás során a felek eltérhetnek a kezdeményező által hivatkozott darabszámtól, a kiadott műszaki feltételektől, és a szállítási ütemezéstől egyaránt. Ezek a körülmények tehát „nem voltak köbe vésve” az eljárás során, ugyanis a tárgyalásos eljárások jellegzetessége az, hogy kifejezetten arra a tartalomra (szerződéses és műszaki feltételre) áll be a felek kötöttsége, amelyet az ajánlatkérő a tárgyalások eredményeképpen végleges ajánlattételre való felkérés részeként kiad az ajánlattevők számára. Mindez azt jelenti, hogy jelen tárgyalásos eljárás keretében jogszerű lehetőség van a kezdeményező által hivatkozott szerződéses és műszaki feltételektől való eltérésre. Ezt erősíti, hogy például a felhívás kifejezetten lehetővé teszi a szállítási ütemezéstől való eltérést a II.1.4. pontban. Mindezen tényszerű körülmények egyértelműen cáfolják a kezdeményező azon megállapítását, miszerint az ajánlatkérő „mindenre kiterjedő tárgyalásokat folytatott a VGF-fel a villamosok beszerzéséről, azok szállítási ütemezéséről, áráról, jövőbeli karbantartási igényéről, sőt vélhetően alá is írta a VGF által elvárt elköteleződési nyilatkozatot is.” Semmilyen elköteleződést nem tett a VGF irányába! A csatolt okirati bizonyítékok tanúsága szerint erre vonatkozó nyilatkozatot nem tett, megállapodás semmilyen kérdésben nem született és előszerződés sem jött létre.

34. Az ajánlatkérő szerint téves következtetésre jutott a kezdeményező akkor is, amikor a közgyűlési előterjesztés szövegkörnyezetéből kiragadva idézte, hogy „legkésőbb 2021. június 30-ig legalább egy a tényleges vásárlási szándékot jelző elköteleződést is jelentő nyilatkozatot

kellene tennie a BKV-nak.”, és ebből azt vezette le, hogy a felek az árról is megállapodtak. Nyomatékosan felhívta a figyelmet e tekintetben, hogy maga az Előterjesztés tartalmazza azt is, hogy „fontos, hogy a VGF-fel további tárgyalások legyenek az eladási ár mérséklése érdekében”, azaz maga az előterjesztés is egyértelműen rögzíti, hogy az ár tekintetében még tárgyalások szükségesek az ár csökkentése érdekében, melynek keretét értelemszerűen a tárgyalásos közbeszerzési eljárás adja meg. Mindezekből az a helyes és tényszerű következtetés vonható le, hogy az előterjesztés tanúsága szerint megállapodás nem jött létre a felek között. A felek által elfogadott kölcsönös ár hiányában pedig előszerződésről még fogalmilag sem lehet beszélni.

35. Az ajánlatkérő a részvételi felhívás VI.3.21) pontjában szereplő szövegezéssel összefüggésben kifejtette, hogy a kezdeményező nem volt figyelemmel a vasúti járművek engedélyezésével kapcsolatos jogi szabályozásra. Idézte a vasúti járművek üzembehelyezése engedélyezéséről, időszakos vizsgálatáról és hatósági nyilvántartásáról szóló 31/2010. (XII. 23.) NFM rendelet (továbbiakban: NFM rendelet) 4. § (2) bekezdését, melynek alapján a vasúti járművek beszerzésére kiírandó közbeszerzési eljárások megindításának előfeltétele, hogy az ajánlatkérő elvi előzetes típusengedéllyel rendelkezzen. Ezen szabályozással összhangban alakult az elmúlt évek ajánlatkérői gyakorlata is: számos vasúti jármű beszerzésére kiírt közbeszerzési eljárás került elvi előzetes típusengedély birtokában lefolytatásra, például: BKK 2013/S 033-052117, vagy a MÁV Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság ajánlatkérő által indított 2020/S 109-265534, valamint 2020/S 189-457231 eljárások. Idézte az NFM rendeletet váltó vasúti járművek forgalomba hozatala, üzembehelyezése engedélyezéséről, időszakos és rendkívüli vizsgálatáról, hatósági járműnyilvántartásáról szóló 412/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (1) – (2) bekezdéseit. Kiemelte, hogy a Korm. rendelet vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, hogy az előzetes típusengedély és az elvi előzetes típusengedély nem azonos fogalmak, azok nem egyenértékűek egymással. A kezdeményező azon megállapítása, miszerint „nem lehet egy még el sem indított közbeszerzési eljárásban beszerzésre kerülő villamosokra típusengedélyt adni” helytálló, azonban annak értelmezése, használata jelen esetben nem megfelelő, és téves következtetések levonására alkalmas. Az ajánlatkérő nem rendelkezett típusengedéllyel a közbeszerzési eljárás megindítása előtt, hanem csak olyan elvi előzetes típusengedély áll/állt rendelkezésére, ami a közbeszerzési eljárás megindításának előfeltétele (a hivatkozott NFM rendelet és a Korm.r. releváns rendelkezéseit együttesen értelmezve)! Ez az elvi előzetes típusengedély a dokumentációs kategóriának megfelelően nem konkrét gyártmányra, típusra vonatkozik, hanem egy általános feltételekkel összeállított műszaki kritériumrendszer, amely széles körben alkalmas különböző villamosok részvételére a kiírásra kerülő közbeszerzési eljárásban – a dokumentáció mellékletét is képezi. Amennyiben az ajánlatkérő nem a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt szerezte volna be az elvi előzetes típusengedélyt, úgy azzal nagy mértékben kockáztatta volna az eljárás eredményességét. Az elvi előzetes típusengedély kapcsán vitatta, hogy előszerződést kötött volna. Az előszerződés kifejezés csupán amiatt került a 2021. augusztus. 2. napján megküldött részvételi felhívás VI. 3) További információk 21. pontjába, mert a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés a) pontja szerinti szövegezést vette át, teljesen jogszerűen. Idézte a Korm. rendelet 13. § (1) bekezdését. A Korm. rendelet terminológiájában a „szállítási előszerződés” alatt azt a szerződés-tervezetet/szerződéses feltételeket kell érteni, melyet az ajánlatkérő a dokumentáció részévé tesz, és melynek műszaki tartalmára nézve kíván majd megállapodni a közbeszerzési eljárás eredményeképpen. E körben idézte a műszaki leírás Általános követelmények 1.2. pontját, mely szerint „Jelen dokumentum célja - a vasúti járművek üzembehelyezése engedélyezéséről, időszakos vizsgálatáról és a hatósági nyilvántartásról szóló 412/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeletben előírtaknak megfelelően - az elvi előzetes

típusengedély megszerzése. Jelen műszaki leírás az elvi előzetes típusengedély jogerőre emelkedését követően része lesz a villamos járműbeszerzés közbeszerzési eljárásában kiadott ajánlati dokumentációnak, mint az elvi előzetes típusengedély záradékolt műszaki melléklete, és azt a műszaki követelményrendszert rögzíti, amelynek az ajánlattevők maradéktalanul megfelelni kötelesek.”

Idézte még a Korm. rendelet 14. §-át és kifejtette, hogy az elvi előzetes típusengedély nem konkrét járműre szól, csupán azt vizsgálja a közlekedési hatóság e körben, hogy a közbeszerzési eljárásban kiadandó műszaki specifikáció megfelel-e a vasúti jármű tervezett üzemeltetési követelményeinek. Kizárólag e tekintetben kapott elvi előzetes engedélyt.

36. Az ajánlatkérő kérte jogsértés hiányának a megállapítását.

37. A jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a kezdeményező által hivatkozott határozat eltérő ténybeli alapokon nyugszik, ezért kérte annak figyelmen kívül hagyását. A D.345/22/2017. számú határozat tényállása szerint az ajánlatkérő az előzetes konzultációt egy olyan piaci szereplővel végezte el, aki az előkészítés idején is az ajánlatkérőnél teljesített annak ellenére, hogy a piacon a hat oszlopagglutinációs készülék az elterjedtebb, melyet az ajánlatkérő piacfelmérése is alátámasztott. Tehát a jogsértést a felhívott határozatban két körülmény alapozta meg. Egyrészt, hogy az ügyben a piacfelmérése eredményeképpen jól látható tény ellenére ajánlatkérő nem konzultált olyan gazdasági szereplőkkel a beszerzési igényéről, akiknek hat oszlopkészüléke van. Másrészt, hogy az egy az az egy szereplő kapott előzetes információt, aki jelenleg is teljesít az ajánlatkérőnél. Látható, hogy önmagában nem az alapozta meg a jogsértést, hogy a konzultáció egy gazdasági szereplővel történt, hanem az egyéb körülmények vezettek a Kbt. 28. § megsértéséhez.

38. Hangsúlyozta az ajánlatkérő, hogy jelen ügyben piackutatást végzett az Európában fellelhető villamoskontingensek tekintetében. Ennek keretében vizsgálta, hogy melyek felelnek meg a budapesti pályahálózatnak, az ehhez kapcsolódó műszaki elvárásoknak, illetve várható a közeljövőben történő értékesítésük. Csatolta a jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérői piackutatás megállapításait („Járműbeszerzési koncepció használt, alacsonypadlós villamosokra”), melynek tanúsága szerint 9 gazdasági szereplőt vizsgált. A piackutatás körében történt vizsgálódások eredményeképpen az ajánlatkérő több európai várost is megkeresett, de csak egy érdemi választ kapott. Mindez nem róható fel neki, ellentétben a D.345/22/2017. számú határozatban szereplő ajánlatkérővel.

39. Előadta továbbá, hogy álláspontja szerint nem róható fel az ajánlatkérőnek, hogy a már említett két „rostán fennmaradt” potenciális szereplő közül csak az egyik vállalta a konzultációs sorozat megkezdését, hiszen a másik szereplőnek nem állt érdekében tárgyalni, tekintettel arra, hogy a jelzett időszakban nem voltak értékesíthető/eladó járművei. Téves és alaptalan az a kezdeményezői megállapítás, hogy a használt villamosok piaca széles volt, különösen azért, mert kilenc város közlekedési vállalata rendelkezett eladó flottával. Sem az ajánlatkérő, sem más nem állította, hogy az említett kilenc város mindegyike rendelkezne értékesíthető/eladó járművekkel. A piackutatás csupán a villamosok Budapesten történő közlekedtethetőségét vizsgálta. Ezt követően állapította meg az ajánlatkérő, hogy csupán két típus felel meg a budapesti közlekedtethetőség alapfeltételeinek és ezen járműtípusok üzemeltetőit (Bonn és Frankfurt) kereste meg, melyek közül csak Frankfurt válaszolt a megkeresésre. A használt villamosok beszerzése kapcsán - éppen ellenkezőleg - az ajánlatkérő úgy látja, hogy szűkösek a piaci lehetőségek, elsősorban a különböző flották jelentősen eltérő járműadottságai, kivitele stb. okán. Az ajánlatkérő az eddigi beadványaiban

egyértelművé tette, hogy a piaci felmérés során korábban vizsgált flották közül, a felállított megfeleléségi kritériumrendszer alapján csak két város járműkontingense tűnt előzetesen megfelelőnek (Frankfurt és Bonn), melyekkel a kapcsolatfelvétel meg is történt. Vitatta a kezdeményező azon nyilatkozatát, mely szerint a folyamatos – akár érdeklődés fenntartásával indokolt – kapcsolattartás kizárólag egy gazdasági szereplővel túlmutat azon lehetőségén, hogy független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel (azaz hangsúlyozottan több szereplővel) előzetes piaci konzultációkat folytathat. Az általa benyújtott dokumentumokkal igazolható, hogy az ITM-mel, mint nemzeti közlekedési hatósággal konzultált az eljárás előkészítése során, a műszaki dokumentáció megfelelő és alapos összeállítása érdekében. A kezdeményező ezidáig éppen ezt a körülményt sérelmezte - ami egyébiránt törvényi kötelezettsége volt ajánlatkérőnek -, beadványában pedig azt kívánja terhére róni, hogy nem konzultált hatósággal (csak egyetlen gazdasági szereplővel.) Azzal összefüggésben, hogy a Kbt. 28. § (4) bekezdése az előzetes konzultáció alanyait többes számban említi, nem zárja ki az adott kifejezés egyes számú alakjának alkalmazási lehetőségét. A Kbt. a bontás utáni eljárási cselekmények körében is több ízben említi az „ajánlattevők” kifejezést. Holott a bontás során előfordulhat, hogy csak egy ajánlattevő tesz ajánlatot, ajánlatkérőnek fel nem róhatóan. Nyilván ez esetben az „ajánlattevők” kifejezés alatt az egy ajánlattevőt is érteni kell, még ha a Kbt. ezt kifejezetten nem is mondja ki. Ez alátámasztja érvelését, miszerint a többes szám általános használata önmagában nem zárja ki az adott kifejezés egyes számú alakjának érthetőségét. Egyebekben pedig rögzítette, hogy a Kbt. kifejezetten nem írja elő az előzetes konzultáció több ajánlattevővel való lefolytatását. A jogalkotói cél megvalósulásához jelen esetben az is elegendő volt, hogy az ajánlatkérő szándéka szerint több gazdasági szereplőt próbált – okiratokkal alátámasztott módon – bevonni a konzultációba.

### **A jogorvoslati eljárás kiterjesztése és az azzal kapcsolatos észrevételek**

40. A Döntőbizottság a 2021. október 29-én kelt D.420/15/2021. szám alatt hozott végzésével a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdés első és második mondata alkalmazásával kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy az ajánlatkérő a kezdeményezésben ismertetett cselekményeivel megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdés első és második mondatát, valamint a Kbt. 28. § (2) és (4) bekezdését.

41. A kezdeményező hivatkozott a közbeszerzési eljárást megelőzően készített járműbeszerzési koncepcióban (melynek részét képezi a piackutatás) foglaltakra, amelyben az ajánlatkérő eredeti beszerzési igénye lényegesen szélesebb körben került meghatározásra. Hangsúlyozta a kezdeményező, hogy az ajánlatkérő a piaci konzultációk eredményeképp a műszaki leírást, valamint a közbeszerzési eljárás tárgyát és mennyiségét – versenyszűkítő módon – végül úgy határozta meg, hogy annak eredményeként egyetlen gazdasági szereplő legyen képes az ajánlattételre. A 2018. március 12. napján készített járműbeszerzési koncepció szerint az ajánlatkérő alapvető műszaki elvárásai között – többek között – megjelölte, hogy az eladásra kínált járműflotta álljon legalább 20 db járműből. Saját piackutatása szerint a beszerzési igényét teljeskörűen mindösszesen két villamosflotta tudta volna teljesíteni: Bonn közlekedési vállalatának 24 db-os, valamint a VGF 38 db-os (a későbbiekben 35 darabosra pontosított) flottája. Az ajánlatkérő a későbbiekben ugyanakkor a közbeszerzési eljárás részvételi felhívásának II.1.4.) pontjában a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét 35 db alacsonypadlós villamosban határozta meg. A piackutatás alapján megállapítható, hogy a részvételi felhívásában meghatározott feltételeknek kizárólag egyetlen gazdasági szereplő képes megfelelni, miközben, ha ajánlatkérő az eredeti beszerzési igényének megfelelően határozta volna meg a közbeszerzési eljárásának feltételeit, legalább

még egy gazdasági társaság képes lehetett volna érvényes ajánlatot tenni. A műszaki leírás a flotta méretén felül további elemek tekintetében is szigorította az alapvető műszaki elvárásokat:

- a 2018. március 12. napján kelt járműbeszerzési koncepció a jármű hosszát 25 m és 42 m között, a 2021. június 1. napján kelt műszaki leírás már 26 m és 30 m között határozta meg,
- a járműbeszerzési koncepció a befogadó képességet minimum 160 főben, a műszaki leírás minimum 170 főben határozta meg (ami megegyezik a VGF által rendelkezésre bocsátandó villamosok befogadóképességével),
- a járműbeszerzési koncepció 70%-ban, a műszaki leírás már 100%-ban alacsonypadlós kialakítást ír elő,
- a járműbeszerzési koncepció az ajtók szélességét minimum 1200 mm-ben, a műszaki leírás minimum 1300 mm-ben határozza meg.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítő szakasza során olyan szinten túlspecifikálta előzetesen a közbeszerzés tárgyát, hogy azzal más gazdasági szereplők reális ajánlattételi lehetőségét korlátozta, lényegében ellehetetlenítette.

42. A kezdeményező továbbá kifejtette, hogy a részvételi felhívás VI.3.22) pontja szerint az ajánlatkérő a Kbt. 87. § (6) bekezdésében foglaltakra tekintettel az első ajánlatok beérkezését követően dönthet úgy, hogy nem tart tárgyalást, hanem a benyújtott ajánlatok bírálatával és értékelésével befejezi az eljárást, azaz fenntartja a lehetőséget arra, hogy a szerződést az eredeti ajánlatok alapján, tárgyalások lefolytatása nélkül ítélje oda. Álláspontja szerint az ajánlatkérő hibásan hivatkozott észrevételeiben arra, hogy a tárgyalások folyamán a műszaki leírás tartalmát és a szerződés feltételeit módosíthatják. Egyrészt egy olyan ajánlat, amely tartalma szerint nem érne el a 35 db-os flottaméretet (pl. a Bonn-i villamosok esetében) feltehetően érvénytelennek minősülne. Másrészt a fentiek szerint az ajánlatkérő egyoldalúan úgy dönthet, hogy nem tart tárgyalást és így kizárólag azokat az ajánlatokat veszi figyelembe, amelyek megfelelnek a műszaki leírásnak, ezzel tovább szűkítve az ajánlatadás elvi lehetőségét, miközben az ajánlatkérő által a későbbiekben meghatározott, folyamatosan szűkített feltételeknek saját, korábbi piackutatása szerint is csak egyetlen gazdasági szereplő felel meg. A leírtakra tekintettel az ajánlatkérő nem készítette elő megfelelő alapossággal a közbeszerzési eljárást és a közbeszerzési dokumentumok nem biztosították, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő legyen képes műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni, vagyis a kezdeményező szerint megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését. Az EKR adatai alapján megállapítható, hogy a tárgybani eljárás jelenleg részvételi bírálati szakban van, kérte annak figyelembevételét, hogy egyetlen részvételi jelentkező vesz részt az eljárásban, így nincs realitása annak, hogy más gazdasági szereplő ajánlatot tegyen.

43. A kezdeményező hivatkozott arra is, hogy az ajánlatkérő a becsült érték összegét kizárólag a VGF 2021. február 14-én tett előzetes ajánlatának figyelembevételével határozta meg (villamosonként 400 000 EUR). Tekintettel arra, hogy feltehetően egyetlen, indikatívnak minősíthető ajánlatot kért, az nem lehetett alkalmas a becsült érték Kbt. 28. § (2) bekezdés a) pontja szerinti meghatározására, mivel a jogalkotó többszámban, indikatív árajánlatok (nem egyetlen ajánlat) felhasználását tekinti elfogadhatónak. Megállapítható továbbá, hogy az ajánlatkérő koncepciótervének részét képező előzetes piackutatása a villamosok árára nem terjedt ki, így az nem lehetett alkalmas a becsült érték Kbt. 28. § (2) bekezdés b) pontja szerinti meghatározására. A leírtak alapján felmerül a gyanúja annak, hogy a Kbt. 28. § (2) bekezdésében írt feltételeket az ajánlatkérő nem teljesítette megfelelően a becsült érték meghatározása során.

44. Az ajánlatkérő vitatta a kezdeményező által a jogorvoslati eljárás kiterjesztésével kapcsolatban előadottakat. Azon állásponttal kapcsolatosan, hogy a közbeszerzési feltételeket kizárólag egyetlen gazdasági szereplő lett volna képes teljesíteni, az alábbiakat adta elő. A piackutatás első fázisában azt a minimális jármű mennyiséget (határértéket) határozta meg, amelyet üzemeltetési feltételrendszerében (kocsiszíni tárolókapacitás, kocsiszíni infrastruktúra, anyagellátás, logisztikai háttér, stb.) már flottaként tud kezelni, és az üzemeltetés szempontjából annak már több előnye van, mint hátránya (kis darabszámú jármű esetében az üzemeltetés költségei fajlagosan kedvezőtlenebbek). A ténylegesen szükséges beszerzési igényt, a Ganz-csuklós járműállomány kiváltása határozta meg, melynek reális mennyisége 35 db hasonló méretű és befogadóképességű jármű. Ez a tény nyilvánvalóan és világosan alátámasztható, hiszen az ajánlatkérő villamos járműparkjában jelenleg is ennek a kapacitásnak megfelelő darabszámú Ganz ICS típusú lecserélendő jármű található. Hangsúlyozta azt is, hogy a közbeszerzési eljárás időpontjában – egy nem teljeskörű nemzetközi kitekintés alapján legalább is – az alábbi járművek felelnek meg teljes körűen az ajánlatkérő műszaki elvárásrendszerének, ekként téves következtetésre jutott a kezdeményező, amikor azt állította, hogy az ajánlatkérő saját maga által végzett piackutatása alapján megállapítható, hogy a részvételi felhívásában meghatározott feltételeknek kizárólag egyetlen gazdasági szereplő képes megfelelni:

	Elvi előzetes típusengedély adatai	Berlin (D)	Frankfurt am Main (D)
Üzemeltető	nem meghatározott	BVG	VGF
Típus	nem meghatározott	GT6N-ZR	R-Wagen (R1 és R2 széria)
Mennyiség	nem megszabott, kb 3040db	15+30db	15+20db
Gyártó	nem meghatározott	Adtranz és Bombardier	Duewag Siemens
Gyártási időszak	15 év továbbüzemeltetési tartalék	1999-2003	1993-1997
Nyomtáv	1435mm +25mm - 10mm	1435mm	1435mm
Kerékhátlap távolság	1366mm +0mm -2mm	ok	ok
Legkisebb ívsugár	20m (utasok nélkül, üzemi vg: 18m)	ok	ok
Tengelytáv	min 1700mm max 1850mm	1850mm	ok
Szélesség max	2400mm	2300mm	2350mm
Hossz	min. 26m max. 30m	26,8m	27,6m
Vezetőállás	Kétirányú	Kétirányú	Kétirányú
Üzemi feszültség	600Vdc +20% -33%	600/750Vdc (+20%-30%)	600/750Vdc (+20%-30%)
Utaskapacitás	170 fő	150 és 148 fő	170 fő
Alacsonypadló	teljesen	teljesen	teljesen
Padlómagasság	max. 370mm	300mm (belépési)	300-350mm
Ajtóelrendezés	Kétoldali, kétsávós, szabad nyílás min 1300mm	ok	ok

Legn. Sebesség	60km/h	70km/h	70km/h
Szabvány megfeleltethetőség	OVSz II., EU vonatkozó elvárásai	BOStrab	BOStrab
Önsúly	nem korlátozott	31,5t	36,88t és 35,97t

45. A kezdeményezőnek a járművek hosszára vonatkozó feltételrendszer változását érintő előadásával kapcsolatosan előadta, hogy a piackutatás során első körben tágabb határértékek kerültek meghatározásra annak érdekében, hogy egy nagyobb piaci áttekintést kapjon az ajánlatkérő a kínálatról, ami abba az esetben, ha látszik, hogy van olyan kínálat, mely a lecserélendő járműtípusnak megfelel, a későbbiek során indokolt esetben szűkíthető. Ez tehát azt jelenti, hogy ha van szélesebb választék, akkor az ajánlatkérő részéről nem szükséges olyan kompromisszumos paraméter befogadása, amely a saját flottája, vagy üzemeltetési környezete vonatkozásában nem szokványos (pl. megállóhossz esetében, ha csak hosszabb jármű van a piacon, akkor esetleg a peronok meghosszabbítására is szükség lesz). Ha a piackutatás eredménye az, hogy több olyan járműtípus is van, amely megfelel az alap elvárásnak, akkor ajánlatkérő ezt szűkíti, mivel a helyi, vagy megszokott, vagy bevált sajátosságaihoz tudja igazítani a beszerzendő járművet. Ebben az esetben is erről van szó, mivel több olyan járműtípus is fellelhető volt, amely járműhossz tekintetében a 28 m hosszúságú Ganz-csuklóhoz közeli méretű. A járművek befogadóképességét érintő kezdeményezői előadással összefüggésben előadta, hogy itt is egy olyan minimális mérték került meghatározásra a piackutatáshoz, amelynél kevesebb már nem lenne elfogadható, de a piackutatás eredményeként ez a paraméter is a Ganz-csuklós jármű férőhelyével (169 fő) egyező mértékben került később meghatározásra, mivel ennek a paraméternek szinte mindegyik jármű megfelelt. Az alacsonypadlós járművek arányára vonatkozó feltétellel összefüggésben kifejtette, hogy az előzetes piackutatás során egy szélesebb határérték keretein belül vizsgálta meg az ajánlatkérő a lehetőségeket. Mivel az eredmény azt mutatta, hogy van több olyan járműtípus, amelyik 100%-ban alacsonypadlós jármű, így ezen a téren, a Budapesten elvárt (Combino és CAF is 100%-ban alacsonypadlós) mérték, tehát a 100% került meghatározásra. Az ajánlatkérő figyelembe vette a 18/1998. (VII. 3.) KHVM rendelet 9.2.7. alpontjátban foglaltakat, miszerint „Közúti vasútnál törekedni kell az alacsony padlós (lépcső nélküli) megoldásra, kialakításra...” valamint a 9.2.7.1 alpontra, mely szerint „A padló szerkezet biztosítsa a következő alapvető követelményeket: - az utastér padlózatának járőfelületén lépcsők, dobogók, kiálló szerkezeti elemek ne legyenek, [...]”. Ezeket a feltételeket a 100%-ban alacsonypadlós kialakítás biztosítja, a 70%-ban alacsonypadlós kialakítás nem. Végül az ajtók szélességével összefüggésben előadta, hogy a piackutatás eredménye azt mutatta, hogy az ajánlatkérő villamos járművei esetében standard 1300 mm-es ajtónyílás szélességet a vizsgált járművek többsége teljesíti, így az utascseré szempontjából ez a kedvezőbb paraméter került meghatározásra a műszaki leírásban.

46. Az ajánlatkérő utalt arra, hogy a kezdeményező érveit az ajánlatkérő piackutatási eredményére vonatkoztatja, ugyanakkor az nem tekinthető teljesnek, mert csak a rendelkezésre álló forrásanyagok (internetes oldalak, szakmai cikkek...) alapján összeállított listáról van szó, mely minden elemet (várost és flottát) nem tartalmazhatott (melyek szintén tervezhetők a közeljövőben villamos járműeladást, csak éppen nem volt róla az ajánlatkérőnek információja). Az ajánlatkérő nem tud teljes körű nemzetközi használt jármű katalógusról. Erre figyelemmel az nem volt kizárható, hogy a közbeszerzési eljárás során olyan gazdasági szereplő nyújtson be részvételi jelentkezést, akiről előzetesen az ajánlatkérőnek nem volt információja.

## A Döntőbizottság eljárása, döntése és annak indokai

47. A Döntőbizottság a 2021. október 5-én kelt D.420/6/2021. számú végzésével a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 25. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a Kbt. 187. § (3) bekezdése alkalmazásával megkereste az ITM-et

- egyrészt, hogy az ajánlatkérő által indított elvi előzetes típusengedély kiadására irányuló eljárás során keletkezett iratokat, a kérelmet, annak valamennyi mellékletét, köztük a 412/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése és 13. § (1) bekezdése által említett „szállítási előszerződést” küldje meg a Döntőbizottság részére,
- másrészt, adjon tájékoztatást arról, hogy a jelen beszerzés esetében mi minősül a 412/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése és 13. § (1) bekezdése szerinti „előszerződés műszaki feltételei igazolásának”.

48. Az ITM a 2021. október 21-én küldött válasza mellékleteként csatolta az elvi előzetes típusengedélyezési eljárás során keletkezett iratokat, valamint az alábbiakat közölte:

„Az előszerződés műszaki feltételei igazolásának a vasúti közlekedési hatóság álláspontja szerint a BKV Zrt. által benyújtott műszaki dokumentáció (lásd kiemelten a 412/2020. Kormányrendelet 1. számú melléklet 1.1-1.12. pontok) minősül.”

49. Az Ákr. 27. § (2) bekezdése szerint a hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok (a továbbiakban: védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.

50. A Döntőbizottság a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a határozat szerkesztésekor gondoskodott arról, hogy az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárás során csatolt iratok közül azok, amelyek tartalma az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése hatálya alá tartozik (döntés megalapozását szolgáló adat), ne kerüljön nyilvánosságra.

51. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárását 2021. augusztus 19-én indította meg, így a jelen jogorvoslati eljárásra a vonatkozó jogszabályok e napon hatályos rendelkezéseit alkalmazta. A közszolgáltatónak minősülő ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti tárgyalásos közbeszerzési eljárást folytat, így a kezdeményezés és a hivatalbóli kiterjesztés elbírálása során a Döntőbizottságnak az alábbi jogszabályokat kellett figyelembe vennie.

52. Az Európai Parlament és a Tanács közszolgáltatók közbeszerzésére irányadó szabályokról szóló 2014/25/EU irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) preambulum-bekezdése (26) pontja szerint: A közszolgáltató ajánlatkérőknek a nemzeti jog alapján rendelkezésükre álló minden lehetséges eszközt igénybe kell venniük annak érdekében, hogy megakadályozzák a közbeszerzési eljárások összeférhetlenségből eredő torzulását. Alkalmazhatnak többek között az összeférhetlenség azonosítását, megelőzését és orvoslását szolgáló eljárásokat.

Az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése szerint:

(1) A közszolgáltató ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk. A beszerzés nem alakítható át azzal a szándékkal, hogy az kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal döntöttek a

beszerzés adott kialakításmódja mellett, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

Az Irányelv 42. Cikke szerint:

A tagállamok biztosítják, hogy az ajánlatkérő szervek megtegyék a megfelelő intézkedéseket a közbeszerzési eljárás folyamán felmerülő esetleges összeférhetlenség hatékony megelőzése, megállapítása és orvoslása céljából, hogy ezáltal elkerülhető legyen a verseny torzulása, és minden gazdasági szereplővel szemben biztosítható legyen az egyenlő bánásmód. Az összeférhetlenség fogalmának ki kell terjednie legalább azokra az esetekre, amikor az ajánlatkérő szervnek vagy az ajánlatkérő szerv nevében eljáró közbeszerzési szolgáltatónak a közbeszerzési eljárás lefolytatásában részt vevő vagy annak eredményét befolyásolni képes alkalmazottai közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekeltséggel rendelkeznek, amely úgy tekinthető, hogy a közbeszerzési eljárás tekintetében befolyásolja a pártatlanságukat és a függetlenségüket.

Az Irányelv 58. Cikke szerint:

A közbeszerzési eljárás megindítása előtt a közszolgáltató ajánlatkérők piaci konzultációkat folytathatnak annak érdekében, hogy előkészítsék a közbeszerzést, valamint, hogy tájékoztassák a gazdasági szereplőket a beszerzési terveikről és követelményeikről. E célból a közszolgáltató ajánlatkérők például a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy a tanácsadás nem jár a verseny torzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez.

Az Irányelv 59. Cikke szerint:

Ha egy részvételre jelentkező, ajánlattevő vagy valamely részvételre jelentkezőhöz, illetve ajánlattevőhöz kapcsolódó vállalkozás – akár az 58. cikk összefüggésében, akár másként – tanácsot adott a közszolgáltató ajánlatkérőnek vagy egyéb módon részt vett a közbeszerzési eljárás előkészítésében, a közszolgáltató ajánlatkérő köteles megfelelő intézkedéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy a szóban forgó részvételre jelentkező vagy ajánlattevő részvétele ne torzítsa a versenyt.

A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 1. § (1), (2) és (5) bekezdései, valamint a 7. § (1) bekezdés szerint:

1. § (1) E rendelet hatálya a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti közszolgáltatói szerződés megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra terjed ki.

(2) A közszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Második Részének szabályait az e rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

(5) A közszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Első Részében, valamint Ötödik és Hatodik Részében foglaltak is alkalmazandóak.

7. § (1) A meghívásos és a tárgyalásos eljárásban a részvételi határidőt a részvételi felhívás feladásának napjától számított legalább harminc napban kell meghatározni. A részvételi határidő sürgősség esetében sem határozható meg tizenöt napnál rövidebb időtartamban. A Kbt. 83. § (2) bekezdése szerinti gyorsított eljárás nem alkalmazható.

Magyarország Alaptörvényének 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell

feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

A Kbt. preambuluma a következő rendelkezéseket tartalmazza:

Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel - a következő törvényt alkotja.

A Kbt. 2. § (1)-(3) bekezdései 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.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 28. § (1)-(2), valamint (4) bekezdései szerint:

28. § (1) Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossgal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

(2) Az ajánlatkérő az (1) bekezdésben meghatározott felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek különösen

- a) a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- b) a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
- c) igazságügyi szakértő igénybe vétele,
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
- g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.

(4) A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők - tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó - tájékoztatása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést - különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását - megtenni a

verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében.

A Kbt. 3. § 21., 22., 23. és 24. pontja szerint e törvény alkalmazásában:

21. közbeszerzési dokumentum: minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztató, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés;

22. közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése;

23. közbeszerzés megkezdése: a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja, a hirdetmény nélkül induló eljárás esetében pedig az eljárást megindító felhívás vagy a tárgyalási meghívó megküldésének, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontja;

24. közbeszerzési szerződés: e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

A Kbt. 25. § (1), (3), (5), (7) és (8) bekezdései az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

(1) Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

(3) Összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárásban ajánlattevőként, részvételre jelentkezőként, alvállalkozóként vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetként

a) az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont személy vagy szervezet,

b) az a szervezet, amelynek

ba) vezető tisztségviselőjét vagy felügyelőbizottságának tagját,

bb) tulajdonosát,

bc) a ba)-bb) pont szerinti személy közös háztartásban élő hozzátartozóját az ajánlatkérő az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevonta,

ha közreműködése az eljárásban a verseny tisztaságának sérelmét eredményezheti.

(5) Az ajánlatkérő köteles felhívni az eljárás előkészítésébe bevont személy vagy szervezet figyelmét arra, ha a (3)-(4) bekezdés alapján - különösen az általa megszerzett többlet-információkra tekintettel - a közbeszerzési eljárásban történő részvétele összeférhetlenséget eredményezne.

(7) A (3) bekezdés alkalmazásában nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetetlen az olyan személy (szervezet) részvétele az eljárásban,

a) akitől, illetve amelytől az ajánlatkérő az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet-, piacfelmérés, illetve a közbeszerzés becsült értékének felmérése érdekében a közbeszerzés megkezdése időpontjának megjelölése nélkül, kizárólag a felmérés érdekében szükséges adatokat közölve kért tájékoztatást,

b) aki, illetve amely az ajánlatkérő által folytatott előzetes piaci konzultációban [28. § (4) bekezdés] vett részt,

c) akitől, illetve amelytől az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény (pályázat) benyújtásához szükséges árajánlatot kapott,

feltéve, hogy az a), b) vagy a c) pont alkalmazása kapcsán az ajánlatkérő nem közölte vele a közbeszerzési eljárás során az összes ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információt.

(8) Az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárásból e § alapján csak akkor zárható ki, ha közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők esélyegyenlősége más módon nem biztosítható. A kizárást megelőzően az ajánlatkérő - hiánypótlás vagy felvilágosítás kérés útján - köteles biztosítani annak lehetőségét, hogy az érintett gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele az esélyegyenlőséget és a verseny tisztaságát nem sérti, vagy az összeférhetlenségi helyzetet más módon elhárítsa. Az összeférhetlenségi helyzet elhárítása érdekében a gazdasági szereplő által tett intézkedéseket az ajánlatkérő köteles az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki esetében a 25. § szerinti összeférhetlenségből, illetve a közbeszerzési eljárás előkészítésében való előzetes bevonásból eredő versenytorzulást a gazdasági szereplő kizárásán kívül nem lehet más módon orvosolni.

A Kbt. 50. § (4) bekezdése szerint az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítani kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be.

A Kbt. 86. § (1) bekezdése szerint a tárgyalásos eljárás részvételi felhívással indul, a részvételi felhívásban fel kell tüntetni a tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogcímét. Az eljárás részvételi szakaszában - a (2) bekezdésben foglalt eset kivételével - bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be részvételi jelentkezést.

53. A kezdeményezőnél a tárgyi közbeszerzés hirdetményének előzetes ellenőrzésekor a részvételi felhívás VI.3.21) pontja és egyéb nyilvánosan elérhető dokumentumok vizsgálata, elemzése alapján merült fel annak gyanúja, hogy a VGF-fel folytatott ajánlatkérői tárgyalások miatt a közbeszerzési dokumentumok esetlegesen a Kbt. 2. § (1) – (3) bekezdéseibe, valamint a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe ütközhetnek, továbbá az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (1) bekezdését és túllépett a Kbt. 25. § (7) bekezdésében megengedett mértéken, mellyel a közbeszerzési eljárásban sérültek az összeférhetlenségi előírások is. Az ajánlatkérő továbbá a jogorvoslati eljárásban benyújtott részletes észrevétele mellékleteként csatolta a részvételi dokumentáció közzététele előtt keletkezett dokumentumokat, amelyek áttekintését követően a Döntőbizottság kiterjesztette a jogorvoslati eljárást annak vizsgálatára is, hogy a kezdeményezésben előadott cselekmények beleütköztek-e a közbeszerzési eljárás előkészítésére vonatkozó egyes Kbt. rendelkezésekbe (Kbt. 28. § (1) bekezdés első és második mondatába, valamint a Kbt. 28. § (2) és (4) bekezdésébe).

54. A közbeszerzési eljárás előkészítési cselekményei mögött, másfelől a közbeszerzési dokumentumok tartalmának kialakítását illetően, továbbá az előkészítési cselekményekbe bevont piaci szereplők közbeszerzési eljárásban felmerült esetleges összeférhetlenségénél jól elkülöníthető, de egymással szoros kapcsolatban álló ajánlatkérői tevékenységek állnak. Mindebből adódóan a kezdeményezésben, valamint a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztése tárgyában született végzésben rögzített jogsértéseket a Döntőbizottság együttesen vizsgálta, az események fent említett egymásra épüléséből adódóan ugyanakkor először azon előírásokat tekintette át, amelyek az ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás előkészítése során kötik.

55. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás megindítása előtt meg kell határoznia beszerzési igényét, továbbá annak értékét is. Ez a folyamat - a közbeszerzési eljárás előkészítése – szigorú jogi szabályozottság mellett zajlik, a közbeszerzésben alapvető fontossággal bíró alapelvek, így a verseny tisztasága, átláthatósága, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód érvényesülése, valamint a joggal való visszaélés megakadályozása érdekében. Az Irányelv 58. Cikke sem vitatja el a közszolgáltatónak minősülő ajánlatkérők azon jogát, hogy piaci konzultációkat folytassanak a közbeszerzés előkészítése érdekében, továbbá lehetővé teszi, hogy tájékoztassák a gazdasági szereplőket beszerzési terveikről és követelményeikről. Az Irányelv külön nevesíti is, hogy az ajánlattevők „tanácsot” fogadhatnak el a közbeszerzési eljárás megtervezése során piaci résztvevőktől, de kiköti, hogy mindez nem járhat a fentebb említett alapelvek sérelmével. Az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése tiltja továbbá a beszerzés olyan jellegű (át)alakítását, amely mesterségesen korlátozza a versenyt, és kimondja, hogy erre akkor kerül sor többek között, ha egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jutnak. A Kbt. preambuluma amellet, hogy kiemeli a közbeszerzési alapelvek érvényesülését, mint jogalkotói célt, az irányelvek – köztük az Irányelv – összhangjára is hivatkozik.

56. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a tárgyi részvételi felhívás célja árubeszerzés, melynek során az ajánlatkérő használt alacsonypadlós villamosokat kíván beszerezni (felhívás II.2.4) pontja). A Kbt. 4. § (1) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi közbeszerzési eljárás lefolytatását, mielőtt közbeszerzési szerződést köt. A Kbt. 3. § 24. pontja szerint közbeszerzési szerződésnek minősül az ajánlatkérő által írásban kötött, árubeszerzésre irányuló visszterhes szerződés. Fentiekből következően megállapítható, hogy visszterhes árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződést az ajánlatkérő kizárólag közbeszerzési eljárás lefolytatását követően köthet.

57. A Kbt. 3. § 22. pontja továbbá definiálja, mit kell a közbeszerzési szerződés előkészítésén érteni. Az ajánlatkérő a közbeszerzést akkor készíti elő, mikor az annak megkezdéséhez szükséges cselekményeket, így különösen helyzet- és piacfelmérést, előzetes piaci konzultációt végez, illetve, ha felméri a becsült értéket vagy előkészíti a közbeszerzési dokumentumokat. Mindez összevetve a Kbt. 3. § 23. pontja szerinti, a közbeszerzés megkezdésére vonatkozó definícióval, azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény feladásának időpontjáig a közbeszerzés előkészítési folyamata zajlik.

58. Megállapítható tehát, hogy az ajánlatkérő a tárgyi részvételi felhívás feladásának időpontját – 2021. augusztus 19-ét – megelőzően a közbeszerzési eljárás előkészítését végezte, megelőző cselekményei tehát a közbeszerzési eljárás előkészítésére vonatkozó szabályok alapján értékelhetők.

59. A Kbt. 28. § (2) bekezdése kötelezővé teszi vizsgálat végzését a becsült érték meghatározása érdekében, a jogszabályhely azonban kiemeli, hogy a vizsgálat során objektív módszereket kell alkalmazni. A Kbt. 28. § (2) bekezdése szempontjából tehát annak van jelentősége, hogy a becsült érték meghatározása objektív alapon történjen, a normaszöveg azonban példalózó jelleggel ismerteti, hogy mit tart objektív alapú előzetes vizsgálatnak, többek között a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérését is. A Kbt. 28. § (4) bekezdése pedig az Irányelv fentebb hivatkozott előírásaira tekintettel lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő piaci résztvevőkkel is előzetes piaci konzultációkat folytasson a közbeszerzési eljárás előkészítése és a gazdasági szereplőknek a tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó tájékoztatása érdekében. Fontos, hogy a jogszabály többes számban fogalmaz, ezzel a folyamat objektivitása érdekében azt hangsúlyozza, hogy a

tanácskérés, előzetes konzultáció, indikatív ajánlatkérés, stb. során az az eljárás felel meg leginkább a vonatkozó közbeszerzési alapelveknek, ha az ajánlatkérő több gazdasági szereplőt is megkeres.

60. A fenti jogszabályi előírások összevetése alapján látható tehát, hogy a visszterhes szerződés megkötésére irányuló jogilag szabályozott folyamat (közbeszerzés) első lépcsője, hogy az ajánlatkérőben kialakuljon a beszerzési igénye: az ajánlatkérő ennek során egyértelműen meghatározza beszerzése tárgyát, és az Irányelv 58. Cikkéből levezethető, Kbt. 28. § (1) és (2) bekezdése szerint szabályozott folyamatban kialakul a nyilvánosan közzétett közbeszerzési dokumentumok (Kbt. 3. § 21. pont) végleges tartalma. A konzultációs folyamatnak objektívnek kell lennie, az ajánlatkérőnek előre rögzítenie kell beszerzési igényét, az nem, vagy csekély mértékben alakulhat, változhat a konzultációs partner(ek)től kapott visszajelzések alapján. Az Irányelv és a Kbt. által említett „tanácskérés”, „konzultáció”, „piackutatás”, „indikatív ajánlatkérés” egyértelműen elválasztandó a tárgyalástól. Előbbiek egyoldalúak, ahol az ajánlatkérő rögzíti beszerzési igényét, elképzeléseit, és azzal összefüggésben kér visszajelzést. A tárgyalás ezzel szemben kétoldalú folyamat, ahol a felek kölcsönösen kialakított feltételek rögzítésére törekszenek. Míg a konzultáció célja, hogy az ajánlatkérő előkészítse a beszerzését a piaci szereplők általa közölt feltételekre adott reflexiója alapján, esetleg tájékoztatást adjon a várható beszerzéséről, megállapítsa a becsült értéket, felmérje, hogy igénye egyáltalán teljesíthető-e, a tárgyalás már a visszterhes szerződés megkötésére irányuló tevékenységek láncolata. Amennyiben az ajánlatkérő a beszerzési igénye konkretizálását, a feltételek piaci szereplőkkel történő megvitatását, kölcsönös kialakítását kívánja megvalósítani, mindezt tárgyalásos közbeszerzési eljárásban teheti meg, mindezt a közbeszerzési eljárás előkészítése során rendelkezésére álló eszközök nem alkalmasak. A közbeszerzés előkészítése során nem tehető lépések annak érdekében, hogy a visszterhes szerződés (Kbt. 4. § (1) bekezdés) feltételei kölcsönösen kialakított módon rögzüljenek, mert visszterhes szerződés csak a közbeszerzési eljárás során, annak eredményeképp kerülhet megkötésre. A piaci konzultáció során a felek nem egyezhetnek meg a szerződés lényeges kérdéseiben, nem rögzíthetik a visszterhes szerződés lényeges elemeit, mert azzal olyan körülményeket teremtenek, amelyben a közbeszerzési feltételeket a már megegyezés tárgyát képező körülményekhez igazítják, és mindez az Irányelv preambuluma (86) bekezdésébe, az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdésének egyértelmű tilalmába, valamint a Kbt. által hivatkozott alapelvekbe ütközik. A folyamat szempontjából nem annak elnevezése, hanem a tevékenység tényleges tartalma bír alapvető jelentőséggel.

61. A Kbt. versenyelvű szabályrendszere azt hivatott biztosítani, hogy a közbeszerzési szerződéseket mindenfajta diszkrimináció, összejátszás, összehangolt magatartás nélkül a legjobb ajánlatot tevő nyerje el, akinek ajánlata leginkább eleget tesz a „pénzért valódi értéket” elvének. A közbeszerzés a közpénzből megvalósított beszerzések racionális költséghatásait, a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát és az esélyegyenlőségen alapuló verseny megvalósulását kívánja elősegíteni. A verseny tisztasága és átláthatósága tehát egy olyan garanciális alapelv, melynek feladata az, hogy valódi verseny alapján biztosítsa azt, hogy az ajánlatkérő azzal az ajánlattevővel köthesse meg a szerződést, melynek ajánlata leginkább megfelel az ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek, tehát az ajánlattevők valódi versenyt folytassanak le árak tekintetében, továbbá az esélyegyenlőség és egyenlő elbánásra vonatkozó alapelvekből következik, hogy valamennyi érintett ajánlattevő egyenlő eséllyel, feltételekkel vehessen részt a közbeszerzési eljárásban.

62. A kezdeményező szerint jogsértő, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzés előkészítése során a beszerzés több részletét érintően megállapodott a VGF-fel, és a nyilvános közbeszerzési eljárást ezen megállapodás feltételeire írta ki. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztése tárgyában hozott végzésben szereplő jogsértéseket a kezdeményezői álláspont tükrében az alábbiak szerint vizsgálta.

63. Rögzítendő, hogy az ajánlatkérő 2018. március 12-én készített egy belső, vezetői tájékoztatásra szánt járműbeszerzési koncepciót, amelyben szerepelt azon megállapítás, hogy a „frankfurti járműpark felel meg” leginkább beszerzési igényének. A koncepcióban is rögzített megállapítás mutatja, hogy az ajánlatkérő beszerzési igényébe beletartozott kifejezetten a VGF nevesített járműparkja. Az ajánlatkérő állítása szerint ezt követően, bár már csak két piaci szereplővel, „konzultációkat” kezdett a beszerzés tárgyát illetően. Mind a 2018. április 24-én Bonn, mind a 2018. augusztus 13-án Frankfurt városa részére küldött megkeresésben egyértelműen szerepelt a megvásárolni kívánt járművek típusa és száma. Az ajánlatkérő továbbá ezt követően kizárólag a VGF-fel folytatott egyeztetéseket, melynek eredményeképpen született 2019. február 14-i vezetői döntés felhatalmazta az ajánlatkérő képviselőjét a vételi szándék megtételére. Hangsúlyos tényállási elem, hogy az iratok szerint az ajánlatkérő szóban, majd később írásban is jelezte vételi szándékát a VGF felé, ezt tükrözi a VGF felé az ajánlatkérő által 2020. február 14-én küldött megkeresés.

64. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás előkészítése során 2020. február 14-éig az ajánlatkérő nem került abba a helyzetbe, hogy a beszerzés becsült értékét meghatározza, konkrét beszerzési igénye felmerülésétől kezdve eddig az időpontig a közbeszerzés előkészítése a megvásárolni kívánt konkrét termék meghatározásában, valamint a terméket érintő vételi szándék közlésében merült ki, mely tevékenység jelentős részben egyetlen piaci szereplő bevonásával folyt. A Döntőbizottság álláspontja szerint az előzetes piaci konzultáció a Kbt. 28. § (4) bekezdés második mondatában szereplő alapelvekbe – a verseny tisztaságát és a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét előíró alapelvbe – ütközött, mert annak során a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően egyértelműen közlésre került a konzultációban részt vevő féllel a konzultáció során rögzített, beszerzés tárgyát képező termékre irányuló konkrét vételi szándék.

65. A VGF 2020. április 14-én tájékoztatta az ajánlatkérőt arról, hogy először 18 villamost tud felajánlani, de továbbiak szállítására később is képes lesz. Az ajánlatkérő 2020. október 27-én küldött válaszüzenetében konkrét kérdések kerültek megfogalmazásra a szállítás várható ütemezését, továbbá több részletkérdést illetően, melyek a felek által 2020. november 23-án tartott videokonferencián rögzítésre kerültek. A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti alapelvekbe – a verseny tisztaságát és a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét előíró alapelvbe – ütközik az az előzetes piaci konzultáció, melynek során az ajánlatkérő a beszerzés tárgya, konkrét feltételei – jelen esetben a szállítás várható ütemezése, módja, a konkrét vételár, a szakemberek részére nyújtandó képzés, alkatrész-utánpótlás – tekintetében a közbeszerzési eljárást megelőzően megállapodik a piaci konzultációban résztvevő gazdasági szereplővel.

66. Az egyeztetéseket követően az ajánlatkérő 2020. december 17-én a VGF részére küldött megkeresésben megerősítette a VGF vételi ajánlatát és az egyeztetések eredményét két belső használatra készült előterjesztésben rögzítette. A beszerzés becsült értéke ezzel meghatározásra került, azonban ennek módja a Kbt. 28. § (2) bekezdésébe ütközik. A Döntőbizottság álláspontja szerint nem felel meg a Kbt. 28. § (2) bekezdésének, mert nem „objektív” a becsült érték meghatározása abban az esetben, ha azt az ajánlatkérő által a piaci

szereplővel folytatott konzultáció eredményeként formálódó egyeztetések alapján a felek kölcsönösen együttműködve alakítják ki, mint tették azt a jelen esetben. A Döntőbizottság nem osztotta az ajánlatkérő azon, jogorvoslati eljárásban is kifejtett – és a becsült érték meghatározása tárgyában 2021. június 23-án készített dokumentumban is megjelent – álláspontját, hogy a becsült érték a Kbt. 28. § szerint indikatív árajánlat elemzésével került meghatározásra. Tényként állapítható meg, hogy valójában az ajánlatkérő a beszerzés érdemi feltételeit érintő – köztük a termékek vételárát is tartalmazó – megállapodást kötött a VGF-fel a közöttük lezajlott tárgyalási folyamat során, ahol végleges és konkrét árat tartalmazó eladási szándék került közlésre, annak ajánlatkérői elfogadásával.

67. A tárgyi közbeszerzési eljárás előkészítése során, legkésőbb 2021. június 16-áig a felek megállapodtak a beszerzés kölcsönösen kialakított főbb feltételeiben:

- az árban,
- abban, hogy a szerződés milyen márkájú, típusú villamosokra vonatkozik,
- a szállítandó villamosjárművek számában és a várható ütemezésben,
- a referenciában,
- a jótállás kizárásában,
- a részvételi határidőben (amelynek időtartama egyébként a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján ajánlatkérői mérlegelés tárgya),
- a részvételi jelentkezés benyújtásának nyelvében,
- a számlázás feltételeiben,
- az oktatás várható időtartamában, az oktatással érintett személyek számában, amely beleértendő az ajánlati árba.

Mindezzel az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (4) bekezdésében rögzített alapelvi sérelmeken túl az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése, valamint a Kbt. 28. § (1) bekezdés második mondata által tilalmazott magatartásokat is egyértelműen megvalósított. A közbeszerzés fenti feltételei a közbeszerzési eljárás megindítása előtti tárgyalások során rögzítésre kerültek, így

- a részvételi felhívás II.2.4) pontjában az előzetes tárgyalások eredményeként jelent meg a beszerzésre kerülő villamosok darabszáma,
- a részvételi felhívás II.1.4) pontjában az előzetes tárgyalások eredményeként jelent meg a szállítás ütemezése,
- a részvételi dokumentáció 4. sz. mellékletét képező műszaki leírásban az előzetes tárgyalások eredményeként került előírásra a karbantartáshoz és működtetéshez szükséges dokumentáció biztosítása (mert a VGF rendelkezett ilyennel, sőt a 2021. június 16-i egyeztetés alapján azt előzetesen a VGF átadta az ajánlatkérő részére), a képzés, a pótalkatrészek és célszerszámok biztosítása (mert a VGF vállalta azok átadását),
- a részvételi dokumentáció 5. sz. mellékletét képező szerződéses feltételekben az előzetes tárgyalások eredményeként jelentek meg az átadás-átvétel és a számlázás feltételei,
- a részvételi dokumentációban az előzetes tárgyalások eredményeként nem szerepeltek a jótállásra vonatkozó előírások.

Mindezen jogsértő előkészítési cselekmények nem tették lehetővé, hogy az elkészítésre kerülő közbeszerzési dokumentumok alapján a gazdasági szereplők képesek legyenek fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot benyújtani, továbbá azért sértették a Kbt. 2. § (1) – (2) bekezdése szerinti alapelveket, mert egyoldalúan egy bizonyos piaci szereplő, a VGF számára egyértelműen kedvező módon kerültek megfogalmazásra.

68. A kezdeményező a hivatalbóli kiterjesztést érintő észrevételében utalt a műszaki feltételek eredeti beszerzési igényhez képest történő szűkítésére. A Döntőbizottság szerint az

előadott indokok is bizonyosan alátámasztják, hogy a feltételek nyilvánvalóan az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdésébe és a Kbt. vonatkozó előírásaiba és alapelveibe ütközően a VGF számára kedvező irányban módosultak, egyeztetéseik során a felek kölcsönösen megállapodtak előzetesen a közbeszerzés feltételeiről. Annak részletes elemzését azonban sem a kezdeményező, sem a Döntőbizottság nem tudja elvégezni, hogy a műszaki feltételek leírtak szerinti szűkítése következtében csak a VGF vált e képessé a tárgyi közbeszerzésben való részvételre. Nem ismert ugyanis sem az ajánlatkérő, sem a kezdeményező, sem a Döntőbizottság előtt, hogy amennyiben az előző pontban felsorolt, közbeszerzésre irányadó feltételek nem kerülnek jogsértő módon a közbeszerzés előkészítése során meghatározásra, az egyébként az eredeti szerzési igényhez képest szűkített műszaki feltételeknek a VGF-en kívül még mely piaci szereplők lettek volna képesek megfelelni. Hangsúlyozza a Döntőbizottság, hogy a jogsértés az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése értelmezése alapján abban áll, hogy a Kbt. vonatkozó előírásaiba és alapelveibe ütköző magatartással az ajánlatkérő úgy alakította a közbeszerzés feltételeit, hogy azok egy bizonyos gazdasági szereplő, a VGF számára nyújtanak kedvező körülményeket.

69. Az ajánlatkérő a hivatalbóli kiterjesztéssel kapcsolatos észrevételében sem közölt olyan körülményeket, amelyek a jogsértés hiányát támasztották volna alá. Az ajánlatkérő egyrészt arra hivatkozott, hogy a jármű-mennyiséget a fennálló flottája alapján kalkulálta, ezzel szemben a 2018. március 12-i koncepció még minimum 20 db villamos beszerzését tűzte ki célul. Az ajánlatkérő továbbá táblázatos formában bemutatta, hogy melyik az a két jármű, amely teljeskörűen megfelel igényeinek – köztük a VGF járműparkja is –, mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy későbbiekben, a fent írtak szerint az eredetileg megismert feltételekhez kerültek hozzárendelésre a közbeszerzési előírások. A járművek hosszát, befogadóképességét, alacsonypadlós jellegüket, valamint az ajtó szélességét érintő előadásokkal összefüggésben a Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy nem a beszerzési igény meghatározására vonatkozó ajánlatkérői jogosultságot vitatja el, hanem, mint azt fentebb kifejtette, kizárólag annak jogsértő jellegét állítja, hogy a közbeszerzés előkészítése során keletkezett dokumentumok alapján is látható módon a közbeszerzési feltételek egy bizonyos piaci szereplő számára kedvezően kerültek az előzetes tárgyalások során kialakításra. Hangsúlyos, hogy az ajánlatkérő tárgyalásos közbeszerzési eljárást folytat, amelyben az egyébként tágabban megfogalmazott feltételek konkretizálására is sor kerülhetett volna, közbeszerzési dokumentumokban történő szűkítése azonban jelen formájában versenykorlátozó és esélyegyenlőséget sértő. Azon ajánlatkérői előadással kapcsolatosan, amely a hivatalbóli kiterjesztéssel kapcsolatosan arra hivatkozik, hogy a piackutatás eredménye nem tekinthető teljesnek, illetve nincs „nemzetközi használt jármű katalógus”, a Döntőbizottság egyetért. Éppen ezért nincs annak meghatározására lehetőség a jelen eljárásban, hogy a feltételek egy bizonyos gazdasági szereplőt érintő szűkítése következtében mely, egyébként az ajánlatkérői igény teljesítésére képes szervezet számára tette lehetetlenné a közbeszerzési eljárásban történő részvételt.

70. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés körében megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítését a Kbt. 28. § (1) bekezdés második mondatába és a Kbt. 28. § (2) bekezdés második mondatába ütközően végezte, illetve a közbeszerzés előkészítése során megsértette a Kbt. 28. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdését.

71. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzés részvételi dokumentumait a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe ütközően készítette el, illetve a Kbt. 86. § (1)

bekezdés második mondatába ütközően nem tette lehetővé bármely érdekelt gazdasági szereplő számára részvételi jelentkezés benyújtását.

72. Mint fentebb kifejtette a Döntőbizottság, a közbeszerzés előkészítését megelőzi a beszerzési igény keletkezése. A beszerzési igény kielégítése maga a közbeszerzés, mely jogilag kötött folyamat, azonban az igényre vonatkozóan a Kbt. nem tartalmaz, nem tartalmazhat rendelkezést. Következetes a döntőbizottsági és a bírósági gyakorlat abban, hogy a beszerzési igény megalapozottsága, annak valóságának feltárása nem vitatható (19.K.30.971/2008/14.). A beszerzési igény komplex egésze azonban a felhívás és a dokumentáció alapján határozható meg. Ennek megfelelően a beszerzési igénnyel elválaszthatatlan kapcsolatban áll a közbeszerzés tárgya, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek a beszerzési igényének megfelelően kell a közbeszerzési dokumentumokban meghatározni a beszerzés tárgyát, illetve a vonatkozó feltételeken keresztül biztosítani a közbeszerzésben való minél szélesebb körű részvételt a vonatkozó alapelvek figyelembevételével. Az Irányelv preambulum-bekezdésének (86) pontja is tiltja a verseny olyan követelmények révén történő mesterséges korlátozását, amelyek egy konkrét gazdasági szereplőnek kedveznek azáltal, hogy az adott gazdasági szereplő által rendszerint kínált áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások fő jellemzőit tükrözik. Ezzel összhangban álló rendelkezéseket tartalmaz az Irányelv 60. Cikk (2) bekezdése, továbbá az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése előírja a közszolgáltatónak minősülő ajánlatkérők számára, hogy a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítsék, továbbá tiltja a beszerzés olyan alakítását, amely mesterségesen korlátozza a versenyt. Az Irányelv rögzíti végül azt is, hogy a verseny mesterséges korlátozása valósul meg, ha azzal a szándékkal döntöttek a beszerzés adott kialakításmódja mellett, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek. A Kbt. preambuluma mellett, hogy kiemeli a közbeszerzési alapelvek érvényesülését, mint jogalkotói célt, az irányelvek – köztük az Irányelv – összhangjára is hivatkozik. A fenti előírások alapján rendelkezik arról a Kbt. 50. § (4) bekezdése, hogy biztosítani kell, hogy a közbeszerzési dokumentumok alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő részvételi jelentkezést nyújthassanak be, a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatára pedig valamennyi érdekelt piaci szereplő számára lehetővé teszi, hogy részvételi jelentkezést nyújtson be, azaz ténylegesen valódi verseny tudjon megvalósulni.

73. A hivatalbóli kiterjesztés vizsgálata körében a Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzés feltételei jelentős részét az ajánlatkérő a közbeszerzés előkészítésére vonatkozó jogi szabályozás megsértésével, a konzultáció keretein túlterjeszkedve azon piaci szereplő igényeinek megfelelően alakította ki, amellyel előzetes tárgyalásokat folytatott. A Döntőbizottság a kezdeményezés keretei között a fentiek előre bocsátását követően tekintette át, hogy vannak-e a közbeszerzési dokumentumoknak olyan előírásai, amelyek esetleg a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe és a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatába ütköznek, olyanok, melyek nem tették lehetővé az egyenlő esélyű ajánlattételt és azt, hogy bármely érdekelt gazdasági szereplő képes legyen indulni a közbeszerzési eljárásban.

74. A kezdeményező egyrészt hivatkozott e körben a részvételi felhívás VI.3.21) pontjában foglaltakra, amelyben utalás történt az ITM elvi előzetes típusengedélyére. Az ajánlatkérő a kezdeményezésben foglaltakat vitatta, előadta, hogy jogszabály kötelezővé teszi számára az elvi előzetes típusengedély beszerzését közbeszerzési eljárás megindítása előtt, és ez az engedély nem konkrét járműre vonatkozik.

75. A 412/2020. (VIII. 30.) Korm. r.-ben az alábbi előírások is szerepelnek:

3. § (1) A (3) bekezdésben és a 4. § (1) bekezdésében meghatározott vasúti járművek kivételével vasúti jármű (a továbbiakban: interoperábilis vasúti jármű) forgalomba hozatalához

a) forgalomba hozatali járműengedély és

b) járműtípus-engedély

szükséges.

(2) Közbeszerzési pályázat kiírását megelőzően, az interoperábilis vasúti jármű beszerzésére vonatkozó szállítási előszerződés műszaki feltételeinek igazolására elvi előzetes típusengedély szükséges.

13. § (1) A vasúti jármű beszerzésére vagy átalakítására vonatkozó szállítási előszerződés műszaki feltételei alapján a műszaki megfelelés igazolására elvi előzetes típusengedély iránti kérelmet kell benyújtani a hatósághoz. Ha a hatóság elvi előzetes típusengedélyt adott ki, az előzetes típusengedély kiadása iránti eljárásban annak alapján határoz.

(2) Az elvi előzetes engedély iránti kérelemhez mellékelni kell az 1. melléklet 3. pontjában megjelölt dokumentumokat és az igazgatási szolgáltatási díj befizetésének igazolását.

1. melléklet a 412/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelethez

A vasúti járművek üzembehelyezésével kapcsolatos egyes hatósági engedélyek iránti kérelmekhez mellékelendő iratok

1. Az előzetes típusengedély kiadása iránti kérelemhez legalább egy eredeti és az eljárásban részt vevők számánál eggyel több másolati példányban mellékelni kell

1.1. a jármű részletes műszaki leírását,

1.2. a jármű jellegtervét,

1.3. a jármű ívbeállításának vizsgálatát,

1.4. a jármű szelvényvizsgálatát és szűkítési számítását,

1.5. a jármű forgóvázainak és kerékpárjainak összeállítási rajzát, a kerékpártengely szilárdsági számítását,

1.6. a jármű fékvázlatát és fékszámítását,

1.7. a jármű vezérlésének és biztonsági berendezéseinek - hardver és szoftver elemei - működését és biztonsági funkcióit leíró részletes műszaki leírását,

1.8. a jármű vezérlése és biztonsági berendezéseinek, hardver elemeinek elvi kapcsolási rajzát,

1.9. a jármű vezérlésének és biztonsági berendezéseinek energia ellátását biztosító segédüzemi berendezések elvi kapcsolási rajzát és részletes műszaki leírását,

1.10. a jármű tűzvédelmi jellemzőit, a tűz megelőzésre tervezett megoldások részletes ismertetését,

1.11. a jármű munka- és környezetvédelmi szempontból való elbírálásához szükséges adatokat,

1.12. a jármű baleseti mentési lehetőségeinek részletes műszaki leírását és az esetlegesen szükségessé váló baleseti emelés és szétkapcsolás folyamatát bemutató műszaki rajzokat, leírásokat,

3. Az elvi előzetes típusengedély iránti kérelemhez az 1.1. és 1.2. pontban foglaltakat, valamint az 1.3-1.12. pont teljesítéséhez szükséges alapparamétereket leíró részletes feltétlfüzetet vagy tender dokumentációt kell mellékelni legalább egy eredeti és az eljárásban részt vevők számánál eggyel több másolati példányban.

Az 1.2. pont szerinti jellegtervnek olyannak kell lennie, amelyből egyértelműen kiderül, hogy jellegében milyen típusú (teherkocsi, személykocsi, közúti-vasúti jármű stb.; hosszúsági, szélességi, magassági méretek, a megengedett vagy elvárt kapcsolt egységek száma, padlómagasság, speciális követelmények, pl. emeletes vagy daruzható kialakítás) jármű beszerzésére törekszik a beszerzési eljárás kiírója. Jellegterv hiányában a jármű struktúráját

meghatározó torzított jellegrajzot kell mellékelni, amelyből a jármű alapvető paramétereit megállapíthatóak.

76. A Döntőbizottság megkeresésére az ITM csatolta az elvi előzetes típusengedély iránti kérelem kiadására irányuló eljárás során keletkezett iratokat, amelyek nem támasztották alá a kezdeményező azon feltételezését, hogy az elvi előzetes típusengedély a VGF által szállítani kívánt, konkrét villamostípus tekintetében került kiadásra. Ugyanakkor az ajánlatkérő által benyújtott típusengedély iránti kérelem megszővegezése (a VGF „Düvag R-Wagon típusú, 35 darabos villamosállományát értékesíteni kívánja, mely lehetőség felkeltette Társaságunk érdeklődését is. A járművek megvásárlásával kapcsolatban már megkezdődtek az egyeztetések a két társaság között.”) is a hivatalbóli kiterjesztés keretében megállapított jogsértést támasztja alá, nevezetesen, hogy az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzés előkészítése során a VGF-fel az előzetes piaci konzultáció keretein túlterjeszkedve kötött megállapodás alapján kifejezetten a VGF járművei megvételére készült.

77. A kezdeményező a közbeszerzési dokumentumok esélyegyenlőséget sértő jellege körében hivatkozott a részvételi felhívásban közzétett darabszámra és szállítási ütemezésre is.

78. Az ajánlatkérő beszerzési igénye használt villamosokra irányult, és a közbeszerzés előkészítése során folytatott cselekmények során konkretizálódott a villamosok darabszáma. A részvételi felhívás II.1.4) és II.2.4) pontjaiban elsősorban nem azért jelent meg a „35”, mert az ajánlatkérőnek kifejezetten ilyen mennyiségű villamosra van szüksége, hanem azért, mert legkésőbb 2020. december 17-én egyértelművé vált számára, hogy a VGF ezt a mennyiséget képes szállítani. A szállításnak a részvételi felhívás II.1.4) pontjában rögzített ütemezése szintén nem az ajánlatkérő eredetileg meglévő beszerzési igényén alapult, hanem a 2020. november 23-i videokonferencián a VGF-től szerzett információk alapján alakult ki. A jogkérdés megítélése során figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra a körülményre is – melyre az ajánlatkérő is hivatkozott -, hogy tárgyalásos közbeszerzési eljárás van folyamatban.

79. A Kbt. 85. § (1) bekezdése szerint a tárgyalásos eljárás olyan, két szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt a 69. §-sal összhangban. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában az ajánlatkérő az alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.

A Kbt. 87. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban meghatározza, hogy a műszaki leírás és a szerződéses feltételek mely elemei jelentik azokat a minimumkövetelményeket, amelyekről nem fog tárgyalni. A közbeszerzés tárgyának leírását és a szerződéses feltételeket olyan pontossággal kell megadni, hogy a gazdasági szereplők megállapíthassák a beszerzés tárgyát és jellegét, eldönthessék, kívánnak-e részvételi jelentkezést benyújtani, valamint az eljárás ajánlattételi szakaszában egyenlő eséllyel megfelelő első ajánlatot tudjanak tenni.

A Kbt. 88. § (6) bekezdése szerint a tárgyalás során a közbeszerzés tárgya és feltételei nem változhatnak olyan módon, hogy

a) az eljárást meghirdető vagy megindító felhívásban, az ajánlattételi felhívásban és az egyéb közbeszerzési dokumentumokban közzétett feltételek olyan jelentős mértékben módosuljanak vagy egészüljenek ki, amely torzítja a versenyt vagy sérti a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, különösen ha az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban

tudnak-e részvételre jelentkezni, vagy a változás következtében valamelyik ajánlattevő nem lenne képes a tárgyalások befejezésével végleges ajánlatot tenni,  
 b) az értékelés szempontjai vagy módszere változzon,  
 c) az ajánlatkérő által meghatározott, a 87. § (1) bekezdés szerinti minimumkövetelmények változzanak.

80. A Kbt. 85. § (1) bekezdése alapján lehetnek olyan közbeszerzési feltételek, amelyek annak ellenére, hogy feltüntetésre kerültek a részvételi dokumentációban, az ajánlattevőkkel folytatott tárgyalások során módosulhatnak. A Kbt. 87. § (1) bekezdése alapján továbbá az ajánlatkérőnek meg kell határoznia a közbeszerzési dokumentumokban, hogy a műszaki leírás és a szerződéses feltételek mely elemei jelentik azokat a minimumkövetelményeket, amelyekről nem fog tárgyalni, a Kbt. 88. § (6) bekezdése pedig a közbeszerzés tárgya és feltételei tárgyalások során történő megváltoztatásának korlátait tartalmazza.

81. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során azzal érvelt, hogy a folyamatban lévő közbeszerzés jellege miatt bármely feltételek tekintetében folytathat tárgyalásokat, így a megrendelésre kerülő mennyiség (darabszám) és a szállítás ütemezése tárgyában is. Az ajánlatkérő ugyanakkor nem rögzítette azon feltételeket, amelyek körében a tárgyalást kizárja, az ajánlatkérői érvrendszert így a Döntőbizottság a közbeszerzési dokumentumok és a Kbt. tárgyalásos eljárásra irányadó előírásai, illetve szabályrendszere alapján értékelte.

82. A részvételi felhívás II.2.4) pontja egyértelműen meghatározta a beszerzésre kerülő mennyiséget, a II.1.4) pont pedig a szállítás ütemezését. A részvételi felhívás II.1.4) pontja lehetővé tette, hogy az ajánlattevő eltérjen a villamosok rendelkezésre bocsátásának ütemezésétől, de csak annyiban, hogy a villamosokat a meghatározott időpontokhoz képest korábban biztosítja. Ezt meghaladóan a felhívás II.2.4) pontja rögzítette az ajánlatkérő tárgyalási szándékát, ugyanakkor azt is, hogy a tárgyalás a „műszaki leírás tartalmára” és a „szerződéses feltételekre” vonatkozik, és annak eredményeként a „közzétett műszaki leírásban és szerződéstervezetben foglaltak” módosulhatnak. A részvételi felhívás VI.3.1) és VI.3.20) pontjai is úgy rendelkeztek, hogy a tárgyalás eredményeként a „műszaki leírás” és a „szerződéses feltételek” változhatnak. Az ajánlatkérő részvételi felhívása mellékleteként közzétette a műszaki leírást és a szerződéses feltételeket tartalmazó dokumentumot: ezek nem térnek ki sem a szállítandó darabszámra, sem a szállítás ütemezésére. A Döntőbizottság szerint a két kezdeményezés tárgyává tett feltételek (darabszám és ütemezés) egyrészt a közbeszerzés olyan lényeges elemei, amelyek tárgyalások során történő módosítása a Kbt. 88. § (6) bekezdés a) pontjába ütközne, másrészt az ajánlatkérő részvételi felhívásából kiolvasható szándékai szerint sem módosíthatók, tekintettel arra, hogy egyik feltétel sem a „műszaki leírásban”, illetve a „szerződéses feltételekben”, „szerződéstervezetben” jelenik meg.

83. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérő azon hivatkozását, hogy a darabszám rögzítése és a szállítás ütemezésének meghatározása azért nem eredményezi az esélyegyenlőség sérelmét, mert a tárgyalások során ezen feltételek korlátlanul módosíthatók. A két szóban forgó feltétel a beszerzés olyan alapvető kritériuma, amely az ajánlatkérő által 2021. június 23-án a becsült érték meghatározása tárgyában készített dokumentumban is egyértelműen rögzítésre került, tehát a közbeszerzési eljárás megindításának alapját képezte.

84. Az Irányelv 36. Cikk (1) bekezdése is kiemeli, hogy mesterségesen korlátozásra kerül a verseny, ha „azzal a szándékkal döntöttek a beszerzés adott kialakításmódja mellett, hogy

ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak”. Jelen esetben a korábbiakban vizsgált tényállási elemek alapján látható, hogy mind a beszerzésre kerülő mennyiség, mind a szállítás ütemezése a VGF-fel folytatott előzetes tárgyalások során konkretizálódott, és így a felek megállapodása alapján jelent meg ezzel a tartalommal a részvételi felhívásban. A Döntőbizottság egyetértett a kezdeményezővel abban, hogy a darabszám és a szállítási ütemezés rögzítése ellehetetlenítette, hogy bármely gazdasági szereplő részvételi jelentkezést nyújtson be, továbbá sértette az esélyegyenlőséget, mindezt azért, mert a VGF-fel folytatott előzetes tárgyalások eredményeként az ajánlatkérő által megismert igényeknek megfelelően, közösen kerültek kialakításra. A vizsgált feltételek továbbá ezzel együtt alkalmasak voltak arra, hogy olyan gazdasági szereplőket tántorítson el a részvételtől, amelyek a VGF számára kedvező, előzetesen kialakított körülményeket nem voltak képesek teljesíteni. E körben nyomatékosan szükséges figyelembe venni azt is, hogy az ajánlatkérő nem tett eleget a Kbt. 87. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségének és nem rögzítette azon minimumkövetelményeket, amelyekről nem kíván tárgyalni, mellyel a potenciális részvételi jelentkezők körében bizonytalanságot keltett a tárgyalás alapjául szolgáló feltételek, így az érintettek részvételi képessége tekintetében.

85. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a kezdeményezés alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdésére és a Kbt. 86. § (1) bekezdés második mondatára tekintettel a Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdését, figyelemmel arra, hogy a részvételi dokumentáció nem biztosította az esélyegyenlőséget, valamint versenykorlátozó jellege miatt nem tette lehetővé, hogy bármely érdekelt gazdasági szereplő részvételi jelentkezést nyújtson be.

86. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárást a Kbt. 25. § (1) bekezdése, valamint a Kbt. 25. § (7) bekezdése megsértésével folytatja, tekintettel arra, hogy a VGF bevonásával összefüggésben nem tett meg mindent annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, valamint a VGF részvételével túllépte a törvény által megengedett mértéket.

87. Az Irányelv preambulum-bekezdésének (26) pontja a közbeszerzési eljárások összeférhetlenségéből eredő torzulásának megakadályozása érdekében előírja, hogy az előbbi cél érdekében az ajánlatkérő minden lehetséges eszközt vegyen igénybe. Az Irányelv 42. Cikke továbbá a verseny torzulásának kizárása és az egyenlő bánásmód fenntartása érdekében tartja fontosnak az összeférhetlenség megelőzését. Az Irányelv 59. Cikke rögzíti, hogy amennyiben egy részvételre jelentkező „tanácsot” adott a közszolgáltató ajánlatkérőnek vagy egyéb módon részt vett a közbeszerzési eljárás előkészítésében, a közszolgáltató ajánlatkérő köteles megfelelő intézkedéseket tenni annak biztosítása érdekében, hogy a szóban forgó részvételre jelentkező vagy ajánlattevő részvétele ne torzítsa a versenyt. A Kúria is hangsúlyozza a vonatkozó, Kf.VI.37.786/2018/5. számú ítéletében, hogy „az összeférhetlenség elkerülése és a verseny tisztaságának biztosítása olyan kiemelt követelmények, amelyek az alapelvekben, de a tételes rendelkezésekben is megjelennek. A tiltott összefonódás, a tisztességtelen piaci magatartás károsan befolyásolja a piac működését, ezért az ilyen helyzetek kialakulását el kell kerülni.”

88. A Kbt. 25. § (1) bekezdése fenti irányelvi rendelkezéseken alapszik, és a Kbt. 25. § (3), (5) és (8) bekezdései, továbbá a Kbt. 62. § (1) bekezdés m) pontja a közbeszerzési eljárás során kötelezettségeket rónak az ajánlatkérőre, amennyiben az összeférhetlenséget eredményező helyzet felmerül. A közbeszerzési eljárás jelenleg bírálati szakaszban van, melyben a részvételi szakaszt lezáró összegezés nem került kibocsátásra: sem a

kezdeményező, sem a Döntőbizottság nincs abban a helyzetben, hogy az ajánlatkérő által még el nem végzett bírálati cselekményeket (illetve esetleges mulasztásait) értékelje, ebből eredően az összeférhetlenségre vonatkozó szabálysértés kizárólag a VGF közbeszerzési eljárás előkészítésébe történő bevonása felől közelíthető meg. Maga a kezdeményezés is rögzíti, hogy azért állt elő összeférhetlenség és verseny tisztaságát eredményező helyzet (Kbt. 25. § (1) bekezdése), mert az ajánlatkérő a közbeszerzés előkészítése során a Kbt. 25. § (7) bekezdésében foglalt előírásokat túllépve megállapodott a VGF-fel.

89. A hivatalbóli kiterjesztés és a kezdeményezés körében a Döntőbizottság több tételes Kbt. szabály és alapelv megsértését állapította meg a VGF-fel folytatott előzetes konzultációt, valamint az annak alapján készített közbeszerzési feltételrendszert érintően. A Kúria Kf.VI.37.786/2018/5. számú, jelen ügyben is irányadónak tartott ítéleti rendelkezése szerint ugyanakkor az összeférhetlenséggel kapcsolatos „jogsértés megállapításához vizsgálni kell, hogy volt-e konkrét, a Kbt.-ben körülírt olyan tevékenység, cselekmény a felperes (=ajánlatkérő) részéről, amely összeférhetlenségi helyzetet teremtett, illetve ténylegesen is előidézte az összeférhetlenségi jogsértés megvalósulását. Az új irányelvek elfogadásával lényegében nem változott a korábbi szabályozás, a jogsértés megállapításához továbbra sem elegendő pusztán az összeférhetlenség, a verseny tisztasága sérelmének lehetősége. Arról van tehát szó, hogy [...] olyan további tényeket, körülményeket, egyéb bizonyítékokat is fel kell sorakoztatni, amelyek - az ellenbizonyítás eredményét is értékelve - kellően alátámasztják a jogsértés tényleges megvalósítását.”

90. A Döntőbizottság a fentiek előre bocsátását követően azt vizsgálta, hogy a Kbt. 25. § (7) bekezdésében felsorolt, összeférhetlenséget eredményező kivételek fennállásának hiányában a közbeszerzés jelen fázisában bekövetkezett-e a VGF összeférhetlensége a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvételére tekintettel.

91. A Kbt. 25. § (3) bekezdés a) pontja egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy összeférhetlen és nem vehet részt az eljárásban részvételre jelentkezőként az ajánlatkérő által az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont szervezet. A felek között abban nem volt vita, hogy a VGF a tárgyi közbeszerzési eljárásban a Kbt. 25. § (3) bekezdés a) pontja szerinti szervezetnek minősül, hiszen maga az ajánlatkérő sem vitatta a VGF előkészítési cselekményekbe történő bevonását, mindezt egyébként iratok támasztják alá.

92. A Kbt. 25. § (7) bekezdése rögzíti a kivételeket, vagyis azon körülményeket, amikor a közbeszerzéssel vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont szervezet jelenléte mégsem sérti a verseny tisztaságát és nem okoz összeférhetlenséget. A rendelkezésre álló adatok alapján a kivételek közül egyértelműen kizárható a Kbt. 25. § (7) bekezdés c) pontja, tekintettel arra, hogy nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy az ajánlatkérő a VGF-től támogatásra irányuló igény (pályázat) benyújtásához szükséges árajánlatot kapott. Jelen esetben a Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 25. § (7) bekezdés a) pontja szerinti kivétel sem vehető figyelembe, ugyanis nem teljesül a jogszabályhely „közbeszerzés megkezdése időpontjának megjelölése nélkül” feltétele jelen esetben, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a 2021. június 16-án a VGF-fel folytatott egyeztetésen megállapodott a VGF-fel annak ajánlata fenntartásáról, közölte a közbeszerzési eljárás megindításának várható időpontját és a részvételi határidőt is. Mindezen tájékoztatás alapján a VGF és az ajánlatkérő megállapodtak a közbeszerzés megkezdésének várható időpontjában, és mivel az irányadó tényállás alapján is több, a beszerzés feltételeit érintő kérdésekben közöttük előzetes megállapodás született, a felek közötti együttműködés és információcsere

túlmutatott a Kbt. 25. § (7) bekezdés a) pontjában rögzített egyoldalú tájékoztatáskérésén. Ezt követően vizsgálta a Döntőbizottság, hogy a Kbt. 25. § (7) bekezdés c) pontja szerinti kimentő körülmény fennállt-e – előzetes piaci konzultációban történő részvétel –, mellyel kapcsolatban rögzítendő, hogy a hivatalbóli kiterjesztés körében megállapításra került, hogy az ajánlatkérő a piaci konzultáció keretein is túlterjeszkedett, az előzetes piaci konzultáció jogsértő módon valósult meg. A jogszerűtlenül, a Kbt. alapelveibe ütköző módon megvalósított előzetes piaci konzultáció nem értékelhető az összeférhetlenségi helyzet bekövetkezése alóli kimentési feltételként. Végül a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 25. § (7) bekezdés azon, utolsó feltétele sem áll fenn a jelen esetben, mely szerint az összes részvételre jelentkező részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információközlés nem valósult meg. A VGF számára azelőtt nyilvánvalóvá váltak a közbeszerzés részletes feltételei (darabszám, szállítási ütemezés, becsült érték, szállítási mód, jótállás kizárása, részvételi határidő, stb.), mielőtt a részvételi felhívás közzétételre került. Mindebből következően számára olyan információk kerültek átadásra, amelyekkel más részvételre jelentkezők nem rendelkeztek. Hangsúlyos, hogy az előző megállapítás – olyan információk kerültek átadásra a VGF számára, amellyel más részvételre jelentkező nem rendelkezett – jelentősége független attól a körülménytől, hogy a közbeszerzési eljárásban végül csak egy részvételi jelentkezés érkezett, ugyanis az összeférhetlenséget eredményező helyzet bekövetkezése szempontjából értékelendő tény (jogellenes adatszere) ettől függetlenül, a tárgyi közbeszerzési eljárás megkezdése előtt már bizonyosan megvalósult.

93. Megállapítható, hogy az Irányelv és a Kbt. a közbeszerzések általános feltételrendszere között helyezi el az összeférhetlenségi szabályokat. Maga a Kúria is hangsúlyozza említett ítéletében az előírások kiemelt jellegét, továbbá a Kbt. 25. § (1) bekezdés konkrét normaszövege is általánosságban, valamennyi közbeszerzési eljárási cselekményre kiterjedő hatállyal tiltja az összeférhetlenséget eredményező helyzet kialakulását. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő által a VGF-fel folytatott, jelen határozat tényállásában részletesen ismertetett egyeztetések 2020. február 14-étől kezdődően alkalmasak voltak arra, hogy az összeférhetlenséget és verseny tisztaságát eredményező helyzet a tárgyi beszerzés előkészítése során bekövetkezzen, mindezek a jogsértés konkrét bizonyítékaiként értékelhetők.

94. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a kezdeményezés alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 25. § (1) bekezdését.

95. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) és (5) bekezdésében meghatározott hatáskörében és illetékességi körében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kiterjesztése és a kezdeményezés alapján megállapította a jogsértés megtörténtét.

96. A Kbt. 165. § (3) bekezdése szerint:

(3) Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg,  
 b) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;  
 d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege - a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

A 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.

97. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsemmisítette a jogsértőnek minősülő, az ajánlatkérő által 2021. augusztus 19-én feladott részvételi felhívást és dokumentációt, valamint az ajánlatkérő által valamennyi ezt követően a közbeszerzési eljárás során hozott döntést.

98. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a rendelkező részben közölt összegű bírságot szabta ki, melynek során megállapította, hogy a megvalósított jogsérelem súlyosnak minősül, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése, a közbeszerzési dokumentumok, ezzel a közbeszerzésen való részvétel és a szerződés elnyerésének feltételei kialakításával, a tételes jogszabálysértéseken keresztül a megjelölt jogi normák által is hivatkozott esélyegyenlőség és verseny tisztaságának, mint alapvető követelménynek a sérelme is megvalósult. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés a jogsértő közbeszerzési dokumentumok megsemmisítésével reparálható, valamint, hogy az ajánlatkérő cselekményei három, közbeszerzési szempontból elkülönülő irányból nézve – az előkészítés, a közbeszerzési dokumentumok és az összeférhetlenség – is jogsértőnek minősültek. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdésében szereplő előírásokra tekintettel a bírság összegének megállapítása során figyelembe vette a közbeszerzési eljárás becsült értékét, amely nettó 5.017.200.000.-Ft, ugyanakkor a Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja első fordulatóban rögzített feltételt is értékelte, mellyel összefüggésben tekintettel volt arra, hogy a közszolgáltatónak minősülő ajánlatkérő saját nyilatkozata szerint is a fővárosi közösségi közlekedés folyamatosságának biztosítása érdekében végezte a jelen eljárásban vizsgált tevékenységét, ugyanakkor figyelembe vette a beszerzés értékbeli és közlekedési-piaci jelentőségét is. Mindezen szempontokat összességében is mérlegelve a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely még mindig jóval alatta marad a Kbt. 165. § (4) bekezdése szerinti maximális mértékének (a bírság a közbeszerzési eljárás becsült értékének 3 %-át sem éri el). A Döntőbizottság a bírság mértékénél nem vette figyelembe a jelen ügy tényállása szempontjából nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c), d) és f) pontjaiban foglaltakat, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A bírság összegének megállapítása körében szintén nem értékelte a Kbt. 165. § (11) bekezdés e) pontjában foglalt feltételt, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás megindítása és a jogorvoslati eljárás megindítása között álláspontja szerint nem telt el hosszú időtartam.

99. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 126. § (2) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

100. A határozat 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) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdése 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. november 12.

***Dr. Fáry Zoltán sk.***  
***a tanács elnöke***

***Bonifert Zsolt sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Virágh Norbert sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)