



## Fővárosi Törvényszék

<b>Az ügy száma:</b>	106.K.703.167/2024/11.
<b>Felperes:</b>	Tiszaeszlár Községi Önkormányzat (4464 Tiszaeszlár, Rákóczi utca 91.)
<b>A felperes képviselője:</b>	Dr. Lévy-Nagy Karolina ügyvéd (1112 Budapest, Hegyalja út 90/B. 2. em. 2.)
<b>Alperes:</b>	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
<b>Az alperes képviselője:</b>	Dr. Hodlik Ákos kamarai jogtanácsos
<b>A per tárgya:</b>	közbeszerzési ügyben hozott D.405/12/2024. számú határozat jogszerűségének vizsgálata

### Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

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

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

### I n d o k o l á s

#### Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes mint ajánlatkérő 2022. április 2-án a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik része szerinti nyílt, nemzeti közbeszerzési eljárást indított „Óvodabővítés és energetikai fejlesztés” építési beruházás tárgyában. A közbeszerzés Európai Unió forrással kapcsolatos (TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-SB1-2022-00013, TOP\_PLUSZ-2.1.1-21-SB1-2022-00008). Becsült értéke: 280.615.831 Ft. (EKR000582782024)
- [2] A felperes a felhívásban minőségi és árszempontot alkalmazott akként, hogy a két minőségi szempont 15-15, míg az árszempont 70-es súlysúlyú (felhívás II.2.5.).
- [3] Az ajánlattételi határidőre kilenc ajánlat érkezett, köztük a Jolmik Építőipari és Szolgáltató Kft. és a Szép Házak - 6. Pillér Kft. (a továbbiakban: kérelmező) ajánlata. A Jolmik Építőipari és Szolgáltató Kft. ajánlata árazott költségvetést tartalmazott, üzleti titkot nem.
- [4] A felperes 2024. május 23-i összegezése szerint a Jolmik Építőipari és Szolgáltató Kft. lett az eljárás nyertese (a továbbiakban: nyertes ajánlattevő).
- [5] A kérelmező iratbetekintés során megismerte a nyertes ajánlatot, majd előzetes vitarendezést kezdeményezett kifogásolva, hogy a felperes nem kért a nyertes ajánlattevőtől áringdolást annak ellenére, hogy ajánlati ára (211.009.620 Ft) az ajánlatok és a becsült érték együttes összegének átlagától 23,83%-kal alacsonyabb.
- [6] A felperes ezt követően áringdolást kért a nyertes ajánlattevőtől, aki azt 2024. június 5-én nyújtotta be annak teljes tartalmát üzleti titokká nyilvánítva. Indokolása szerint (a továbbiakban: Indokolás): „A költségvetésben és a részletes áringdolásban megajánlott termékek megegyeznek több közbeszerzési eljárásban található termékekkel, ezért ezen termékek beszerzési árának ismertetése olyan bizalmas információ, melynek megismerése a konkurens vállalkozások (ajánlattevők) részéről lehetővé teszi, hogy a későbbi eljárások során előzetesen az ajánlati árunk kalkulációját elvégezhessék, és saját ajánlati árukat ehhez

igazíthatóság. Az anyag költség tekintetében a teherautóval történő szállítás során fizetendő útdíj érték, üzemanyag, egyéb szállítási költségek által képzett árak, az adott beszerzésre vonatkozóan számított olyan egyedi értékek, amelyekből az ajánlati árak lekövethetők, visszavezethetők.

Ajánlattevő álláspontja szerint, a vállalkozó saját árképzési szabadságára tekintettel saját belátása szerint alakíthatja ki a költségvetésben szereplő egységárait, a vállalkozói hasznot, üzleti kockázat fedezetét stb. A vállalkozásunk célterületén (Kelet-Magyarország) jelenleg több hasonló tárgyú építési munka van nyílt közbeszerzési eljárás keretében ajánlati szakaszban. Ezek a munkák földrajzilag nagyon közel helyezkednek el egymáshoz. Ezekben az eljárásokban ajánlattevőként részt veszünk, több konkurens vállalkozással (ajánlattevőkkel) egyetemben. Ezekben az eljárásokban a költségvetések munkanemei nagy mértékben megegyeznek, ezért ezen munkanemek egységárainak nyilvánosságra hozatala a konkurens vállalkozások (ajánlattevők) részéről lehetővé teszi, hogy a későbbi eljárások során előzetesen az Ajánlattevő ajánlati árának kalkulációját elvégezhessek, és saját ajánlati árukat ehhez igazíthatják.

A költségvetésben található anyagok beszerzési forrásai az eljárásokban induló vállalkozásoknál megegyeznek. Pl. Tüzepek, Téglagyárak, építési alapanyag gyártók, nyílászáró gyártók stb. Az ajánlattevők egyedi szerződéseket kötnek a termékek gyártóival, forgalmazóival, nagy mértékben eltérő egyedi kedvezményekkel. Ajánlattevő álláspontja szerint logikus és érthető magatartás, hogy ezen bizalmas információk nyilvánosságra hozatalát korlátozza. Ezen szerződések tartalma üzleti titoknak minősül, harmadik fél részére nem adható ki. Amennyiben ezen termékek egyedi beszerzési árai ismertté válnak, az visszafordíthatatlan hátrányt okozna az ajánlattevőnek, továbbá szerződésszegés miatt a gyártók, forgalmazók felbonthatják egyedi szerződéseiket. Ajánlattevő a partnereivel hosszútávú partnerkapcsolatot alakított ki, rendszeresen és jelentős mértékű építési anyagot vásárol, igyekszik fenntartani meglévő üzleti kapcsolatait, annak érdekében, hogy a jövőbeni ajánlatoknál a versenytársaknál kedvezőbb beszerzési árakon tudjon építési anyagokat vásárolni, így előnyt szerezve a konkurens vállalkozásokkal szemben. Egy esetleges szállítói szerződésszegés miatti beszállítói szerződés felbontás súlyos következményekkel járhat a vállalkozás számára, tekintettel arra, hogy elveszíti az évek, évtizedekre visszanyúló üzleti kapcsolatait, ezáltal a versenyképessége csökken, a közbeszerzési eljárásokban nem tud kedvező ajánlati árat képezni a konkurens vállalkozásokkal szemben.

A beszállítói árakon túli költségelemek, a munkadíj mértékének nyilvánosságra hozatala szintén olyan, további plusz információkat jelentene a konkurens vállalkozások (ajánlattevők) részére, mely nyilvános kezelése pontosan megismertetné a versenytársakkal az ajánlattevő üzletpolitikáját, az ajánlat ár számításának módszerével előzetesen kalkulálhatnák az ajánlattevő ajánlati árát, következtetéseket vonhatnak le az alkalmazott rezsioradíj mértékére, melynek figyelembevételével jogosulatlan előnnyel indulnának más közbeszerzési eljárásokban, vagy beszerzési eljárásokban. A munkadíj költségek az ajánlattevő működési modelljéből, üzleti döntéseiből, a cég felépítéséből származtathatóak és visszavezethetők. A közvetlen és közvetett költségei, bérezési rendszere az árképzése során alkalmazott tartalék és haszon mértéke mind olyan információk, amelyek megismerésével egzakt módon a versenytársak által is előre meghatározóvá válik az ajánlattevő árképzése.

A Kbt. 44. § (3) bekezdése kifejezetten lehetőséget biztosít az értékelés alá eső ajánlati ár alapjául szolgáló részinformációk, alapadatok üzleti titokká történő nyilvánítására. Az árazott költségvetés a jelen indokolásban leírt körülményekre tekintettel ajánlattevő álláspontja szerint vitathatatlanul az értékelés alá eső ajánlati árát megalapozó információkat tartalmaz, erre tekintettel a nyilvánosságra hozatala jogszerűen megtiltható. Az árazott költségvetés minden tétele esetében megalapozott, hogy azok nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Az üzleti titoknak tekintett

árazott költségvetés nem tartalmaz a Kbt. 44. § (2)-(3) pontja szerinti adatokat, információkat.”

- [7] A kérelmező újabb előzetes vitarendezési kérelme alapján a felperes ismét árándokolást kért és hiánypótlást, melyet a nyertes ajánlattevő 2024. június 6-án teljesített.
- [8] A kérelmező a 2024. június 13-án előterjesztett harmadik előzetes vitarendezési kérelmében azt sérelmezte, hogy a felperes elfogadta a nyertes ajánlattevő – nyilvánosság elvét sértő – Indokolását. Ezt követően a felperes 2024. június 14-én hiánypótlási felhívást bocsátott ki a nyertes ajánlattevő felé, amelyben kizárólag az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017. (XII.19.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése előírásainak betartását kérte.
- [9] A nyertes ajánlattevő 2024. június 14-én – a benyújtott önkéntes hiánypótlásában, az alperes D.163/18/2023. határozatára hivatkozással – előadta, hogy az általa üzleti titokká nyilvánított adatok nem tartoznak a Kbt. 44. (2) és (3) bekezdésben megjelölt adatok, információk körébe, amelyeket nem nyilváníthat egy gazdasági szereplő üzleti titoknak; az indokolásokban szereplő adatok az ajánlattevő által képzett, adott beszerzésre vonatkozóan megjelölt alapadatok alapján számított egyedi értékek, információk. Az üzleti titok indokolásában „előadta, hogy miért, milyen módon okozna neki aránytalan sérelmet, ha az indokolásában szereplő adatok nyilvánosságra kerülnének, az milyen érdeksérelmet okozna számunkra. Rögzítette indokolásában, hogy ha az üzleti titokként kezelni kért adatok a versenytársak számára megismerhetővé válnának, azzal előnyre tennének szert a következő beszerzésekben, ugyanis előre meghatározhatóvá válna az árképzése, ezáltal sérülnének az üzleti érdekei. Társaságunk az üzleti titok indokolásában a Kbt. 44. (1) bekezdésének megfelelően határozta meg azt, hogy az adatok nyilvánosságra hozatala az üzleti tevékenysége szempontjából miként okozna aránytalan sérelmet”.
- [10] A felperes a kérelmező legutóbbi előzetes vitarendezési kérelmét elutasította, mert álláspontja szerint a nyertes ajánlattevő a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak határidőben és megfelelően eleget tett, így az üzleti titok indokolását elkülönített módon – változatlan tartalommal –rendelkezésre bocsátotta; az árándokolás során megadott, az árazott költségvetés adatait alátámasztó többletinformációk meg nem ismeréséhez fűződő jogi érdek egyértelműen azonosítható és értelmezhető, e körben eljárási cselekmény lefolytatása iránti kötelezettség nem terhelte; az, hogy az egyes részadatok nyilvánosak, szintén nem eredményezi, hogy összességében ne képezhetné üzleti titok tárgyát az árándokolás, hiszen azt egyben, minden kontextusában kell értelmezni; az üzleti titok indokolás megfelelően és részletesen kifejtésre került, nincs olyan ellentmondás, amelyet fel kellett volna tárnia.
- [11] A felperes ezt követően jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a nyertes ajánlattevő árándokolásának üzleti titokká nyilvánítása indokolásának felperesi elfogadásával szemben a Kbt. 44. § megsértését állítva.

### **Az alperes határozata**

- [12] Az alperes a 2024. július 29-én kelt D.405/12/2024. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 44. § (1) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 44. § (4) bekezdését, ezért megsemmisítette a felperes eljárását lezáró és azt követően hozott valamennyi döntését, továbbá a felperest 2.500.000 Ft összegű bírsággal sújtotta.
- [13] Indokolása szerint kétirányú vizsgálatot kellett lefolytatnia, egyrészt, hogy jogsértő-e maga az üzleti titokká nyilvánítás, az árándokolás tartalmaz-e olyan adatokat, amiket nem nyilváníthatott volna a nyertes ajánlattevő üzleti titokká; másrészt, hogy az árándokolást üzleti titokká nyilvánító ajánlattevői döntés indokolása is megfelelő volt-e.
- [14] Az üzleti titokká nyilvánított árándokolás egyrészt a rezsiradíj számításának részletezését, költségtételeit tartalmazta, továbbá élömunka ráfordítás részletezését (költségtáblázattal alátámasztva), részletezett költségkimutatást (táblázattal alátámasztva), alvállalkozói

(versenyeztetésre kerülő) ajánlatokat tételesen megbontva, költségcsökkentő tényezők felsorolását, valamint épületgépészeti szigetelés, csővezeték, szerelvények munkadíját, a felhasznált anyagok egységárait tartalmazta, illetve árképzési szempontokat, magyarázatokat. Az üzleti titokká nyilvánított adatok nem tartoznak a Kbt. 44. § (2) és (3) bekezdésben megjelölt adatok, információk körébe, amelyeket nem nyilváníthat egy gazdasági szereplő üzleti titokká.

- [15] A Kbt. 44. § (1) bekezdés elvárása szerint az indokolásnak olyannak kell lennie, amely részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna az ajánlattevő számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra. Az általános sérelem vagy veszély nem eleme az üzleti titoknak az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 1. § (1) bekezdése alapján. A jogos magánérdekekkel szembeni közjogi védelem az aránytalan sérelem szintjénél kezdődik, ezt a „szintet” el nem érő sérelem vagy veszélyeztetettség a közpénz felhasználás szükségszerűen vállalt „kockázatának” (költségének) minősül. Az üzletileg érzékeny adatkör önmagában nem minősíthető az üzleti titok fogalmába tartozó védett ismeretnek, a közbeszerzési eljárások ugyanis átláthatóságot és nyilvánosságot követelnek. Az üzleti titok megismerhetőségét megtiltó nyilatkozatban részletesen meg kell indokolni, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna az ajánlattevő számára aránytalan sérelmet, az indokolás nélküli vagy nem megfelelő indokolással az általánosság szintjén megfogalmazott üzleti titokra hivatkozásra a Kbt. 44. § (1) bekezdése sem ad lehetőséget. A magánjogi szerződések a szabadpiaci üzleti tevékenység során feljogosítják ugyan a szerződést kötő feleket a szerződés ténye és tartalmának titokban tartására, a közpénzek elnyerésének „jogkövetkezménye” azonban a teljeskörű nyilvánosság vállalása. A nyilvánosság és átláthatóság korlátozásának jogszabályi feltételeit körültekintően kell megvizsgálni és szigorúan kell megítélni.
- [16] Önmagában nem vitatja annak lehetőségét, hogy a nyertes ajánlattevő egyedi árazási módszere, ajánlati ára egyes elemeinek számítási háttere, a kalkulációjához felhasznált egyedi kedvezmények stb. üzleti titoknak minősülhetnek, és ha ez akár csak részleteiben is nyilvánosságra kerülne, akkor az a nyertes ajánlattevő üzleti tevékenysége szempontjából hátrányos következményekkel járhat. Azonban az Indokolásban (valamint az önkéntes hiánypótlásban) előadottak nem támasztják alá megfelelően a fenti sérelem bekövetkezhetőségének kellő valószínűségét, még kevésbé azt, hogy ez a bekövetkezhető sérelem a nyertes ajánlattevő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan lenne. A nyertes ajánlattevő lényegében csupán kijelenti, általánosságban említi régi partnerkapcsolatait és létező, de (szerződésszegés okán) el nem árulható kedvezményekre utal, továbbá árképzésének egyediségét hangsúlyozza, azonban az emiatti aránytalan mérvű érdeksérelem alátámasztását nem jeleníti meg kellő részletességgel. Az Indokolásban szereplő érvekre lényegében bármelyik gazdasági szereplő hivatkozhat, annak alátámasztása nélkül azonban ezen körülményekre történő pusztán hivatkozás túl általános. Önmagában az ajánlattevők között kialakuló árverseny ténye – mint aránytalan sérelem – nem elégséges indok az üzleti titok nyilvánosságra kerülésének megtiltásához, hiszen a közbeszerzési eljárás célja éppen az ajánlatok közötti minél nagyobb versengés lehetővé tétele. A közbeszerzési versenyben való részvétellel (az ajánlattétellel) az ajánlattevők pedig vállalják a nyilvánosságot, az átláthatóságot, felmérve annak esetleges kockázatait üzletvitelükre.
- [17] Az árkalkuláció módszerének egyedi, sajátos számítási módja, speciális elemei, más által nem kikövetkeztethető megoldásai teremthetnek alapot – az önálló értékelésre nem kerülő – ajánlati elemek nyilvánosságának korlátozására feltéve, hogy az ajánlattevő képes bemutatni a nyilvánosságra kerülés és az aránytalan sérelem közötti ok-okozati összefüggést azzal a részletességgel, amely alkalmas arra, hogy az ajánlatkérőt meggyőzze az üzleti titokká nyilvánított adatok nyilvánosságra hozatalát megtiltó nyilatkozat indokolásának

elfogadhatóságáról, azaz arról, hogy a közbeszerzés nyilvánosságának, átláthatóságának korlátozása jelen esetben – és kivételesen – indokolt volt. Az alperes a fentiek alapján erről nem győződött meg, a nyertes ajánlattevő Indokolása (és önkéntes hiánypótlása) nem felel meg a Kbt. 44. § (1) bekezdés fentiekben részletezett elvárásainak, szükséges lett volna ezért a Kbt. 44. § (4) bekezdése szerinti hiánypótlás eszközének alkalmazására. Ennek elmulasztása miatt a felperes a Kbt. 44. § (1) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 44. § (4) bekezdését. Az eljárást lezáró és azt követően hozott valamennyi döntés megsemmisítését a Kbt. 165. § (2) bekezdés *d)* pontja szerint rendelte el.

- [18] A bíróságot a Kbt. 165. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján szabta ki, melynek összegét a Kbt. 165. § (4) és (11) bekezdései alapján határozta meg. A jogsértés súlya körében értékelte, hogy a jogsértésnek kihatása volt az eljárást lezáró döntésre, de a felperes által könnyen reparálható; a közbeszerzés értékét; azt, hogy az adott közbeszerzésben korábban nem állapított meg hasonló jogsértést. Nem tudta a felperes javára mérlegelni a jogsértés megvalósulása óta eltelt rövid időt. Enyhítőleg vette figyelembe, hogy támogatásból megvalósuló projekthez esetlegesen visszafizetési szankció kapcsolódhat, mert a közbeszerzés 100%-os támogatásból valósul meg, és a jogsértések kifejezett szándékosságára utaló körülményt nem tárt fel.

#### **A kereset és a védírat**

- [19] A felperes a határozatot keresettel támadta, melyben kérte elsődlegesen annak megváltoztatását akként, hogy a bíróság a kérelmező jogorvoslati kérelmét utasítsa el, a bíróság kiszabását mellőzze és rendelkezzen az igazgatási szolgáltatási díj visszafizetéséről; másodlagosan a határozat megváltoztatását akként, hogy a bíróság mellőzze a bírságot vagy mérsékelje annak összegét. Perköltséget is igényelt, melynek összegét a bírósági eljárásban a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 2. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján 300.000 Ft összegben számította fel.
- [20] Hivatkozása szerint az alperes a tényállás téves értékelésével jogsértő döntést hozott, mert a nyertes ajánlattevő üzleti titok indokolása teljes mértékben megfelel a Kbt. és az Üttv. irányadó rendelkezéseinek. Erre tekintettel nem sértette meg a Kbt. 44. § (1) bekezdését és nem terhelte a Kbt. 44. § (4) bekezdésében rögzített hiánypótlási felhívás kiküldése. A nyertes ajánlattevő egyértelműen és világosan rögzítette, hogy milyen konkrét indokok alapján kéri az általa megadott adatok, információk üzleti titokká minősítését; minden egyes indokot pontosan körülhatárolt, azok bármely építőipari kivitelezési tevékenységet folytató gazdasági szereplő esetében értelmezhető olyan hivatkozások, amelyek az aránytalan sérelmet a konkrét gazdasági szereplő vonatkozásában is kifejezetten alátámasztják. Nem elfogadható az alperes azon megállapítása, hogy az üzletileg érzékeny adatkör önmagában nem minősíthető az üzleti titok fogalmába tartozó védett ismeretnek figyelemmel arra, hogy a Kbt. 44. § (1) bekezdés jogszabályi rendelkezése alapján nem vonható le olyan következtetés, amely alapján ez egyértelműen kimondható lenne. A nyertes ajánlattevő nyilatkozata a Kbt. 44. § (1) bekezdésének megfelelő, olyan érveket, indokokat sorakoztat fel, amelyek elegendőek ahhoz, hogy aránytalan sérelem érje azok nyilvánosságra hozatala esetén. A jogszabályi rendelkezés nem értelmezhető semmi esetre sem úgy, hogy az megfoszsa a gazdasági szereplő üzleti titokhoz való jogát abban az esetben, ha indokolása megfelelően kifejtett és nem az általánosság szintjén került megfogalmazásra. Az alperes által hivatkozott alapelveket (nyilvánosság, az eljárás átláthatósága, transzparencia) nem vitatja, azonban a konkrét jogszabályi rendelkezés léte, azaz Kbt. 44. §-ban rögzített jogszabályi rendelkezések okán, az alapelvek csupán másodlagosan hívhatóak életre. Mivel az alperes az elsődleges vizsgálata során egyértelműen megállapította, hogy az üzleti titok indokolás nem tartalmazott olyan adatokat, amelyek ne lehetnének üzleti titokká minősíthetőek, így „a teljeskörű nyilvánosság

vállalására” vonatkozó megállapítás nem értelmezhető, logikai ellentmondás. Az Indokolás elfogadásakor körültekintően és szigorúan, a Kbt. és az Üttv. irányadó rendelkezései szerint járt el. A nyertes ajánlattevő olyan indokolást nyújtott be, amely kapcsán további eljárási cselekmény nem terhelte. Az alperes megállapításai és értelmezése alkalmas arra, hogy az egyébként is gumiszabályt tartalmazó Kbt. 44. § (1) bekezdést úgy értelmezzék a gazdasági szereplők, amely további bizonytalanságokat teremt. A Kbt. 44. § (1) bekezdése nem elég egzakt, indokolatlan terhet ró az ajánlatkérőkre, amely terhet a határozat tovább erősít és nem ad konkrét támpontokat a jogszabályhely értelmezéséhez; általános, hajlítható indokokra hivatkozva állapítja meg a jogsértést.

- [21] A bírság kiszabása, illetve mértéke az elkövetett jogszabálysértéshez képest nem arányos. A Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján a tárgyi jogsértés kapcsán nem kötelező a bírság alkalmazása. A jogsértés súlyosnak minősítése túlzó, így az alperes tévesen, aránytalanul magas összegben állapította meg a bírság mértékét, melyet a bíróság – a KJD2020. 9. döntés II. pontja által alátámasztatottan – jogosult megváltoztatni.
- [22] Az alperes védiratában – a határozatában foglaltakat fenntartva – a kereset elutasítását kérte. Perköltséget is igényelt, melyet – a csatolt költségjegyzéken – az IM rendelet 3. § (3) bekezdése alapján számított fel akként, hogy 10 óra a kereset tanulmányozása, 10 óra a védirat elkészítése és 3 óra az iratfelterjesztés). Érvelésében kifejtette, hogy a jogorvoslati eljárásban nem volt vitatott, hogy milyen adatok, dokumentumok, üzleti információk körét tekintette a nyertes ajánlattevő olyan adatkörnek, amelyet üzleti titokként kért kezelni, továbbá nem volt vitatott, hogy ezek az adatok az üzleti titok körébe tartozhatnak-e vagy sem. A kérelmező azt sérelmezte, hogy ezen adatkör nyilvánosságra hozatalának megtiltását indokoló érvelés nem felel meg a Kbt. 44. § (1) bekezdés kívánalmainak. A jogorvoslati eljárásban arra az álláspontra jutott, hogy az érdeksérelem aránytalan mivoltát az indokolásban előadottak nem támasztották alá megfelelően, az érvelés pedig általában megfogalmazott indokokat hozott fel, olyanokat, amelyekre bármelyik gazdasági szereplő hivatkozhatna, amennyiben annak konkretizálását saját magára egyediesítve nem teszi meg. Ezért indokoltnak tartotta, hogy a felperes a hiánypótlás körében további indokolást, azaz az általánosságban előadottakat konkrétan alátámasztó érvelést kérjen. A bírság kiszabását a Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján jogosult volt mérlegelni, azt a határozatában kifejtettek alapján jelen ügyben indokoltnak tartotta. A bírság kiszabása során valamennyi körülményt értékelte határozatában, és annak alapján döntött annak mértéke felől. A bírság mértéke nem túlzó, a kiszabható bírság maximumához képest (10%), a becsült érték (280.615.831 Ft) 1%-át sem éri el (2.500.000 Ft). Mind a bírság kiszabása, mind annak mértéke okszerű és az elkövetett jogsértés súlyával arányos.

### **A bíróság döntése és jogi indokai**

- [23] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [24] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés *a)* pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívüli eljárásban bírálta el figyelemmel arra, hogy a felek tárgyalás tartását nem kérték és azt a bíróság sem tartotta szükségesnek.
- [25] A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a határozat meghozatalának – időpontjában fennálló tények alapján vizsgálta.
- [26] A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben

értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. A támadott határozat jogszabálysértő voltát a Kp. 78. § (1) bekezdésére és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. §-ára figyelemmel a felperesnek kellett bizonyítania.

- [27] A bíróságnak abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az alperes – a keresetben állított módon – jogsértően állapította-e meg, hogy a felperes megsértette a Kbt. 44. § (1) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 44. § (4) bekezdését.
- [28] A Kbt. 44. § (1) bekezdése szerint a gazdasági szereplő az ajánlatban, részvételi jelentkezésben, hiánypótlásban vagy felvilágosításban, valamint a 72. § szerinti indokolásban elkülönített módon elhelyezett, üzleti titkot (ideértve a védett ismeretet is) [az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. §] tartalmazó iratok nyilvánosságra hozatalát megtilthatja. Az üzleti titkot tartalmazó irat kizárólag olyan információkat tartalmazhat, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A gazdasági szereplő az üzleti titkot tartalmazó, elkülönített irathoz indokolást köteles csatolni, amelyben részletesen alátámasztja, hogy az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet. A gazdasági szereplő által adott indokolás nem megfelelő, amennyiben az általánosság szintjén kerül megfogalmazásra.
- [29] A Kbt. 44. § (4) bekezdése kimondja, hogy ha a gazdasági szereplő meghatározott információk, adatok üzleti titokká nyilvánítása során az (1) - (3) bekezdésben foglaltakat nem tartotta be, az ajánlatkérő hiánypótlás keretében köteles felhívni az érintett gazdasági szereplőt a megfelelő tartalmú dokumentum benyújtására.
- [30] A jogorvoslati kérelem alapján az alperesnek azt kellett vizsgálnia, hogy az ajánlatkérő megfelelően járt-e el annak eldöntése során, hogy a nyertes ajánlattevő árindokolása üzleti titokká nyilvánításának indokolása megfelelt-e a Kbt. 44. § (1) bekezdése szerinti követelménynek. Ennek kiindulópontjaként az alperes helytállóan utalt határozatában a közbeszerzési eljárásban érvényesülő nyilvánosság és átláthatóság követelményére, melyek a Kbt. 2. § (1) bekezdésben rögzített kiemelt alapelvek; s amelyeket kötelesek az ajánlatkérők biztosítani, a gazdasági szereplők pedig tiszteletben tartani; és – a Kbt. 2. § (7) bekezdésében deklarált módon – a Kbt. tételes rendelkezéseinek alkalmazásakor érvényesíteni is a közbeszerzési eljárás teljes tartama (valamint a szerződés megkötése és teljesítése és a jogorvoslati eljárás) során. A Kbt. 44. § (1) bekezdésének értelmezése és alkalmazása tehát kizárólag az alapelveknek megfelelően történhet. A felperes nem helytállóan hivatkozott ezért arra, hogy az alapelveknek csupán másodlagos jelentősége van a jelen ügy megítélésében.
- [31] A nyilvánosság és átláthatóság elve alapján a közbeszerzési eljárás adatai főszabályként teljeskörűen nyilvánosak. A közbeszerzési eljárásban pályázó gazdasági szereplőknek ennek tudatában kell részt venniük az eljárásokban, vállalva ezzel egyidejűleg azt is, hogy bizonyos üzletileg érzékeny adataikat is meg kell osztaniuk a nyilvánossággal, és ezáltal le is kell adniuk a versenylőnyükből. A teljeskörű nyilvánosság vállalását a szakirodalom a közpénzek elnyerése „többletköltségének” tekinti [A Kbt. 44. §-hoz fűzött Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, szerkesztette: Dezső Attila, a továbbiakban: Kommentár]. Ugyanakkor a jogalkotó – a minél szélesebb körű verseny biztosítása érdekében – ügyelt arra is, hogy ez a többletköltség ne legyen vállalhatatlan a gazdasági szereplők számára, ezért lehetővé tette az üzleti titok védelmének érvényesítését a közbeszerzési eljárásokban is, de azzal a feltétellel, hogy a jogos magánérdekekkel szembeni közjogi védelem csak az aránytalan sérelem szintjénél kezdődik. Az Európai Bíróság a C-266/09. számú ügyben az információs szabadsághoz fűződő közérdeket ítélte erősebbnek az üzleti titok védelméhez fűződő magánérdeknél. A bíróság e helyen utal arra a tényre, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata eredetileg, a részletes árazott költségvetés mellett, üzleti titokra hivatkozást nem tartalmazott.

- [32] A Kbt. 44. § (1) bekezdés rendelkezése egyértelmű abban, hogy csak az üzleti titok védelmét teszi lehetővé, melynek fogalmát az Üttv. 1. §-ára hivatkozással tölti fel tartalommal. Az Üttv. 1. § (1) bekezdése szerint üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető –, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint védett ismeret (know-how) az üzleti titoknak minősülő, azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, megoldás, tapasztalat vagy ezek összeállítása. A Kbt. 44. §-ához fűzött Kommentár szerint: „A gazdasági szereplők számos jogvédelemre érdemes ismerettel, adattal rendelkeznek, amelyek azonban sem a klasszikus szellemi tulajdon, sem az annak előszobájaként tekinthető üzleti titok védelmi szintjét nem érik el. Ezeket a gazdasági szereplők alapos indok nélkül nem osztják meg bárkivel, és a közbeszerzéseken kívüli szabadpiaci körülmények között ezt nem is kell megtenniük.” Az alperes tehát azzal is helytállóan érvelt, hogy az üzleti titok fogalma szűkebb az üzletileg érzékeny adatok körénél.
- [33] Az üzleti titok fenti fogalmának nem megfelelő adat/ismeret védelme a közbeszerzési eljárásban nem biztosítható. A fogalomnak megfelelő adatok akkor élvezhetnek védelmet, ha az adott információ vagy adat nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. Azt pedig, hogy miért és milyen módon okozna számára aránytalan sérelmet, az üzleti titok megismerhetőségét megtiltó nyilatkozatában az ajánlattevőnek kell részletesen megindokolnia. Ezt a Kbt. 44. § (1) bekezdése kógens rendelkezése egyértelmű követelményként fogalmazza meg. Az alperes ezért helytállóan rögzítette a határozatában azt, hogy az indokolás nélküli vagy nem megfelelő indokolással ellátott, az általánosság szintjén megfogalmazott üzleti titokra hivatkozásra a Kbt. 44. § (1) bekezdése nem ad lehetőséget. Ha tehát az ajánlattevő valamely adat bizalmas jellegére hivatkozik, köteles megfelelően részletes indokolást adni és viselni is a bizonyítás terhét.
- [34] A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete szerint: „Az ajánlatkérőnek az egyedi esetekben először azt kell megvizsgálnia, hogy az adat valóban üzleti titoknak minősül-e, majd azt, hogy annak nyilvánosságra hozatala valóban aránytalan sérelmet okozna-e az ajánlatkérőnek, és ha igen, fűződik-e ennek ellenére erősebb közérdek a nyilvánosságra hozatalához.” A bíróság az abban foglaltakkal egyetértve idézi a következő Kommentár részletet: „Ha az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy az ajánlattevői titokkörre minősítés túl széles, azaz nem felel meg a jogszabály feltételeinek, és ezt hiánypótlási eljárás keretében az ajánlattevő nem módosítja, illetve azt nem tudja megindokolni, úgy az ajánlatot érvénytelennek minősíti. Az ajánlatkérő nem felülbírálja az üzleti titok polgári jogi fogalmát, viszont az adott közbeszerzési eljárásban mégis meghatározza annak alkalmazhatósági kereteit, a Kbt. és Infotv. szabályai alapján.” A fentiek alapján tehát a benyújtott üzleti titkot és ahhoz kapcsolódó indokolást nem elegendő a formai követelményeknek és eljárási szabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálni. A Kbt. 44. § (4) bekezdése teljeskörű ellenőrzést vár el az ajánlatkérőktől annak megítélésében, hogy az üzleti titok és annak indokolása megfelelő-e. A nyilvánosság és átláthatóság korlátozásának jogszabályi feltételei megvalósulását ezért körültekintően kell megvizsgálni és szigorúan kell megítélni.
- [35] Ez a szigorú tartalmi vizsgálat pedig csak akkor végezhető el, ha az üzleti titokká nyilvánítás indoka kellően egyedi, részletes és konkrét. A jogszabályi elvárásnak megfelelően a gazdasági szereplőnek be kell tudnia mutatnia, hogy a védeni kívánt adatok köre a gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó; titkos, azaz egészben vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető; ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás; amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott

helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította (pl: szerződéses kötelezettségvállalás a titok védelmében az üzletei partnerek között, vagy a munkavállalók titoktartási nyilatkozata). Be kell mutatnia továbbá az elvart (védett) mértékű érdeksérelmet (pl: mekkora értéket képvisel az információ a jogosult, illetve versenytársai számára; mekkora erőfeszítés vagy anyagi ráfordítás árán hozta létre az információt, illetve mennyire lenne nehéz mások számára az információ megfelelő előállítása vagy lemásolása) és az ok-okozati összefüggést az érdeksérelem bekövetkezése és a nyilvánosságra hozatal között.

[36] Jelen ügyben a nyertes ajánlattevő által hivatkozott adatok köre (a beszerzési források, a beszerzési ár és kedvezmény, a szállítási költség, továbbá az egyes munkanemek egységárai, a rezsióradíjak, a munkadíjak költségei, a haszonkulcs és a tartalék, árképzési metódus) kétségtelenül a nyertes ajánlattevő gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó adatok. Azonban ezen adatok és ismeretek vonatkozásában az ajánlattevő nem mutatta be azt, hogy azok nyilvánosságra kerülése esetén milyen konkrét érdeksérelem (vagyoni hátrány) érheti. Önmagában az ajánlattevők között kialakuló árverseny ténye – aránytalan sérelemként hivatkozva – nem elégséges indok az üzleti titok nyilvánosságra kerülésének megtiltásához, hiszen a közbeszerzési eljárások egyik legfontosabb deklarált célja éppen az ajánlatok közötti minél nagyobb versengés lehetővé tétele, biztosítása. Erre az alperes is helytállóan hivatkozott. A felperes – az előzetes vitarendezési kérelmet elutasító döntésében – tévesen érvelt azzal, hogy a teljes árindokolást összességében kell vizsgálni és nincs jelentősége annak, hogy az árindokolás egyes elemei nyilvánosan hozzáférhetők. Abban az esetben, ha az indokolásban az ajánlattevő kifejezetten hivatkozik egyes adatok üzleti titok jellegére, azokat külön is vizsgálni szükséges, és természetesen a teljes árindokolást érintő, többletként értékelhető információ (árképzési metódus) is külön vizsgálat tárgyát képezheti. Az ajánlattevő szerződésszegésre sem hivatkozhat csupán általánosságban, anélkül, hogy konkrétan bemutatná és alátámasztaná, hogy konkrét szerződés(ek) megszegését milyen ténybeli és jogi alapon eredményezi az adott adat közlése, és a szerződésszegés milyen anyagi következménnyel járhat. Visszaül a bíróság arra is, hogy az adott adat vagy információ csak akkor részesülhet védelemben, ha az Üttv. alapján – tehát a közbeszerzési eljárásra tekintet nélkül is – üzleti titoknak minősül. Ezért az Üttv. 1. § (1) bekezdés azon követelményének is meg kell felelni, hogy a védeni kért adatok titokban tartása érdekében az ajánlattevő az általában elvárható magatartást tanúsította. Ugyanez vonatkozik a munkavállalói bérre/alvállalkozói díjra és annak költségeire. E körben megjegyzi a bíróság, hogy a munkabér költsége jogszabályban meghatározott elemekből is áll (adó- és járulék terhek, pótlékok), ezért azok – mint közismert tények – önmagukban nyilvánvalóan nem lehetnek üzleti titok tárgyai. Vizsgálni szükséges továbbá azt is, hogy az ajánlatban rögzített – üzleti titkot nem tartalmazó – adatok és az üzleti titokként védeni kért adatok köre egymással részben átfedésben van-e. Az ár kalkuláció metódusai, számítása módja vonatkozásában pedig az alperes helytállóan rögzítette, hogy csak a más által nem kikövetkeztethető megoldások teremthetnek alapot – az önálló értékelésre nem kerülő – ajánlati elemek nyilvánosságának korlátozására, mert az árképzés egyedi jellege és vagyoni értéke bír jelentőséggel.

[37] A megfelelő részletességű indokolás azért alapvető elvárás az ajánlattevők felé, hogy az ajánlatkérők megfelelően megvizsgálhassák, hogy az adott adatok valóban üzleti titoknak minősülnek-e; hogy azok nyilvánosságra hozatala valóban aránytalan sérelmet okozna-e; és ha igen, fűződik-e ennek ellenére közérdek azok nyilvánosságra hozatalához. Ez a közérdekűségi teszt segít annak eldöntésében, hogy az adott helyzetben mely érdek minősül erősebbnek. Ehhez lett volna szükséges a nyertes ajánlattevő részéről is a megfelelő indokolás rögzítésére.

[38] Az alperes megfelelően foglalta össze a nyertes ajánlattevő indokolása lényegét a határozata 48. pontjában, és azt megfelelően értékelte akként, hogy a nyertes ajánlattevő nem jelenítette meg kellő részletességgel az aránytalan mérvű érdeksérelmet, hanem olyan érvekre hivatkozott, amelyre lényegében bármelyik gazdasági szereplő hivatkozhat. Egyedi és konkrét

érdeksérelem bemutatása és alátámasztása, a nyilvánosságra kerülés és az aránytalan sérelem közötti ok-okozati összefüggés kellő részletességű bemutatásának hiányában azonban az Indokolás és annak – nívumot nem tartalmazó – kiegészítése a bíróság értékelése szerint sem felelt meg a Kbt. 44. § (1) bekezdése követelményeinek. A Kbt. 44. § (4) bekezdésében foglalt szabály alapján az Indokolás a felperes részéről jogszerűen nem volt elfogadható, ezért szükséges lett volna a hiánypótlás eszközének alkalmazása. Az alperes jogszerűen állapította meg, hogy ennek elmulasztása miatt a felperes – a Kbt. 44. § (1) bekezdésére tekintettel – megsértette a Kbt. 44. § (4) bekezdését.

- [39] A fentiek alapján a felperes megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az Indokolás elfogadásakor kellően körültekintően és szigorúan, a Kbt. és az Üttv. irányadó rendelkezései szerint járt el, és a nyertes ajánlattevő olyan indokolást nyújtott be, amelynek kapcsán további eljárási cselekmény nem terhelte. Az alperes jogszerűen állapította meg a terhére, hogy a Kbt. 44. § (4) bekezdése alapján további hiánypótlási felhívást kellett volna kibocsátania, melyben a nyertes ajánlattevőt felhívja az Indokolás kiegészítésére és alátámasztására. Ennek elvégzéséhez – a felperes állításával ellentétben – az alperes kellő támpontot adott a határozata 48-50. pontjaiban.
- [40] Az alperes által kiszabott szankció vonatkozásában a bíróság megállapította, hogy a felperes jogsértése valóban nem tartozik a Kbt. 165. § (6) bekezdés hatálya alá, mely rendelkezést az alperes nem is alkalmazta. Az alperes a Kbt. 165. § (3) bekezdés *d)* pontja felhatalmazása alapján mérlegelési jogkörében eljárva választotta a bírságot és mérlegeléssel határozta meg annak mértékét is. A Kp. 85. § (5) bekezdése szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
- [41] A felperes e körben kizárólag aránytalanságra hivatkozott és arra, hogy a jogsértés nem volt súlyos. A bíróság azonban az iratok alapján megállapította, hogy az alperes nem minősítette a felperes jogsértését súlyosnak, lévén azt nem mondta ki a határozatában. Az alperes a jogsértés súlya körében súlyosító és enyhítő körülményt is rögzített, így a felperes iratellenesen sérelmezte a jogsértés súlyosként való minősítését. Az alperes a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti értékelést végezte el, az ügy egyedi körülményeit ennek megfelelően tételesen értékelte, feltárva a súlyosító és az enyhítő körülményeket is. Ezen értékelések helyállóságát a felperes a keresetében nem vitatta. Az értékelési szempontok alapján sem a bírság alkalmazása, sem annak összege nem tekinthető aránytalannak a közbeszerzés – Kbt. 165. § (11) bekezdés *b)* pontja alapján releváns – értékére is figyelemmel. A bíróság ezért nem látott jogszerű lehetőséget annak megváltoztatására.
- [42] Mindezek alapján a bíróság a felperes teljes körben alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján – elutasította.
- [43] A felperes pervesztes lett, ezért az alperes perköltsége megtérítésére lett volna köteles, tekintettel azonban arra, hogy az alperes a perköltsége megállapítása alapjául az IM r. 3. § (3) bekezdésére hivatkozott, amely a jelen pertárgyértékes ügyben nem alkalmazható, a bíróság jogszerű felszámítás hiányában a perköltségről a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján nem rendelkezhetett.
- [44] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (1) bekezdésében meghatározott 30.000 Ft tételes eljárási illeték – a felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége folytán, a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján – az állam terhén marad.
- [45] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k. dr. Váczi Katalin s.k. dr. Winklerné dr. Nóvé Ildikó s.k.  
a tanács elnöke előadó bíró bíró