



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

---

**Iktatószám:** D.495/18/2020

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos

**Az I-II. r. kérelmezők:** Pátria Nyomda Zrt.  
Budapest, Hunyadi János út 7.  
ANY Biztonsági Nyomda Nyrt.  
Budapest, Halom u. 5.

**Képviselőjük:** Dr. Kádár Attila felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**Az ajánlatkérő:** BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság

**Az ajánlatkérő képviselője:** Budapest, Rumbach Sebestyén u. 19-21.  
Misefay Ügyvédi Iroda, Dr. Misefay Tibor ügyvéd  
Budapest, Falk Miksa u. 7.  
KRID azonosító: 18255669

**Részvételi szándékát jelző érdekelt:** iPixel Nyomdai és Grafikai Stúdió Kft.  
Budapest, Sörétgyár u. 2.  
KRID: 14410677

**Képviselője:** Szabó Balázs felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A beszerzés tárgya, értéke:**Előnyomtatott tekercses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények beszerzése jegyek és bérletek helyben történő nyomtatásához, nettó 2.298.000.000.-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 az egyesített jogorvoslati eljárásban a hivatalbóli kiterjesztés alapján megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 58. § (3) bekezdését, a kérelmezők által előterjesztett jogorvoslati kérelem tekintetében a jogorvoslati eljárást megszünteti.

A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő által 2020. július 6-án feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2020/S 130-318577 számon megjelent ajánlattételi felhívást, a közbeszerzési dokumentumokat és valamennyi, a közbeszerzési eljárásban hozott ajánlatkérői döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 50.000.000.-Ft, azaz ötvenmillió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszédési számlájára átutalással teljesítse.

A Döntőbizottság felhívja a Közbeszerzési Hatóság Titkárságát, hogy a kérelmezők részére a jelen határozat megküldésétől számított 8 napon belül utaljon vissza 11.490.000.-Ft, azaz tizenegymillió-négyszázkilencvenezer forint igazgatási szolgáltatási díjat.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat jogorvoslati eljárást megszüntető rendelkezései ellen a határozat kézbesítésétől számított nyolc napon belül közigazgatási perben kereseti kérelem terjeszthető elő. A határozat érdemi része ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## **INDOKOLÁS**

### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. Az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt, keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárást indított a rendelkező részben meghatározott árubeszerzés tárgyában (EKR000602172020), melynek ajánlattételi felhívását 2020. július 6-án adta fel és 2020. július 8-án jelent meg 2020/S 130-318577 számon. A többször módosított ajánlattételi felhívásban az alábbi előírások is szerepeltek:

„II.2.4) A közbeszerzés ismertetése: A közbeszerzés ismertetése: Adásvételi keretszerződés alapján „Előnyomatott tekerces kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvények beszerzése jegyek és bérletek helyben történő nyomtatásához”

A nyertes ajánlattevő által elvégzendő feladat: a műszaki leírásban meghatározott specifikációjú, előreláthatólag 312 000 000 db hőpapír szelvénynek a műszaki leírásban rögzített követelményeknek megfelelő előállítás (a jegytekerces-alappapír beszerzése, megnyomtatása, csomagolása és leszállítása) és az ajánlatkérő részére történő értékesítése. Az ajánlattevő helyt áll az általa szállított hőpapír alapján harmadik fél által az ajánlatkérő felé felmerülő szabadalmi, mintaoltalmi igények miatt. Az ajánlattevő feladatainak további részletes ismertetését a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák.

VI.3.) 10. Szakmai ajánlat: a műszaki leírásban meghatározott termék mintapéldánya, műszaki megfelelőségi nyilatkozat, és annak alátámasztására hivatalos gyártói nyilatkozat a közbeszerzési dokumentumok „I. Általános előírások” című kötetének 1.23. pontjában írottak szerint. A mintapéldányt kérjük az ajánlattételi határidő lejártáig a 1075 Bp., Rumbach S. u.

19-21. címre eljuttatni a közbeszerzési dokumentumokban írtak szerint. A mintapéldány vonatkozásában nincs hiánypótlás, hanem arra beáll az ajánlati kötöttség a bontás pillanatában. A mintapéldány benyújtása tehát NEM a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés h) pont szerint műszaki alkalmassági feltétel keretében történik, hanem a Kbt. 3. § 37. pontjában definiált szakmai ajánlat részeként.”

2. A dokumentáció 1.23. és 1.26. pontjai az alábbi előírásokat tartalmazták:

„1.23. Mintadarabok benyújtása szakmai ajánlatként, ajánlattétel előtti előzetes tesztelési lehetőség és az ajánlat érvényességének megállapítása céljából végzett tesztelés: a szakmai ajánlat részeként műszaki megfelelőségi nyilatkozat, valamint annak alátámasztásaként hivatalos gyártói nyilatkozat becsatolása szükséges az előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények minden típusú tekerceses kiserelésére vonatkozásában.

1.26. Az ajánlat benyújtásának formai követelményei

Ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplők figyelmét arra, hogy amennyiben az ajánlatkérő bármely benyújtandó nyilatkozatra vonatkozóan űrlapot bocsátott rendelkezésre, úgy az adott nyilatkozatra vonatkozó űrlap kitöltése kötelező! [...] Az EKR rendszeren keresztül benyújtott ajánlat alapvetően két típusú „dokumentumból” áll:

- kitöltött űrlapokból

- amennyiben az ajánlatkérő bármely benyújtandó nyilatkozatra vonatkozóan űrlapot bocsátott rendelkezésre, úgy az adott nyilatkozatra vonatkozó űrlap kitöltése kötelező!”

3. A dokumentáció mellékletét képező 5. számú nyilatkozatminta az alábbiakat is tartalmazta:

„5. SZ. MELLÉKLET

#### Nyilatkozat műszaki megfelelőségről

Alulírott/alulírottak....., mint a(z) ..... (cég megnevezése, székhelye) kötelezettségvállalásra jogosultja/jogosultjai a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt., mint Ajánlatkérő által a „Előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények beszerzése jegyek és bérletek helyben történő nyomtatásához” tárgyban indított Közbeszerzési eljárásban kijelentjük az alábbiakat:

Nyilatkozom/nyilatkozunk, hogy az általunk az eljárásban megajánlott termék a műszaki tartalomban foglaltaknak mindenben maradéktalanul megfelel (Műszaki leírás I., és II. pontjai szerint), az alábbiak szerint:

Tulajdonság:	Megfelelés kifejtése (vállalt műszaki értékek)	Vállalás szerinti szabvány	Kötelező vagy javasolt tulajdonság
Optikai fehérítő-mentes	igen/nem	-	-

4. A módosított dokumentáció részét képező műszaki leírás egyebek mellett az alábbiakat is tartalmazta:

„Hőpapír beszerzés 2020

Az ajánlatkérő szakmai ajánlatként a műszaki leírásban meghatározott termék mintapéldányát értékeli a következő szabályok szerint. A szakmai ajánlat részeként műszaki megfelelőségi nyilatkozat, valamint annak alátámasztásaként hivatalos gyártói nyilatkozat becsatolása szükséges az előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények minden típusú tekerceses kiserelésére vonatkozásában. A műszaki leírásban foglalt követelményeknek bármely módon meg nem felelő termék az ajánlat érvénytelenségét eredményezi. A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarab vonatkozásában az ajánlatkérő nem ad lehetőséget hiánypótlásra, arra beáll az ajánlati kötöttség a bontás pillanatában. Az ajánlatkérő a szakmai

ajánlat megfelelőségének megállapítása érdekében az ajánlat benyújtásával egyidejűleg a megajánlani kívánt, és a műszaki leírásban foglalt követelményeknek megfelelő előnyomtatott tekercses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényeknek megfelelő tulajdonságokkal rendelkező mintatekeres kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények benyújtását kéri mintadarabként, az alábbiak szerint:

#### Műszaki információk

Az ajánlatkérő tekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényeket az alábbi mennyiségek szerint igényel az ajánlattevőtől:

	Tekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények teszteléshez (tekercs db)	Tekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények összesen* (tekercs db)
18000 db** egységnyi jegyszelvényt tartalmazó TVM tekercs	2	3
7200 db** egységnyi jegyszelvényt tartalmazó nagyker tekercs	2	3
7200 db** egységnyi jegyszelvényt tartalmazó jegyraktári tekercs	2	3
3000 db** egységnyi jegyszelvényt tartalmazó pénztári tekercs.	2	3

\*A fennmaradó példányok biztonsági tartalékot képeznek, mivel az esetleges további, utólagos mintatekeres kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények bekérése Ajánlattevők részére aránytalanul nagy megterhelés lenne.

\*\* A megadott tekercsenkénti egységnyi jegyszelvény darabszámoktól való eltérés csak abban az esetben lehetséges, amennyiben az a jegyszelvények fizikai paraméterei (alapvetően vastagság) mellett a tekercsátmérő tekintetében meghatározott felső méretkorlát betartása miatt szükségessé válik.

Ugyanakkor ebben az esetben is elvárás a méretkorlátnak megfelelő lehető legnagyobb szelvényszám alkalmazása a tekercseken.

Mintatekeres kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényeket a műszaki leírásban foglaltaknak megfelelően kell legyártani és az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás keretein belül értékelésre leszállítani. [...] A fenti mintadarabok benyújtásának elmulasztása, vagy hiányos darabszámban történő benyújtása az ajánlat érvénytelenségét eredményezi. Az előzetes teszteléshez kapcsolódóan az ajánlatkérő értékesítési rendszerében készült nyomatok referenciaképei megtalálhatóak a <https://bkk.hu/tomegkozlekedes/jegyekesberletek/jegy-es-berletek/> oldalon. Az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett teszteléshez kapcsolódóan a nyomatok értékelése az ajánlatkérő értékesítési rendszerében, a jelenleg használt hőpapírra készült referencianyomatok alapján történik a jelen pont szerint.

(A) Előzetes tesztelési lehetőség biztosítása [...]

(B) A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarabok tesztelése a bontást követően, az ajánlat érvényességének megállapítása során:

Az előzetes teszteléstől megkülönböztetésre kerül az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelés, amely során az ajánlattevő az ajánlati felhívásban, és a közbeszerzési dokumentumokban megfogalmazottak szerint ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelésre bocsájtja a mintatekeres kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényeket, melyet mintanyomatok készítése alapján az ajánlatkérő elbírál.

B1. Általános műszaki megfelelés tesztelése az ajánlat érvényességének megállapítása során:

Az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelés a műszaki megfelelési nyilatkozatban foglaltak szerintiek vizsgálatára irányul nyomdaipari szakértő jelenlétében. [...] Az előnyomtatott tekercses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelése a műszaki leírás III.1. pontjában ismertetett nyomtatókon történik, az alábbiak szerint:

A. Futtathatósági, nyomtathatósági tesztelés menete: Az ajánlattevő által szállított mintatekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények futtathatóságának és nyomtathatóságának, a nyomtatás eredményének, az ajánlatkérő által elvárt jegy és bérletképek vizsgálatának menete az alábbi.

1) Vizsgálat műszaki megfelelési nyilatkozat és gyártói nyilatkozat alapján

A futtathatósági, nyomtathatósági teszteléseket megelőzően a tesztelésekre benyújtott mintatekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények műszaki leírás szerinti fizikai paramétereire ellenőrzésre kerülnek a papírgyártó ajánlattevő vagy annak papírgyártó partnere által kiállított hivatalos gyártói nyilatkozat alapján. A műszaki megfelelési nyilatkozat és gyártói nyilatkozat tartalmazza legalább a következőket: [...]

- optikai fehérítő-mentes, igen/nem [...]

Az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelésen csak azok a hőpapírszelvények felelhetnek meg, amelyek a fenti követelmények szerint megfelelnek a műszaki leírásban meghatározottaknak.

2) Az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelés elemei:

A tesztelés az ajánlatkérő által kialakított teszt környezetben kerül lebonyolításra. [...] A tesztelés időpontjáról az ajánlattevőket az ajánlatkérő előzetesen írásban értesíti, akik a saját hőpapírjuk tesztelésen jelen lehetnek. Az ajánlat érvényességének megállapítása során végzett tesztelés eredményét az ajánlatkérő, illetve az általa által megbízott szakértő értékeli. Az értékelés az alábbiakra terjed ki: [...]

B2. Hamisítás elleni védelem általános tesztelése az ajánlat érvényességének megállapítása során:

A tesztelésekre benyújtott mintatekercs kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények műszaki leírás szerinti megfelelése ellenőrzésre kerül az Ajánlatkérő által kijelölt intézetben.

A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarabok anyagába beépített biztonsági elemek

- A termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon therm nyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz.
- Az alappapír:
  - optikai fehérítő-mentes, [...]

A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarabokra a nyomda által rányomtatott biztonsági elemek [...]

- A termék tartalmazza vegyszeres hamisítás megelőzése érdekében speciális leoldódó narancssárga festéket a jegyszelvény előoldalán Ajánlatkérő által meghatározott grafikának megfelelően. A vegyszeres leoldódás hatására az elváltozásnak szabad szemmel jól láthatónak kell lennie.

- A termék tartalmazza,
  - a hátoldalon vonalkód formájában a Műszaki leírás 5.2.2 pontban meghatározott vonalkódot,
  - a hátoldalon a Műszaki leírás 5. fejezete szerint a sor és sorozat számot Aztec kód formájában.

A tekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvényeket hamisítják. Ajánlatkérő fél éves rendszerességgel kérheti a tekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvények hamisítás elleni védettségének felülvizsgálatát, és amennyiben valamely biztonsági elem megismételt tesztelés alapján nem biztosítja a tesztelésen elvárt hamisítás elleni védettséget, Ajánlatkérő kérheti a biztonsági elem módosítását oly módon, hogy az a hamisítás elleni védettséget ismét biztosítsa.

A tesztelés a 3. sz. melléklet szerint történik, a tesztelés eredményéről az ajánlatkérő a tesztelési segédletek 3. sz. mellékletében foglaltak alapján jegyzőkönyvet állít össze, amelyet az érintett ajánlattevő részére is rendelkezésre bocsát. A tesztelésekre benyújtott mintatekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvények műszaki leírás B2. pontjában foglalt általános és az érvényesség feltételeként előírt hamisítás elleni biztonsági elemek ellenőrzésre kerülnek az Ajánlatkérő által kijelölt intézetben. [...]

Az értékelés az alábbiakra terjed ki: [...]

Nyertes Ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt megrendelt hőpapír (Termék) műszaki adatai

A hőpapírral (Termék) szemben támasztott kiemelten fontos követelmény, hogy Ajánlatkérő ügyfélközpontjaiban, személyes ügyfélszolgálatán, jegyraktárában, valamint a jegykiadó automatáiban (TVM: Ticket Vending Machine) előállított menetjegyek és bérletek azok jelentős értéke miatt biztonságosak, vagyis a hamisítás ellen a lehető legnagyobb mértékben védettek legyenek. További követelmény, hogy a hőpapírra a jelenleg használt előnyomatott tekerccses kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvényekkel legalább azonos minőségben lehessen nyomtatni, díjtermékeket megjeleníteni. Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás ideje alatt, illetve az Ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálybalépését megelőzően a jelen Dokumentáció elején ismertetett B2 pont szerinti teszteléshez szükséges mintatekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvényeket kér be Ajánlattevőtől. A mintatekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvények mennyiségét és leírását a Tájékoztató a Kbt. 57. § (1) bekezdés b) pontja szerinti dokumentum, illetve a műszaki leírás tartalmazza.

A nyertes Ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt un. oktatási hőpapír szelvények megrendelhetősége szintén fontos követelmény, tekintettel arra, hogy azok segítségével tanulnak be Ajánlatkérő új munkavállalói, továbbá az un. oktatási hőpapír szelvényekre a díjtermékekkel kapcsolatos fejlesztések tesztelése végett is szükség van. Ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás alapján az alábbiak szerint tervezi hőpapír megrendelését.

#### I. Hőpapír

A hőpapír fizikai tulajdonságai

A pénztári helyben nyomtatásnál felhasználásra kerülő papír: előnyomatott tekerccses kiszerezésű, biztonsági thermoalap-papír, melynek nyomtatása direkt thermo-eljárással történik, ehhez az előoldali megjelenítő felületén utólagosan, a hőnyomatató által felvitt jelölések befogadására szolgáló információhordozó zónát tartalmaz. A jegyalap-papír feleljen meg az olvashatóságra vonatkozóan a 48/ 2013. (XI.15.) NGM rendelet 3. mellékletében meghatározott feltételeknek (jelenleg 8 év). [...]

3. A díjtermékek előállítására alkalmas hőpapír szelvények biztonsági elemei:

3.1. A gyártáskor a hőpapír szelvények anyagába beépített biztonsági elemek:

- A termék hordozója biztonsági papír, amely az előoldalon thermonyomatatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz.
- Az alappapír: o optikai fehérítő-mentes, [...]

5. Hátoldal [...]

#### 5.2.2. Vonalkód

A kód felépítése GS1 szabványos.

A kód adattartalma megfelel a következőknek:  $(90)4n+1an+8n$  [...]

5.5.2.1. Hátoldal [...] Ajánlatkérő a hőpapír hátoldalának végleges tartalmát és a hátoldalon feltüntetendő szövegek, képek egyéb azonosító adatok végleges formáját a szerződéskötést követő 10 napon belül meghatározza. Ajánlatkérő a nyertes Ajánlattevővel kötendő szerződés hatálya alatt egyoldalúan jogosult a biztonsági hőpapír alapú Díjtermékek hátoldali képeinek módosítására, ideértve a hátoldali képen szereplő szövegek, minták elrendezését, a hátoldali színek, illetve a QR vagy egyéb kód és/vagy vonalkód szerepeltetését vagy elhagyását, valamint adattartalmának megváltoztatását is. Az ajánlatkérő felhívja a figyelmet arra, hogy a papír hátoldali színe (fehérsége) befolyásolja a kódbeolvasó eszközök hatékonyságát, ezért az eljárás során benyújtott és az előzetes teszteleseken megfelelt hátoldalt és annak féhérségét ajánlatkérő a szerződés teljes időtartama alatt megköveteli. Mindemelett fenntartjuk a jogot a papír hátoldali színének, féhérségének – megváltoztatására a beolvasás biztosításának hatékonysága érdekében. [...]

#### IV. Gyártásbiztonság

1. Az Ajánlattevőnek meg kell neveznie az alappapír, valamint a biztonsági elemek gyártóit írásban.

Mellékletek

1. sz. mell. thermopapír előzetes futtathatósági teszt-jegyzőkönyv

3. sz. mell. tesztelési segédlet fizikai teszt

4. sz. mell. okmánybiztonsági elemek vizsgálati metodikája”

A 3. sz. melléklet szerinti táblázatban az alábbi előírások is szerepeltek:

Pályázói minta	Alappapírba beillesztett biztonsági elemek			Nyomdai úton felvitt biztonsági elemek
	A termék hordozója biztonsági papír, amely egyik oldalán termonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz Kedvező eredmény: <u>igen</u>	Optikaifehérítő-mentes Kedvező eredmény: <u>igen</u>	Anyagában vizuális azonosításra alkalmas biztonsági elemet tartalmaz, amely vegyszeres manipulációt szabad szemmel láthatóan indukálja (pl. plancsetta) Kedvező eredmény: <u>igen</u> [...]	[...] Hátoldalon számokkal kiírt sorszám megjelenítése ugyanezen oldalon vonalkód formájában Kedvező eredmény: <u>igen</u> [...].

A 4. sz. mellékletben az alábbi előírások is szerepeltek:

„1. Az alappapírban található biztonsági elemek vizsgálata

- Követelmények:

- A termék hordozója biztonsági papír, amely egyik oldalán termonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz.[...]

- az alappapír nem tartalmazhat optikai fehérítőt;

- Vizsgálat:

Vizuális azonosításra alkalmas biztonsági elem meglétének ellenőrzése normál megvilágítás mellett [...]

5. Nyomatelemek biztonsági ellenőrzése

Követelmények: [...]

A hátoldalnak tartalmaznia kell, a sorozat és sorszámot vonalkód formájában.

Vizsgálat: [...]

A hátoldali sorozat és sorszám vonalkód formájában történt megjelenítésének ellenőrzése (a vonalkód olvashatóságának, méretének ellenőrzése).”

5. Ajánlatot nyújtottak be a kérelmezők és az iPixel Nyomda és Grafikai Stúdió Kft. (a továbbiakban: iPixel Kft.). A kérelmezők ajánlata 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozatban (dokumentáció 5. sz. melléklete szerinti iratminta) az alábbiak is szerepeltek: „Nyilatkozunk, hogy az általunk az eljárásban megajánlott termék a műszaki tartalomban foglaltaknak mindenben maradéktalanul megfelel (Műszaki leírás I., és II. pontjai szerint) az alábbiak szerint:

Optikai fehérítő-mentes	<u>igen/nem</u>	
-------------------------	-----------------	--

Az ajánlat 24-25. oldalain került csatolásra a DIPA Zrt. által kiállított „Biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír 120 g/m<sup>2</sup>” című termékspecifikáció, melyben az alábbi megállapítások is szerepeltek:

„Leírás: A biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír egy standart érzékenységgel és a jegy tartományra optimalizált stabilitással ellátott Non-Topcoated hőpapír

Felhasználás: Biztonsági jegypapír busz-és vonatjegyhez.

Optikai aktivitás	<u>mentes</u>	
-------------------	---------------	--

6. Az iPixel Kft. ajánlatában is csatolásra került a dokumentáció mellékletét képező 5. számú nyilatkozatminta, amelyben az optikai fehérítőmentességre vonatkozó, dokumentáció 5. számú melléklete szerinti nyilatkozat a kérelmezőkkel azonos módon került megtételre.

7. Az ajánlatkérő 2020. augusztus 18-án az iPixel Kft. termékmintáját érintően futtathatósági tesztejegyzőkönyvet (TVM), majd 2020. augusztus 28-án futtathatósági teszt a hőpapír eszközök által történő továbbítására, nyomatok minőségére vonatkozó tesztelésének folytatása (Nagyker, Jegyraktár, Pénztár) tesztejegyzőkönyvet vett fel. Az ajánlatkérő 2020. augusztus 18-án, valamint 2020. augusztus 31-én futtathatósági és beolvasási tesztejegyzőkönyvet vett fel a kérelmezők termékmintáit érintően.

8. Az ajánlatkérő 2020. szeptember 25-én feltöltötte az EKR-be a „FOGRA vizsgálati jelentés 32869-2” című dokumentum angol és magyar nyelvű változatát (a továbbiakban: FOGRA-jelentés). A FOGRA-jelentésben a kérelmezőket érintő alábbi megállapítások szerepeltek:

„2. Vizsgálati eljárás

A 4. melléklet ismerteti a BKK biztonsági hőpapírszelvények okmánybiztonsági elemeire vonatkozó vizsgálati metodikát, és a következő vizsgálatokat tartalmazza: [...]

(1. vizsgálat) Az alappapírban található biztonsági elemek vizsgálata (hivatkozás a 3. és 5. mellékletre) [...]

A 3. melléklet meghatározza az alappapírba beillesztett és a nyomdai úton felvitt kötelező biztonsági elemeket (amelyeket az (1. vizsgálat) és az (5. vizsgálat) során értékelünk ki). A 2. táblázat összefoglalja a 3. mellékletben szereplő biztonsági elemeket.

Alappapír	Nyomdai úton felvitt biztonsági elem
termonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonat az egyik oldalon	UV-peremsáv az előoldalon
optikai fehérítőelemtől való mentesség	áttetsző holografikus fólia csík
vegyszeres hatást jelző elem	a jegy sorszámát jelző nyomtatott vonalkód
folyamatos, kétszínű biztonsági alnyomat a termoréteg oldalon	a manipulációt jelző, leoldódó narancssárgafesték

3.1.3. 4. melléklet – 1c. szakasz (3. melléklet):

Követelmény: az alappapír nem tartalmazhat optikai fehérítőelemet. [...]

A vizsgált szelvények UV-fényben (365 nm)

A termék optikai fehérítő elemet tartalmaz

Értékelés: A termék nem felel meg a követelménynek.”

A FOGRA-jelentésben az iPixel Kft.-t érintően az alábbi megállapítások szerepeltek:

„3.1.3. 4. melléklet – 1c. szakasz (3. melléklet):

Követelmény: az alappapír nem tartalmazhat optikai fehérítőelemet. [...]

A vizsgált szelvények UV-fényben (365 nm)

Értékelés: A termék megfelel a követelménynek.

3.5.6. 4. melléklet – 5f. szakasz (3. melléklet)

Követelmények:

A hátoldalnak tartalmaznia kell a sorozat- és sorszámot, vonalkód formájában. [...]

Értékelés: a termék megfelel a követelménynek.”

9. A kérelmezők 2020. szeptember 30-án előzetes vitarendezési kérelmet terjesztettek elő:

„I. Az ajánlatkérő 2020. szeptember 25. napján az EKR rendszerbe feltöltött 200917\_BKK Budapest 2\_applicant 2\_Patria\_ANY hiteles fordítása\_es\_FOGRAszakvelemeny dokumentumban foglaltak tekintetében a Kbt. 80. § (1) bekezdése szerinti három munkanapon belül a részben jogsértő ajánlatkérői eljárási cselekménye tekintetében indítványozom, hogy az ajánlatkérő a hivatkozott dokumentumban foglalt és a kérelemben részletezett kifogások alapján vizsgálja felül az ottani megállapításokat, mivel a közös ajánlattevők álláspontja szerint az abban szereplő megállapítások nem felelnek meg az ajánlatkérő által a műszaki leírásban rögzített előírásoknak. Nem az előírásokban szereplő elvárások kerültek vizsgálatra, illetve olyan adatokra alapította az ajánlatkérő a jegyzőkönyvben foglalt megállapításokat, melyek nem relevánsak a megállapítás körében és annak alátámasztására nem vehetők figyelembe.[...] Az ajánlatkérő fent nevesített dokumentuma a következőkben részletezettek alapján jogsértően tartalmaz megállapításokat a műszaki elvárásoknak való megfelelés körében. Az ajánlatkérő a műszaki leírásban a következőket határozta meg a műszaki megfelelés körében: [...]

„A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarabok anyagába beépített biztonsági elemek

- A termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz.
- Az alappapír:
  - optikai fehérítő-mentes, [...]

3.1.3. 4. melléklet – 1c. szakasz (3. melléklet): [...]

A [...] műszaki leírás alapján:

„B2. Hamisítás elleni védelem általános tesztelése az ajánlat érvényességének megállapítása során:

- A termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz.
- Az alappapír: optikai fehérítő-mentes, ”

A közös ajánlattevők álláspontja szerint a kifogásolt megállapítás kiindulópontja a termék, mint fogalom. Ebben a körben a következőkre kell figyelemmel lenni. A vonatkozó esetben a papír előállítás és elnevezése a következők szerint alakul. Az előírás szerint az alappapírnak kell fehérítő-mentesnek lennie.

Papírgyár

Alappapír: biztonsági elemeket tartalmazó papír, amely nem tartalmazhat optikai fehérítőt, ez készül a papírgyárban.

Thermo réteg: az alappapírra felhordásra kerül egy speciális hőérzékeny réteg ami már tartalmaz optikai fehérítőt, de ez nem papír hanem egy mázréteg (kb mint ha befestենék a papírt valamilyen fehér színű festékkel). Ezt a réteget szintén a papírgyár viszi fel a papírra.

Nyomda

A thermo réteggel ellátott biztonsági papírra a nyomda a megrendelő által előírt grafikai elemeket rányomtatja (szöveg, sorszám, diffrakciós fólia, vonalkód, Qr kód, biztonsági festék stb). Ezzel létrejön a termék, amit a BKK-nak szállít.

#### BKK

A terméket a BKK további adatokkal látja el a jegykiadó automatákban működő nyomtatóival. Ezek hőnyomtatók, amik a terméken található thermo réteget használva jelenítik meg a felvitt információt.

A közös ajánlattevők álláspontja szerint az ajánlatkérői előírásnak mindenben megfelel az ajánlat, mivel

- a termék hordozója az alappapír és erre az alappapírra kerül a thermo mázréteg,
- a thermo papír alappapírja nem tartalmazhat optikai fehérítőt, a thermo mázréteggel kapcsolatban ilyen kitételt a műszaki leírás nem tartalmaz.

A Fogra által végzett vizsgálat tárgya nem maga az alappapír, hanem a thermoréteggel ellátott készjegy volt, amely a felvitt thermoréteg következtében UV-fényben fluoreszkált. Ajánlatunk 24. oldalán mellékeljük a DIPA [...] Zrt. gyári adatlapját, amely alapján az alappapír optikai aktivitást nem mutat, azaz optikai fehérítőmentes. Ennek igazolására jelen vitarendezési kérelmünkhöz csatoljuk a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Szakértői Intézete által az alappapír vonatkozásában kibocsátott szakhatósági állásfoglalást. Az alappapír optikai fehérítőmentességét az ANY [...] Nyrt. laboratóriumában is megvizsgáltuk, a vizsgálati jegyzőkönyvet vitarendezési kérelmünkhöz csatoljuk. [...]

II. A közös ajánlattevők álláspontja szerint az iPixel Kft. ajánlata érvénytelen a Kbt. 69. § (1) – (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján a következőkre figyelemmel és a közös ajánlattevők kérik az iPixel Kft. ajánlata érvénytelenségének a megállapítását.

Jogsértőnek tartott dokumentum: 200818\_Ipixel\_futtathatósági\_jk\_[...]

„Vonalkód felépítés

A befűzést követően kiderült, hogy az Ajánlattevő (iPixel) számára nem egyértelmű előírás miatt, a vonalkódok más karakterszámmal készültek (13 db 15 db helyett)”.

Álláspontunk szerint a [...] műszaki leírás a szabvány megjelölésével egyértelműen rendelkezik a vonalkód felépítéséről:

„5.2.2. Vonalkód [...]”

A 13 karakterszámmal jelölt vonalkód felépítése nem felelt meg a GS1 szabványnak. A vonalkód beépítésének sikerességét az jelenti, hogy TVM tekercs esetén az un. FareGoData felügyeleti rendszer adatbázisában a nyomtatásnak megfelelő elő- és hátlapi sorszámokkal megjelenik az értékesített termék, a TVM, pénztári, jegyraktári, nagyker tekercs esetén kódolvasóval ellenőrizhető az adattartalom. A műszaki leírásban szereplő kódképzési metodika egyértelműen meghatározza, hogy a GS1 szabványnak csak 15 karakterrel lehet megfelelni. Álláspontunk szerint a fentiek alapján az iPixel Kft. által benyújtott minták nem megfelelőek, ennek következtében a 2020.08.28-án [...] felvett futtathatósági teszten is nem megfelelőséget eredményt kellett volna rögzíteni. [...]

A kérelmezők az előzetes vitarendezési kérelemhez mellékeltek az ANY Biztonsági Nyomda Nyrt. által készített vizsgálati jegyzőkönyvet, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat 30710/135-3/2020.Ált. iktatószámú szakhatósági állásfoglalását, amelyet a DIPA Diósgyőri Papírgyár Zrt. export szállítási engedélykérelmével összefüggésben adott ki a hatóság, és amelyben az alábbi megállapítások is szerepeltek:

„A papírgyártás során alkalmazott védelmi elem(ek) miatt a 110 g/m<sup>2</sup> négyzetmétertömegű, „thermo alappapír 110 g/m<sup>2</sup>” elnevezésű papír az 52/2012. (III. 28.) Korm. rendelet 1. § 5. pontja alapján biztonsági papírnak minősül, és országhatárt átlépő kereskedelme engedélyköteles.

Megállapítottuk, hogy a mintaként rendelkezésre bocsátott papírból

- forgalomban levő magyar bankjegy,
  - a 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó biztonsági okmány, illetve
  - a 98/1995. (VII. 24.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó értékpapír
- nem készül.

Fentiek alapján a DIPA Diósgyőri Papírgyár Zrt. részére az export szállítási engedélyek kiadásához szakhatósági szempontból hozzájárulunk.

A papír műszaki paraméterei:  
 négyzetmétertömeg: 110 g/m<sup>2</sup>;  
 szín: chamois;  
 optikai fehérítőszers: nem tartalmaz.[...]

A Budapest Főváros Kormányhivatala Kereskedelmi, Haditechnikai, Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztály Kereskedelmi Osztálya megkeresésében megjelölt – külföldi partner, a termékre bevonatot felvivő: a német Sihl GmbH. cég [...];  
 – rendeltetés: tenderen történő részvételhez benyújtandó mintapapír, felületkezelés céljából kiszállítva a megrendelőhöz.”

10. Az ajánlatkérő 2020. október 5-én a kérelmezők előzetes vitarendezési kérelmét az alábbi indokokkal elutasította:

„1./ Optikai fehérítő-mentesség

1.1) Vitarendezési kérelmükben elfoglalt álláspontjuk szerint a Közbeszerzési Előírások tekintetében meg kell különböztetni a „thermo mázrétegnélküli papírt” és a „thermo mázréteggel ellátott papírt”. Az Ajánlatkérő rögzíti, hogy a Közbeszerzési Eljárásban véglegesnek tekintendő, 2020. augusztus 3-án kiadott „Műszaki Leírás – 3. számú módosítás szerint” című dokumentumban nem különböztette meg fogalmilag az „alappapírt”, a „biztonsági hőbevonattal vagy thermo réteggel ellátott biztonsági papírt”, a „hőpapír szelvényeket” és a „terméket”.

Ezt támasztja alá Műszaki Leírás 13. oldalán írott definíció, amelyben alappapírként a thermo réteggel ellátott hőpapír tekintendő. [...]

1.2) Az Ajánlatkérő beszerzése olyan előnyömtatott biztonsági hőpapír szelvényekre irányul, amely szelvényekre az Ajánlatkérő a saját készülékeivel kívánja rányomtatni tömegközlekedésben használt jegyeket és bérleteket. Továbbá a komplett termék optikai fehérítő mentességére a digitális ellenőrzőkészülékekkel való beolvashatóság, ezáltal a hamisítások kiszűrése érdekében van szüksége az Ajánlatkérőnek. Így az Ajánlatkérő számára semmilyen relevanciával nem bír a biztonsági hőbevonat vagy thermo réteg nélküli papír. Az Ajánlatkérő ezért nem különböztette meg a Műszaki Leírás előírásait bevonat nélküli és a bevonattal ellátott papírok között, hanem egységesen kezelte a fent idézett fogalmakat.

1.3) A Műszaki Leírás 6. oldalán a „A. Futtathatósági, nyomtathatósági tesztelés menete:” című pont „1) Vizsgálat műszaki megfelelőségi nyilatkozat és gyártói nyilatkozat alapján” című alpontjában írottak szerint: [...]

Az a tény, hogy a közös ajánlattevők mintatekercei optikai fehérítőt tartalmaznak önmagában ezen előírás alapján is az ajánlat érvénytelenségét eredményezi. Mivel a műszaki leírás egyértelműen „hőpapír szelvények”-ről szól, így nem helytálló tehát a vitarendezési kérelem 4. oldal tetején szereplő azon állítása, hogy a „thermo mázréteggel kapcsolatban ilyen kitélt a műszaki leírás nem tartalmaz”:

1.4) A fogalmak egységes értelmezését és az optikai fehérítő-mentesség komplett termékre történő előírását támasztja alá az is, hogy a Közbeszerzés Dokumentumok szerint az ajánlatban csatolandó „Nyilatkozat a műszaki megfelelőségről” című dokumentumban az Ajánlatkérő a komplett termék, s nem a még feldolgozatlan papírgyári papír vonatkozásában írta elő az optikai fehérítő mentességet. A nyilatkozatmintának megfelelően, a közös ajánlattevők saját maguk is a megajánlott termék, azaz a komplett biztonsági

hőpapírszelvények tekintetében jelentették ki az optikai fehérítő-mentességet a 2020. augusztus 17-én felbontott ajánlatuk 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozatukban. [...]

Az a tény, hogy a közös ajánlattevők mintatekercei – a fenti nyilatkozat ellenére - optikai fehérítőt tartalmaznak, az ajánlat érvénytelenségét eredményezi önmagában már ezen előírás alapján is.

1.5) Az előző pontban írottakkal összhangban az ajánlat 22. oldalán megjelölt alapanyaggyártónak a 24-25. oldalon lévő nyilatkozata is a biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír optikai fehérítő-mentességére vonatkozik, s nem a még feldolgozatlan papírgyári papírra: [...]

1.6) A fenti nyilatkozatok éppen azt támasztják alá, hogy az optikai fehérítő-mentességre vonatkozó előírást a közös ajánlattevők mindezülig a komplett termékre értették, csak a laborvizsgálatok eredményének megismerését követően kísérlik meg az Ajánlatkérő egyértelmű előírásait a még feldolgozatlan papírgyári papírra vonatkoztatni. Megjegyezzük, hogy a közös ajánlattevők a közbeszerzési eljárás során nem tettek fel kiegészítő tájékoztatáskérést az optikai fehérítő-mentességgel kapcsolatban. Egyébként a fogalmak értelmezésétől függetlenül a fenti nyilatkozatok és a laborvizsgálat eredménye közötti ellentmondás miatt az Ajánlatkérő vizsgálja a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontjára alapozott kizárás feltételeinek fennállását.

1.7) A termék hátoldalának nem kellett thermonyomatokkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaznia, csak az előoldalnak. (Műszaki Leírás 9. oldal, B2. pont első francia bekezdés). Így a hátoldalnak nem volt szabad tartalmaznia a vitarendezési kérelem 4. oldalának tetején említett „thermo mázréteget”. A laborvizsgálat a közös ajánlattevők termékének thermo réteg nélküli hátoldalán (reverse side) is kimutatott optikai fehérítőt: [...]

A laborvizsgálat tehát megerősítette, hogy a „thermo mázréteg” nélküli papír is tartalmaz optikai fehérítőt, amelyre tekintettel a közös ajánlattevők jelenlegi értelmezése alapján is egyértelműen megállapítható a Műszaki Leírásba való ütközés.

1.8) Rögzítendő, hogy a laborvizsgálatot végző szervezet az „alappapírra” (base paper) vonatkozó előírás tekintetében állapította meg a termék nem megfelelőségét. Így az Ajánlatkérő független, Németország és Európa egyik vezető nyomdatechnikai laborjának vizsgálati eredményét elfogadva kénytelen megállapítani a közös ajánlattevők ajánlatának érvénytelenségét az optikai fehérítő tartalomra tekintettel. A fentiek alapján szükségtelen az optikai fehérítő-mentességi vizsgálat újbóli, megismételt elvégzése az alappapír vonatkozásában. [...]

4. Laborvizsgálati jegyzőkönyv kontra vitarendezési kérelem dokumentumai.

A Kbt. 2. § (1) bekezdésében előírt, a verseny tisztaságának, átláthatóságának és nyilvánosságának biztosítására, illetve tiszteletben tartására kötelező alapelvre tekintettel az Ajánlatkérő független laboratóriummal végeztette el a hamisítás elleni védelemmel kapcsolatos biztonsági előírások teljesítésének ellenőrzését az ajánlattevők által benyújtott minta példányok tekintetében a Műszaki Leírás B2 pont első bekezdésében írottaknak megfelelően. Határozottan visszautasítjuk közös ajánlattevők azon, a valóságnak meg nem felelő állítását, hogy a laborvizsgálati jegyzőkönyv nem tartalmazza, hogy a vizsgálatok milyen közegben kerültek elvégzésre és hogy a vizsgálaton a termékek milyen vegyszeres behatásnak voltak kitéve. A laborvizsgálati jelentés 3 oldalon keresztül részletezi a plancsetták vizsgálatát. A 4. táblázatban 14 féle, ecsetelő pálcikával felvitt vegyszerre való reagálás, míg az 5. táblázatban 6 féle vegyszeres áztatásnak kitett reakció alapján állapították meg a közös ajánlattevők termékének meg nem felelőségét. A laborvizsgálat anonim módon történt, azaz, az Ajánlatkérő nem közölte a vizsgáló céggel, mely vizsgálandó termékek melyik ajánlattevőhöz tartoznak, ezért nem szerepel a laborvizsgálati jegyzőkönyvben az ajánlattevők neve, azaz, a labor nem tudta azonosítani az egyes termékek szállítóját. A termékek szállítói teljesen anonim módon, „Applicant 1” és „Applicant 2”

megjelölést viselték a laborvizsgálat során. A hivatkozott közbeszerzési alapelv betartása érdekében az Ajánlatkérő előírta a mintapéldányok sorszámozását, mely sorszámokat az Ajánlatkérő ajánlattevőnként külön-külön határozott meg a későbbi egyértelmű beazonosíthatóság érdekében. A laborvizsgálati jegyzőkönyvekben így a termékek sorszámai alapján, kizárólag az Ajánlatkérő, és az adott Ajánlattevő számára egyértelműen beazonosíthatóak a vizsgált terméket benyújtó ajánlattevők személyei, azonban a vizsgálatot elvégző labor számára a sorszámok alapján sem volt azonosítható a termék szállítójának személye. Az Ajánlatkérő tehát csak az előírt sorszámozással rendelkező szelvényekkel kapcsolatos vizsgálatok eredményét tudja elfogadni, mivel másképp nem tudja garantálni a vizsgált termék azonosíthatóságát. A fentiekkel, azaz, a független laborvizsgálattal szöges ellentétben, a vitarendezési kérelem mellékleteként a közös ajánlattevők által csatolt Szakhatósági Állásfoglalás, és az ÁNY Nyrt. saját maga által készített vizsgálati jegyzőkönyve esetében nem garantálható a közbeszerzési eljárásban benyújtott mintaszelvényekkel való azonosság, ezért az Ajánlatkérő ezen okból nem tudja elfogadni a Szakhatósági Állásfoglalás és az ÁNY vizsgálati jegyzőkönyv megállapításait. Az ÁNY Nyrt., mint közös ajánlattevő vizsgálati jegyzőkönyvének objektivitása kétségbe vonható a közös ajánlattevői státusz miatt. Kénytelenek vagyunk megjegyezni, hogy az ÁNY Nyrt. által elvégzett tesztről készült jegyzőkönyv az 1. oldalán szereplő képen az etanollal kezelt papíron szintén nem látszik inaktív állapotban a plancsetta. A Szakhatósági Állásfoglalásban foglaltak nem támasztják alá az állásfoglalás kiadása során vizsgált termékeknek a közbeszerzési eljárásban benyújtott mintapéldányokkal való azonosságát

- egyrészt az Ajánlatkérő által előírt sorszámok hiánya miatt,
- másrészt, az ajánlatban található, gyártói nyilatkozat 120 g/m<sup>2</sup> tömegű biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papírról szól, míg a Szakhatósági Állásfoglalás indoklása 110 g/m<sup>2</sup> tömegű papírra utal.
- harmadrészt, mivel a Szakhatósági Állásfoglalásban a termékbevonatot felvivő gazdasági szereplőként megjelölt külföldi cég nem került megnevezésre a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozatban, pedig az Ajánlatkérő előírta az ajánlat benyújtásakor ismert alvállalkozók megnevezését.
- negyedrész, mivel az Ajánlatkérői előírás ellenére a Szakhatósági Állásfoglalásban a termékbevonatot felvivő gazdasági szereplőként megjelölt külföldi cég által ellátott feladat sem lett megjelölve a Kbt. 66. § (6) bekezdés szerinti nyilatkozatban.
- ötödrész a Szakhatósági Állásfoglalásban semmilyen utalás nincs arra, hogy olyan alapos vizsgálatok előzték volna meg az állásfoglalás kiadását, mint az Ajánlatkérő által elvégzett, független laborvizsgálatok. [...]

#### 6./ Az iPixel Kft. szakmai ajánlata

A Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdése szerint az iPixel Kft. esetében elvégzett bírálat eredményeképpen az Ajánlatkérő megállapította a következőket:

1./ Az iPixel Kft. által alkalmazott vonalkód megfelelt a Műszaki Leírásban előírt GS1 szabványnak.

2./ Az iPixel Kft. mintatermékét kalibrált mérőműszerrel megmérte, és az Ajánlatkérő megállapította, hogy a kész termék mérete 28 mm.

A fentiek alapján nem állapítható meg az iPixel Kft. ajánlatának érvénytelensége a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

Tekintettel arra, hogy az iPixel Kft. közbeszerzési eljárásban benyújtott mintatekercei megfeleltek a Közbeszerzési Dokumentumokban előírtaknak, ezért az Ajánlatkérő jogszerűen minősítette az iPixel Kft. ajánlatát megfelelőnek, illetve érvényesnek a mintatekercek tekintetében, továbbá jogszerűen hívta fel az iPixel Kft-t, mint az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőt a kizáró okok és az alkalmassági

követelmények tekintetében a közbeszerzési dokumentumokban előírt igazolások benyújtására a Kbt. 69. § (4) bekezdése alapján.”

11. Az ajánlatkérő 2020. október 5-én a kérelmezők ajánlatát az alábbi indokok alapján érvénytelenné nyilvánította:

„Az Ajánlatkérő az Ajánlatkérési Dokumentációban szakmai ajánlatként a Műszaki Leírásban meghatározott termék-mintadarabok benyújtását írta elő. A szakmai ajánlat megfelelőségének megállapítása érdekében az ajánlattevők az ajánlat benyújtásával egyidejűleg a megajánlani kívánt, és a műszaki leírásban foglalt követelményeknek megfelelő előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényekkel teljes mértékben azonos tulajdonságokkal rendelkező mintatekerces kiserelésű biztonsági hőpapír szelvényeket voltak kötelesek benyújtani mintadarabként a Műszaki leírásban előírtak szerint.

Az Ajánlatkérő a Közbeszerzési Eljárásban véglegesnek tekintendő, 2020. augusztus 3-án kiadott „Műszaki Leírás – 3. számú módosítás szerint” című dokumentum (a továbbiakban: Műszaki Leírás) 9. oldalán a „B2. Hamisítás elleni védelem általános tesztelése az ajánlat érvényességének megállapítása során” című pontjában az ajánlatkérő előírta a következőket: [...]

A Műszaki Leírás 13. oldalán az Ajánlatkérő definiálta, hogy alappapírnak a thermo réteggel ellátott hőpapír tekintendő: [...]

A Műszaki Leírás 11. oldalán pedig kifejezetten előírásra került, hogy a hamisítási kísérletek meggátolását szolgáló biztonsági elemek hiánya az ajánlat érvénytelenségét eredményezi: [...]

Az Ajánlatkérési Dokumentáció „1.23. Mintadarabok benyújtása szakmai ajánlatként, ajánlattétel előtti előzetes tesztelési lehetőség és az ajánlat érvényességének megállapítása céljából végzett tesztelés” című pontjában az ajánlatkérő előírta, hogy „a szakmai ajánlat részeként műszaki megfelelőségi nyilatkozat, valamint annak alátámasztásaként hivatalos gyártói nyilatkozat becsatolása szükséges az előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények minden típusú tekerceses kiserelése vonatkozásában”. Az „5. sz. melléklet - Nyilatkozat a műszaki megfelelőségről” című dokumentum tekintetében az Ajánlatkérő előírta a Műszaki Leírással összhangban, hogy az ajánlattevők – többek között - nyilatkozzanak arról, hogy egyrészt az eljárásban megajánlott termék a műszaki tartalomban foglaltaknak mindenben maradéktalanul megfelel, másrészt nyilatkozzanak a komplett termék optikai fehérítő-mentességéről. [...]

A Műszaki Leírás 6. oldalán a „A. Futtathatósági, nyomtathatósági tesztelés menete:” című pont „1) Vizsgálat műszaki megfelelőségi nyilatkozat és gyártói nyilatkozat alapján” című alpontjában írottak szerint: [...]

A Kbt. 2. § (1) bekezdésében előírt, a verseny tisztaságának, átláthatóságának és nyilvánosságának biztosítására, illetve tiszteletben tartására kötelező alapelvre tekintettel az Ajánlatkérő független laboratóriummal végeztette el a hamisítás elleni védelemmel kapcsolatos biztonsági előírások teljesítésének ellenőrzését az ajánlattevők által benyújtott mintapéldányok tekintetében a Műszaki Leírás fent idézett B2 pont első bekezdésében írottaknak megfelelően.

Az Ajánlatkérő a 2020. augusztus 17. napján 12.00 órai időpontban felbontott mintapéldányokat 2020. augusztus 19-én megküldte a Fogra Forschungsinstitut für Medientechnologien e.V. (Einsteinring 1a. 85609 Aschheim b. München Deutschland) részére a Műszaki Leírás B2 pontja szerinti, hamisítás elleni védelem tesztelésére. A mintapéldányok hamisítás elleni védelmi tesztelését elvégző független szervezet, a FOGRA e.V. 2020. szeptember 8-ai keltezéssel készítette el a végleges jelentését (FOGRA Test Report 32869-2), melynek hiteles magyar fordítása 2020. szeptember 17-ei keltezéssel készült el. Az Ajánlatkérő a hiteles magyar fordítással ellátott szakvéleményt 2020. szeptember 25-én

töltötte fel az EKR rendszerbe. A laborvizsgálat anonimizált módon történt, azaz, az Ajánlatkérő nem közölte a vizsgáló céggel, mely vizsgálandó termékek melyik ajánlattevőhöz tartoznak, ezért nem szerepel a laborvizsgálati jegyzőkönyvben az ajánlattevők neve, azaz, a labor nem tudta azonosítani az egyes termékek szállítóját. Így az anonimizált jegyzőkönyvek szerint az ajánlattevők beazonosítása a következőképpen történt:

Ajánlattevő (pályázó) 1. (applicant 1): iPixel Kft.

Ajánlattevő (pályázó) 2. (applicant 2): Pátia Zrt. – ÁNY Nyrt. közös ajánlattevők

Továbbá a fent hivatkozott közbeszerzési alapelv betartása érdekében az Ajánlatkérő előírta a mintapéldányok sorszámozását, mely sorszámokat az Ajánlatkérő ajánlattevőnként külön-külön határozott meg a későbbi egyértelmű beazonosíthatóság érdekében. A laborvizsgálati jegyzőkönyvekben így a termékek sorszámai alapján kizárólag az Ajánlatkérő, és az adott Ajánlattevő számára egyértelműen beazonosíthatóak a vizsgált terméket benyújtó ajánlattevő személye, azonban a vizsgálatot elvégző labor számára a sorszámok alapján sem volt azonosítható a termék szállítójának személye. A FOGRA az általa elvégzett tesztelesek és laborvizsgálatok eredményéről az alábbi álláspontot alakította ki a közös ajánlattevők mintapéldányai vonatkozásában:

a) Optikai fehérítő-mentesség

(Fordítással ellátott FOGRA jelentés 8/31-9/31. oldal) [...]

Értékelés

A termék nem felel meg a követelménynek.

A közös ajánlattevők termékének optikai fehérítő tartalma miatt a jegyszelvények digitális ellenőrzőkészülékekkel való beolvashatósága csökken, ezzel összefüggésben csökken a hamisítások kiszűrésének lehetősége. [...]

Az Ajánlatkérő a közös ajánlattevői ajánlatnak – a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdése szerint elvégzett – bírálati során megállapította, hogy a közös ajánlattevők által szakmai ajánlatként benyújtott mintapéldányok a Közbeszerzési Dokumentumok előírásai ellenére egyrészt optikai fehérítőt tartalmaznak, [...]. Az Ajánlatkérő ezért a közös ajánlattevők ajánlatát a Kbt. 71. (73) § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelennek nyilvánítja.”

12. Az ajánlatkérő 2020. október 5-én felhívta az iPixel Kft.-t a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolások benyújtására.

13. Az ajánlatkérő 2020. október 29-én közbenső döntésével újabb indok alapján is érvénytelenítette a kérelmezők ajánlatát:

„A közös ajánlattevők a 2020. augusztus 17-én felbontott ajánlatuk 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozataikban kijelentették: [...]

Az előző pontban írottakkal összhangban az ajánlat 22. oldalán megjelölt alapanyaggyártó, a Diósgyőri Papírgyár Zrt. (DIPA) a 24-25. oldalon lévő nyilatkozatában kijelenti, hogy a biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír optikai fehérítő-mentes. [...]

Az Ajánlatkérő 2020. szeptember 25-én az EKR rendszeren keresztül megküldte az ajánlattevőknek – többek között - a Fogra Forschungsinstitut für Medientechnologien e.V. (Einsteinring 1a. 85609 Aschheim b. München Deutschland) hamisítás elleni védelem általános tesztelése céljából elvégzett vizsgálat eredményéről készült jegyzőkönyvet, mely jegyzőkönyv megállapításai alapján a közös ajánlattevők vizsgált mintaszelvényei optikai fehérítőt tartalmaztak és a planchette tekintetében nem feleltek meg a Műszaki Leírásban megfogalmazott követelményeknek. [...]

A Bírálóbizottság álláspontja szerint a közös ajánlattevők a 2020. augusztus 17-én felbontott ajánlatuk 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozatukban - figyelemmel a 24-25. oldalon lévő nyilatkozatban foglaltakra is - hamis adatot tartalmazó nyilatkozatokat tettek az optikai fehérítő-mentesség tekintetében.

Az Ajánlatkérő szerint a közös ajánlattevők tekintetében a Kbt. 62. § (1) bekezdése előírt feltételek az alábbiak szerint állnak fenn:

- a hamis nyilatkozatok érdemben befolyásolták

o az Ajánlatkérőnek a közös ajánlattevők kizárására vonatkozó döntését, mivel más okból nem kellett volna kizárni az eljárásból a közös ajánlattevőket,

o a mintaszelvények tekintetében az ajánlat műszaki leírásnak való megfelelőségére vonatkozó döntését is érdemben befolyásolták a hamis nyilatkozatok, mivel a 2020. augusztus 3-án kiadott 3. sz. módosított Műszaki Leírás „A. Futtathatósági, nyomtathatósági tesztelés menete” című pontjában előírtak szerint a vizsgálat először a – jelen esetben hamis adatot tartalmazó - műszaki megfelelőségi nyilatkozatok és gyártói nyilatkozat vizsgálatával kezdődik, majd ezt követően az ajánlat érvényességének megállapítása érdekében végzendő tesztelésen csak azok a hőpapírszelvények felelhetnek meg, amelyek az előzetes nyilatkozatok szerint megfelelnek a műszaki leírásban meghatározottaknak. o az ajánlatok értékelésére vonatkozó ajánlatkérői döntést is érdemben befolyásolták a hamis nyilatkozatok, mivel az ajánlatok egyetlen értékelési

szempontja a legalacsonyabb ár volt és a közös ajánlattevők nyújtották be az értékelési szempont szerint legkedvezőbb ajánlatot.

TOVÁBBÁ

- a közös ajánlattevőknek, mint a közbeszerzés tárgyát képező termékek jelenlegi szállítóinak és mint biztonsági hőpapír előállítással foglalkozó szakcégeknek egyértelműen fel kellett volna ismerniük, hogy az optikai fehérítő-mentesség tekintetében tett nyilatkozatuk a valóságnak, illetve a rendelkezésére álló igazolások tartalmának nem felelt meg;

A közös ajánlattevőktől az optikai fehérítő-mentesség felismerésének elvárhatóságát különösen az is alátámasztja, hogy a 2020. szeptember 30-án benyújtott vitarendezési kérelmükhöz csatolták az egyik közös ajánlattevő által elvégzett vizsgálat jegyzőkönyvét, melyben 2020. szeptember 29-én az optikai fehérítő mentesség tekintetében is vizsgáltak hőpapír-szelvényeket.

A fentiek alapján az ajánlatuk 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozatukban – figyelemmel a 24-25. oldalon lévő nyilatkozatban foglaltakra is – mind a Pátria Zrt., mind pedig az ÁNY Nyrt. hamis adatot tartalmazó nyilatkozatot tett, amely hamis nyilatkozatok megtétele miatt mind a Pátria Zrt., mind pedig az ÁNY Nyrt. a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok hatálya alá került. [...]

Tekintettel arra, hogy - a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kizáró ok fennállása miatt - mind a Pátria Zrt., mind pedig az ÁNY Nyrt. az eljárásból kizárásra került, ezért a közös ajánlattevők ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontja alapján is érvénytelen a fenti 1. pontban említett, 2020. október 5-én közölt, a Kbt. 73. (1) bekezdés e) pontja alapján fennálló érvénytelenségi okon túlmenően. [...]

14. A kérelmezők 2020. november 3-án előzetes vitarendezési kérelmet terjesztettek elő, melynek tartalma megegyezett a 2020. november 19-én benyújtott jogorvoslati kérelmükben kifejtettekkel.

15. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelmet 2020. november 4-én elutasította.

#### **A D.454/2020. szám alatt nyilvántartásba vett jogorvoslati kérelem**

16. A kérelmezők a 2020. október 20-án benyújtott jogorvoslati kérelmükben három kérelmi elemet terjesztettek elő. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként az általuk előterjesztett előzetes vitarendezési kérelemre adott ajánlatkérői álláspont megküldésének napját, vagyis 2020. október 5-ét jelölték meg.

17. Megsértett jogszabályi rendelkezésként a Kbt. 66. § (1) bekezdését, a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdését és Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontját jelölték meg. A kérelmezők ismertették a beszerzés tárgyát, a nyertes ajánlattevő által elvégzendő feladatot, majd a műszaki leírásra utalással kifejtették, hogy abban az szerepelt, hogy az ajánlatkérő szakmai ajánlatként a műszaki leírásban meghatározott termék mintapéldányát értékeli, illetve idézték ennek szabályait. Eszerint a szakmai ajánlat részeként műszaki megfeleléségi nyilatkozat, valamint annak alátámasztásaként hivatalos gyártói nyilatkozat becsatolása szükséges az előnyomatott tekerceses kiserelésű biztonsági hőpapír szelvények minden típusú tekerces kiserelésére vonatkozásában. Az ajánlatkérő az ajánlattevők számára nyilvános előzetes tesztelési lehetőséget biztosított az ajánlattételi szakaszban, amelynek eredménye kizárólag az ajánlattevők segítségére szolgál, a jelen közbeszerzési eljárásban fel nem használható, az ajánlat érvényességének megállapítása során semmilyen relevanciával nem bír, arról csak egy jegyzőkönyv készül. Ezt követően a kérelmezők ismertették a bontást követő tesztelésre vonatkozó, dokumentációban rögzített szabályokat. Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata körében megvizsgálta a benyújtott fizikai modelleket, az erről felvett jegyzőkönyvvel szemben a kérelmezők előzetes vitarendezési kérelmet nyújtottak be, melyben kifogásolták a jelen jogorvoslati kérelem tartalmával egyezően az ajánlatukkal összefüggésben megállapított azon tételeket, mely szerint az ajánlatukban megajánlott biztonsági hőpapír nem optikai fehérítőmentes, és a műszaki leírás B2) pontja szerinti biztonsági előírásoknak sem felel meg. Kifogásolták azt is, hogy az iPixel Kft. ajánlata nem felelt meg az ajánlatkérői előírásoknak, mivel az előírt GS1 szabvány és a műszaki leírásban rögzített képlettel meghatározott karakterszámnak, illetve az előírt 28mm-es méretnek sem felelt meg. Ismertették az ajánlatkérő 2020. október 5-i előzetes vitarendezési kérelemre adott választát, melyben konkrét tény vagy adatot nem közölt az ajánlatkérő, semmilyen konkrét vizsgálattal nem vezette le az álláspontját, csupán annyit közölt, hogy mindkét kifogásolt műszaki elvárásnak az iPixel Kft. ajánlata megfelelt. A kérelmezők idézték a 2020. október 5. napján megküldött közbenső érvénytelenségi döntést.

18. A kérelmezők álláspontja szerint az érvénytelenség tárgyában hozott ajánlatkérői döntés jogsértő (első kérelmi elem).

19. A kérelmezők álláspontja szerint az érvénytelenség hivatkozott indoka nem áll fenn a következőkre figyelemmel. Idézték a műszaki leírás B1 és B2 pontjában rögzített ajánlatkérői előírásokat. Rögzítették, hogy a műszaki leírásban szerepelt, hogy a B2. pontban foglalt, a biztonsági thermopapír anyaga szabad szemmel jól látható hamisítás elleni védelemmel legyen ellátott a hőnyomatatóval, illetve pecsételéssel, ink-jet festékkel felvitt adattartalom eltávolíthatatlansága céljából. Mindez magában foglalja az adattartalom sérthetlenségét és/vagy a hordozó thermopapír indikációját esetleges hamisítási kísérletek esetén. A biztonsági elem tesztelése az ajánlatkérő által kijelölt intézetben (a továbbiakban: Intézet), az általa összeállított, „BKK biztonsági hőpapír szelvények okmánybiztonsági elemeinek vizsgálati metodikája” című, a 4. sz. mellékletben foglalt tesztelési módszertan 1-5. pontja szerint történik, a futtathatósági, nyomtathatósági tesztelésen megnyomatott szelvények felhasználásával. A kérelmezők továbbá hivatkoztak arra, hogy az ajánlatkérő külön fejezetben helyezte el a nyertes ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt megrendelt hőpapír (Termék) műszaki adataira vonatkozó elvárásait, amelyet idéztek. Az ajánlatkérő fenti előírásai szerint akkor érvényes a benyújtott ajánlat, ha a biztonsági hőpapír szelvények műszaki leírás szerinti fizikai paraméterei megfelelnek a hamisítási védelem érdekében előírt műszaki elvárásoknak. Ennek körében az ajánlatkérő azt határozta meg, hogy az alappapírnak optikai fehérítő-mentesnek kell lennie. Az ajánlattevőknek a műszaki elvárásoknak való

megfelelés körében a papírgyártó ajánlattevő vagy annak papírgyártó partnere műszaki megfelelőségi nyilatkozatát és gyártói nyilatkozatot kellett csatolni, ahol a feltüntetett paraméterek között a fehérítő-mentesség körében az került rögzítésre, hogy „optikai fehérítő mentes, igen/nem”.

20. A kérelmezők értelmezése szerint a fenti előírások alapján a műszaki megfelelőségről kellett nyilatkozni, a műszaki megfelelőség a műszaki leírásban, a vizsgált esetben a B2. pontban írt hamisítás elleni védelem körében került előírásra. Ebben pedig minden kétséget kizáróan az alappapírnak kell fehérítőmentesnek lennie. Ez alapján minden olyan megállapítás, mely nem az alappapír fehérítő mentessége körében került rögzítésre, jogsértő, nem az ajánlatkérői elvárásnak megfelelő a szakmai ajánlat bírálata. Az érvénytelenség körében arra hivatkozott az ajánlatkérő, hogy álláspontja szerint az alappapírnak a thermo réteggel ellátott hőpapír tekintendő és utalt a fentiekben hivatkozott majdani megrendeléshez meghatározott hőpapír fogalmára, mint olyanra, amellyel a közbeszerzési eljárás során vizsgálni kívánt termék műszaki megfelelőségét ellenőrzi. A kérelmezők álláspontja szerint a kifogásolt megállapítás kiindulópontja az, hogy az ajánlatkérő mit határozott meg a műszaki leírás és ez által a közbeszerzési eljárás bírálati szakaszában fogalomként az alappapír körében. Az előírások alapján az állapítható meg, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye a biztonsági hőpapír volt, többféle felhasználási célra, az ajánlatkérő ügyfélközpontjaiban, személyes ügyfélszolgálatán, jegyraktárában, valamint a jegykiadó automatáiban (TVM: Ticket Vending Machine) előállított menetjegyek és bérletek nyomtatásához. A műszaki leírásban egyértelműen az került rögzítésre, hogy a termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomatatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz. Az alappapír optikai fehérítő-mentes. Az ajánlatkérő ezt követően semmilyen fogalom meghatározást nem adott a tekintetben, hogy az alappapír fogalmán mit kell érteni. Mivel az alappapír tekintetében nem volt semmilyen fogalom meghatározás, így következésképpen az általános szakmai meghatározottságot kell figyelembe venni.

21. A kérelmezők szerint így a következő fogalmakat kell vizsgálni:

„Papírgyár

Alappapír: biztonsági elemeket tartalmazó papír, amely nem tartalmazhat optikai fehérítőt, ez készül a papírgyárban.

Thermo réteg: az alappapírra felhordásra kerül egy speciális hőérzékeny réteg ami már tartalmaz optikai fehérítőt, de ez nem papír hanem egy mázréteg (kb. mint ha befestենék a papírt valamilyen fehér színű festékkel). Ezt a réteget szintén a papírgyár viszi fel a papírra.

Nyomda

A thermo réteggel ellátott biztonsági papírra a nyomda a megrendelő által előírt grafikai elemeket rányomatja (szöveg, sorszám, diffrakciós fólia, vonalkód, Qr kód, biztonsági festék stb). Ezzel létrejön a termék, amit a BKK-nak szállít.

BKK

A terméket a BKK további adatokkal látja el a jegykiadó automatákban működő nyomtatóival. Ezek hőnyomatók, amik a terméken található thermo réteget használva jelenítik meg a felvitt információt.

Ez alapján a szakmai fogalmak alapján kellett az alappapírt figyelembe venni, mely a fentiek szerint egy olyan alap, amely a papírgyárban előállításra kerül, az nem tartalmazhat optikai fehérítőt, majd erre helyezik rá az előírás szerinti további rétegeket és nyomtatásokat.”

22. A közbenső döntésben az került rögzítésre, hogy a vizsgált mintaszelvények elő és hátoldala került megvizsgálásra és eszerint „a kérelmezők termékének optikai fehérítő tartalma miatt a jegyszelvények digitális ellenőrzőkészülékekkel való beolvashatósága

csökken, ezzel összefüggésben csökken a hamisítások kiszűrésének lehetősége.” Az érvénytelenség körében nincs arra utalás, hogy a vizsgálat az alappapírra vonatkozott, csupán annyi került megállapításra, hogy a mintaszelvény elő- és hátoldala vizsgálata eredményezte az optikai fehéritő tartalmát. A kérelmezők hangsúlyozták, hogy a mintaszelvény már nem alappapír, hanem thermo réteggel ellátott biztonsági papír, ahová a nyomda a megrendelő által előírt grafikai elemeket rányomatja (szöveg, sorszám, diffrakciós fólia, vonalkód, Qr kód, biztonsági festék stb.). Álláspontjuk szerint az ajánlatkérői előírásnak mindenben megfelelt az ajánlatuk, mivel a megajánlott és rendelkezésre bocsátott mintatekercek alappapírja nem tartalmaz optikai fehéritőt. Miután a kérelmezők nyilatkozata az optikai fehéritőmentességről az alappapír körében került benyújtásra, az megfelel az ajánlatkérői előírásoknak, az ajánlatuk érvényes. Kiemelték, hogy az elfogadott joggyakorlat alapján a nyílt közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő feladata, hogy a felhívásban, illetve a dokumentációban pontosan meghatározza a közbeszerzés tárgyát, továbbá annak paramétereit egyértelműen közölje. A törvényi kötelezettség betartása az ajánlatkérő saját érdeke is egyben, hiszen nála merült fel a beszerzési igény, ő tudja, hogy az adott szolgáltatást milyen mértékben fogja igénybe venni, azaz az adott ellátást hány főnek biztosítja. A közbeszerzési szabályrendszerben az ajánlatkérő köteles meghatározni a beszerzés tárgyát olyan pontossággal, hogy annak alapján biztosított legyen az egyenlő esélyű és megfelelő ajánlattétel, a tárgyában, tartalmában, részletezettségében egyértelmű és ismert műszaki tartalomra megtett ajánlatok összehasonlíthatósága céljából. A közbeszerzési eljárás gondos előkészítése nemcsak az ajánlatkérő kötelessége, hanem egyben az ajánlatkérő érdekeit is szolgálja. Az ajánlatkérő a megfelelően és kellő pontossággal meghatározott beszerzési tárgy függvényében képes az eljárás becsült értékének meghatározására, mely végső soron az eljárásra vonatkozó szabályok alkalmazására is hatást gyakorol. A beszerzés tárgyának pontos meghatározása emellett a gazdasági szereplők szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a gazdasági szereplők ezáltal képesek tájékozódni arról, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye valójában mire irányul, azaz ennek tudatában tudnak döntés hozni abban, hogy képesek-e, részt kívánnak-e venni az adott eljárásban. Ezt az álláspontot támasztja alá a Kúria Kfv. 37.025/2019/5. számú ítélete is, mely szerint „A közbeszerzés tárgyát olyan pontossággal és félreérthetetlenül kell megadni, amely lehetővé teszi az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának egyértelmű megállapítását, a megfelelő és érvényes ajánlattételt.” A Kbt. esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot biztosító alapelveinek érvényesülése érdekében garanciális szabály, hogy az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásra vonatkozó előírásai egyértelműek legyenek. Ennek biztosítása érdekében a jogalkotó az alapvető rendelkezéseket tételes rendelkezésként is megjeleníti a Kbt. 50. § (4) bekezdésében.

Alapvető követelmény, hogy a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok, valamint a közbeszerzési eljárás során kiadott további ajánlatkérői okiratok egymással összhangban, egyértelműen rendelkezzenek egy konkrét kérdéstről. A gazdasági szereplők ugyanis csak az ajánlatkérő egyértelmű előírásai alapján kerülhetnek abba a helyzetbe, hogy egyenlő eséllyel tudjanak ajánlatot tenni. Az ajánlatkérőnek az a kötelezettsége, hogy az ajánlati kötöttség beállta után az előírásának megfelelően végezze el az ajánlatok bírálatát, jelen esetben a szakmai ajánlat bírálatát. A bírálat során nem térhet el az általa előírtaktól, mivel ezekre az ajánlattételi határidőben beáll a kötöttsége.

23. A kérelmezők vitatták a velük szemben alkalmazott másik érvénytelenségi okot is.

24. A kérelmezők az első kérelmi elemet érintő ajánlatkérői állásponttal kapcsolatosan hangsúlyozták, hogy az ajánlatkérő saját előírásával ellentétesen végezte a bírálatot a kérelmezők szakmai ajánlata tekintetében, melyet észrevételében is elismert. Az előírás ugyanis ebben a körben az volt, hogy a hamisítás elleni védelem általános tesztelése az ajánlat

érvényességének megállapítása során történik, és e körben vizsgálja a tesztelésekre benyújtott mintatekercs kiszerezésű biztonsági hőpapír szelvények műszaki leírás szerinti megfelelőségét az általa kijelölt intézetben. A termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz. Az alappapír optikai fehérítő-mentes. Maga az ajánlatkérő határozta meg, hogy a termék hordozója a biztonsági papír, azaz a termék alapja a biztonsági papír, és ennek kellett optikai fehérítőmentesnek lennie, az ajánlatkérő előírása szerint ennek előoldala thermonyomatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz. Az ajánlatkérőnek ennek megfelelően kellett megvizsgálnia a kérelmezők szakmai ajánlatát e körben és a korábban is előadottak és a jelen észrevételben megerősítettek alapján a szakmai ajánlatuk e körben érvényes. A hivatkozott vizsgálati jegyzőkönyvből kiragadott hivatkozások csúsztatások, mivel a jegyzőkönyv tartalmazza, hogy az előírás az alappapír optikai fehérítőmentessége volt (ez piros színnel van jelölve a jegyzőkönyvben), ehhez képest ez nem jelenik meg az észrevételben, holott ezzel minden további vita felesleges. Az alappapír fogalomra előírásként hivatkozik a jegyzőkönyv, az ajánlatkérő által kiemelt megállapítás pedig a termékre vonatkozik, mely a fentiek alapján nem azonos fogalmak, és ezt az ajánlatkérő által előadott további hivatkozások sem írják felül. Az is egyértelmű az észrevételből is, hogy semmilyen vizsgálat nem történt a beszerezni kívánt termék hordozója biztonsági (alap)papír tekintetében, mivel erre semmilyen megállapítás nincs. A fénykép tanúsága szerint a vizsgálat a mintaszelvények elő- és hátoldalát mutatják, azzal hogy a biztonsági papírnak az előoldalon már thermonyomatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot kellett tartalmaznia, így a biztonsági papírra az előoldalon egy további réteg is felhelyezésre került, amely ez alapján nem alkalmas a termék hordozójaként meghatározott biztonsági (alap)papír vizsgálatára, hiszen van egy plusz réteg a papíron.

25. Azt is közölte az ajánlatkérő, hogy „számára semmilyen relevanciával nem bír a biztonsági hőbevonat vagy thermo réteg nélküli papír”. Ez a megállapítás a közbeszerzési eljárás bírálati szakában nagyon sajnálatos, mert azt jelenti, hogy az ajánlatkérő nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, mert olyan feltételt tett meg érvényességi követelményként, amely számára nem bír jelentőséggel. Azonban a nyílt eljárásban az ajánlattételi határidőben beállt az ajánlatkérői kötöttség az előírása vonatkozásában, így a jogszerű bírálat csak a műszaki leírásban közöltek mentén valósítható meg, ennek elmulasztása vagy az ennek nem megfelelő eljárás nem menthető azzal, hogy az előírásában meghatározottak számára nem bírnak jelentőséggel. Azért is sajnálatos ez a kijelentés, mert az előírás szerint a termék, amire vonatkozik az ajánlatkérő beszerzési igénye egy többrétegű papír, amelynek az alapjának kell optikai fehérítőmentesnek lennie, a további rétegek erre épülnek fel, mely szakmailag elfogadott megoldás, így semmiképpen nem lehet érdektelen. A kérelmezők az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott nyilatkozási tartalommal tehették meg érvényesen a szakmai ajánlatukat az optikai fehérítő tekintetében és miután a nyilatkozat csak annyit tartalmazott, hogy optikai fehérítőmentes igen/nem, ezt kellett a műszaki tartalom szerint kitölteni, amely vonatkozásában a benyújtott szakmai ajánlat megfelelt az elvárásoknak.

26. Az ajánlatkérő azt is közölte, hogy az észrevételében idézett rendelkezések támasztják alá, hogy a műszaki leírásban nem került megkülönböztetésre az „alappapír”, a „biztonsági hőbevonattal vagy thermo réteggel ellátott biztonsági papír”, „hőpapír szelvények” és a „termék” fogalmak. Ehhez képest a többször idézett előírása szerint „A termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz. • Az alappapír optikai fehérítő-mentes.” A kérelmezők szerint ez minden felvetésre egyértelműen megadja a választ az ajánlatkérő előírását tekintve, hogy milyen megkülönböztetést tett a termék rétegeire vonatkozóan és a jogszerűtlen döntésének

alátámasztására az egyértelmű megkülönböztetések elfedése nem lehet eredményes hivatkozás. Figyelembe véve az iparági sztenderdeket, a thermopapírok esetében az alappapír alatt azt a papírt kell érteni ami a hordozója a thermorétegnek. A thermo réteg az egy máz, nem pedig papír. Ezt alátámasztandó mellékeltek a kérelmezők a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Szakértői Intézet által kiadott Hiv.sz.: BP/1501/01959-001/2020. szakhatósági állásfoglalását, amely az általuk benyújtott mintajegyek alapanyaga külföldről történő behozatalának engedélyezése céljából került kiadásra. Ebből kiderül, hogy a Szakértői Intézet számára is egyértelmű, hogy thermopapírok esetében az optikai fehérítőmentességet az alappapír tekintetében kell vizsgálni.

27. Az ajánlatkérő által többször hivatkozott, kérelmezők által csatolt gyártói nyilatkozatban a műszaki leírásnak megfelelő termékre kellett nyilatkozni, hogy nem tartalmaz optikai fehérítőt, márpedig a műszaki leírás fent idézett előírás az alappapírra vonatkozóan írta elő követelményként az optikai fehérítőmentességet.

28. Az iPixel Kft. által tett nyilatkozattal kapcsolatosan hangsúlyozták a kérelmezők, hogy az ajánlatkérő nem térhet el az előírásától a szakmai ajánlat bírálata során, így az egyéb érdekelt által felhozott pénzjegy nem alkalmas arra, hogy igazolja a kérelmezők ajánlata érvénytelenségét, hiszen nem tudni, hogy ebben a vonatkozásban mi volt a papírral szembeni elvárás. E körben továbbá az egyéb érdekelt olyan vizsgálati jegyzőkönyvre hivatkozik, amit csak másolatban kaphattak meg. A másolt példányban szereplő képek alapján nem lehet kijelenteni, hogy a bevizsgált jegypapír tartalmaz optikai fehérítőt vagy nem. Az egyéb érdekelt továbbá a vizsgálati jegyzőkönyv alapján azt állapította meg, hogy az egész termék világít. Ez a megállapítás azért nem alapos, hiszen az ajánlatkérő előírása szerint az optikai fehérítőmentesség az alappapírra és nem a teljes termékre vonatkozik, ezért hibás és félrevezető a hivatkozott vizsgálati jegyzőkönyv.

29. A kérelmezők álláspontja szerint az iPixel Kft. ajánlata érvénytelen tekintettel arra, hogy az általa benyújtott mintaszelvény 13 karakteres vonalkódja nem felel meg a dokumentáció előírásainak (második kérelmi elem). A kérelmezők idézték a műszaki leírás B1.2.C) pontjában előírtakat, hangsúlyozva a következőt: „a fentiekben bemutatott tesztelési technológia mellett az ajánlatkérő elvárja, hogy a teljes tekercs minden szelvénye megfeleljen a műszaki leírásnak. Amennyiben a tesztelés során bebizonyosodik, hogy ez a követelmény nem teljesül 30 (azaz harminc) db szelvényt meghaladóan, akkor az ajánlat érvénytelen. Az ajánlatkérő kifejezetten hangsúlyozza, hogy az ajánlat érvényességének megállapítására vonatkozó tesztelés során a nyomtatók átkalibrálását nem teszi lehetővé (kivéve a papír futásának mechanikai finomhangolását), a tesztelés üzletmenet folytonossági szempontok alapján egy, változatlan nyomtatóbeállítás mellett történik.” Az ajánlatkérőnek ennek megfelelően kellett a benyújtott mintaszelvényeket az érvényesség körében előírt elvárásoknak való megfelelés tekintetében vizsgálnia.

30. Az ajánlatkérő ez alapján a 2020. augusztus 18. napján rögzített futtathatósági teszt jegyzőkönyvben a következőket állapította meg: „A befűzést követően kiderült, hogy az Ajánlattevő számára nem egyértelmű előírás miatt, a vonalkódok más karakterszámmal készültek (13 db 15 db helyett). A TVM automata paraméter beállítását követően a vonalkód olvasása hibamentesen megtörtént. Az automatákat gyártó cég képviselője szerint ez semmiféle műszaki vagy futtathatósági problémát nem jelent. Ezt követően a tesztelés ideje alatt a vonalkódok az automata által végig jól olvashatók voltak és azokból a tekercs valamint az adott jegyek sorszáma probléma nélkül kiolvasható volt.” Az állapítható meg, hogy az iPixel Kft. ajánlattevő mintaszelvényén 13 vonalkód karakter volt, mely nem felelt meg az

ajánlatkérő előírásának és ezt maga az ajánlatkérő és az iPixel Kft. ajánlattevő is a fenti jegyzőkönyvben el is ismerte. A fentiek alapján az iPixel Kft. ajánlattevő ajánlata érvénytelen, és ez az érvénytelenség nem orvosolható.

31. Az az állítása az ajánlatkérőnek az előírásával összefüggésben, hogy a GS1 szabványnak és az elvárt karakternek való megfelelés nem volt egyértelmű, nem alapos, mivel az előírás teljesen egyértelmű volt. A kérelmezők felhívták a figyelmet arra, hogy automata paraméter beállítása nem volt megengedett a műszaki leírás 7. oldalán szereplő előírás szerint, azt az ajánlatkérő a saját előírásával ellentétben lehetővé tette az iPixel Kft. ajánlattevőnek, mely egyértelműen jogsértő, felveti az esélyegyenlőség megsértését is és a 13 karakteres vonalkód a műszaki leírásban szereplő adattartalommal nem felel meg a GS1 szabványnak. Idézték a műszaki leírás 5.2.2. pontját. Álláspontjuk szerint az iPixel Kft. ajánlattevő mintavonalkód karakterszáma nem felel meg a GS1 szabványnak, mert a kérelmezők által felkért magánszakértő a GS1 szabványrendszer kizárólagos magyarországi képviselőjeként a GS1 Magyarország Nonprofit Zrt. az alábbiakat nyilatkozta a fentiekben hivatkozott ajánlatkérői előírással összefüggésben:

„A vonalkódot a műszaki leírás GS1 szabvány szerint megvalósítandónak határozza meg. Emellett a kódolandó adattartalmat  $(90)4n+1an+8n$  felépítésüként határozza meg. Ugyan a műszaki leírás 5.2.2. pontja külön az „n”-t és az „an”-t nem definiálja, de a műszaki leírás korábbi 5.2.1. pontja alapján az ott definiáltaknak megfelelően az 5.2.2.-ben is az an–alfanumerikus, míg az n–numerikus kódértékként értelmezendő. A GS1 szabványrendszer azonosítás és vonalkódos jelölési szabványait összefoglaló GS1 Általános Specifikációk(verzió:20.0, [https://www.gs1.org/docs/barcodes/GS1\\_General\\_Specifications.pdf](https://www.gs1.org/docs/barcodes/GS1_General_Specifications.pdf)) szabványleírás 3., 5., és 7. fejezetei, illetve ezeken belül kifejezetten a 3.2., a 3.10.1, a 4.15., az 5.2.1., az 5.3.1, a 7.2.1 és a 7.11 pontjai alapján a műszaki leírás 5.2.2. pontjában kód adattartalomként előírt alfanumerikus karakter (1an) a GS1 szabványos kód felépítésű vonalkódok közül EAN/UPC vonalkód család vonalkódjaival illetve az ITF-14 vonalkóddal nem tüntethető fel, az kizárólag az úgynevezett GS1 Adattartalom azonosító alkalmazásával valósítható meg, és amelyet csak összetett adatstruktúrát megjeleníteni tudó GS1 vonalkóddal (GS1-128, Összetett vonalkód, GS1 DataMatrix vagy GS1 QR kóddal) van lehetőség feltüntetni. Ezekben a GS1 Adattartalom azonosítókat alkalmazó vonalkódokban az adatot minősítő GS1 Adattartalom azonosítót és magát az adatot együtt kell minden esetben alkalmazni, kódolni, több adat egy vonalkódban történő feltüntetése esetén egymás után kódolva azokat, ezért szabványos adatelem csak és kizárólag GS1 Adattartalom azonosító alkalmazásával kódolható. A műszaki leírásban szereplő (90)-es kód adattartalom részlet éppen egy ilyen fentebb említett adattartalom azonosító, amely alkalmazása kötelező a GS1 szabványos kódban. Az adattartalom azonosító és az adat szemmel történő könnyebb elválaszthatósága érdekében az adattartalom azonosító a GS1 szabvány szerint zárójelben jelölendő a vonalkód alatt, amely zárójel a kódolt karaktersorban azonban nem kerül kódolásra. Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a műszaki leírásban kód adattartalomként meghatározott kód adattartalom GS1 szabványos kód felépítéssel kizárólag úgy értelmezhető, hogy a „90” érték is 2 karakterben a vonalkódba kódolandó, azaz a vonalkódba 2 karakter („90”) + 4 karakter  $(4n) + 1$  karakter (1an) + 8 karakter (8n), így összesen 15 karakter kódolandó.”

32. A fentiek alapján a kérelmezők álláspontja szerint az ajánlatkérő előírása egyértelmű volt abban, hogy a vonalkódnak meg kell felelnie a műszaki leírás szerinti GS1 szabványnak, a kód adattartalmának meg kell felelnie a  $(90)4n+1an+8n$  képlettel nevesített karakternek. A 13 karakterszámmal készült vonalkód felépítése nem felelt meg a GS1 szabványnak. A vonalkód beolvasásának sikerességét az jelenti, hogy TVM tekercs esetén az un. FareGoData

felügyeleti rendszer adatbázisában a nyomtatásnak megfelelő elő- és hátlapi sorszámokkal megjelenik az értékesített termék, a TVM, pénztári, jegyraktári, nagyker tekercs esetén kódolvasóval ellenőrizhető az adattartalom. A műszaki leírásban szereplő kódképzési metodika egyértelműen meghatározza, hogy a GS1 szabványnak csak 15 karakterrel lehet megfelelni. A kérelmezők álláspontja szerint ez pedig olyan jelentős hibája az ajánlatnak és a fizikai modell a szakmai ajánlat része, mely a Kbt. 71. § (8) bekezdése a) és b) pontja szerint nem változtatható meg, hiszen akkor teljesen más vonalkódú mintaszelvényeket kellene benyújtani, amely azonban jogsértő.

33. A második kérelmi elemmel kapcsolatos ajánlatkérői és egyéb érdekelti nyilatkozatot érintően a kérelmezők hangsúlyozták, hogy a kérelmi elem arra vonatkozik, hogy a műszaki leírásban kód adattartalomként meghatározott kód adattartalom GS1 szabványos kód felépítéssel kizárólag úgy értelmezhető, hogy a „90” érték is 2 karakterben a vonalkódba kódolandó. A vonalkódba tehát 2 karakter („90”) + 4 karakter (4n) + 1 karakter (1an) + 8 karakter (8n), így összesen 15 karakter kódolandó. A műszaki leírásban, valamint a hivatkozott GS1 szabványban foglaltak szerint a vonalkód első két számjegye a lényeges. Ez a szám a 90, amely zárójelben szerepelt a kiírásban: (90). Ez a 90 szám nem a vonalkód tényleges adattartalma, hanem egy jelző szám, hogy a több mint 300 különböző GS1 szabvány szerinti kódolás közül melyik az a típus, amit az ajánlatkérő előírt és éppen használni kíván. Tehát ez a szám csak egy hivatkozás, jelmagyarázat, mutatószám. Ennek feltüntetése nem kötelező elem. A jelen esetben az ajánlatkérő a jegyeken és bérleteken csak ezt az egy típusú kódolást alkalmazza, azaz nem feltétlenül szükséges a jelzőszám feltüntetése, mert egyértelmű, hogy a vonalkód milyen kódolási mechanizmus alapján van elkészítve. A műszaki leírás egyértelműen meghatározta, hogy a vonalkódnak a GS1 szabványnak meg kell felelnie, továbbá meghatározásra került a kód adattartalma. Ezek alapján a GS1 szabványos vonalkód 15 karakteres. Ezekben a GS1 adattartalom azonosítókat alkalmazó vonalkódokban az adatot minősítő GS1 adattartalom azonosítót és magát az adatot együtt kell minden esetben alkalmazni, kódolni, több adat egy vonalkódban történő feltüntetése esetén egymás után kódolva azokat, ezért szabványos adatelem csak és kizárólag GS1 adattartalom azonosító alkalmazásával kódolható. A fentiekben levezetettek alapján nem opcionális az adattartalom azonosító használata, mint ahogy az iPixel Kft. egyéb érdekelt állítja az észrevételében. A műszaki leírásban szereplő (90)-es kód adattartalomrészlet éppen egy ilyen fentebb említett adattartalom azonosító, amely alkalmazása kötelező a GS1 szabványos kódban.

34. Az ajánlatkérő azon hivatkozásával kapcsolatosan, mely szerint a FOGRA-jelentés a magyar fordítás 30/31. oldalán megfelelőnek találta az egyéb érdekelt által alkalmazott vonalkódot, idézték annak 3.5.6. 4. melléklet – 5f. szakaszát (3. melléklet). Az ajánlatkérő az észrevételével elismeri, hogy a FOGRA szakértői intézetétől nem kérte a vonalkód GS1 szabványosságának vizsgálatát, nem írta elő vizsgálati követelménynek, noha a GS1 szabványosság előírás volt a műszaki leírásban. Az ajánlatkérő azt is rögzítette az észrevételében, hogy a kérelmezők azt állítják, hogy az egyéb érdekelt által benyújtott, 13 karaktert tartalmazó vonalkód nem felel meg a GS1 szabványnak, mivel a kérelmezők szerint annak csak 15 karaktert tartalmazó vonalkód felelhet meg. A magyarországi kiskereskedelemben kapható legtöbb termék jelenleg is 13 karakterből álló vonalkódot tartalmaz, tehát egy 13 karakterből álló vonalkód is lehet GS1 szabványnak megfelelő. A vonatkozó műszaki leírás A.2.C) pontja rendelkezik arról, hogy a megnyomtatott mintaszelvények adattartalmának beolvasása hogyan történik. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a C) alpontban előírt kódbeolvasás az egyéb érdekelt által benyújtott jegyszelvények esetén sikeresen megtörtént a 2020.08.28-án megtartott futtathatósági teszt során, amelyről a

jegyzőkönyv az alábbiakat tartalmazza: „A nyomtatás 14:25-kor fejeződött be a tekercs kivételével. A műszaki leírás 7. oldalának megfelelően, a tesztelés megkezdése előtt, a papír futásának mechanikai finomhangolását követően valamennyi (jegyraktári, nagykereskedelmi, pénztári) tekercs 100%-os sikerességgel, egyetlen marker (jegyszelvény) hiba nélkül lefutott. A nyomatkép minősége kiváló. A vonalkód beolvasása megtörtént.” A fenti jegyzőkönyv nem támasztja alá, hogy a jegyek előírás szerinti beolvasása sikeresen megtörtént volna, nem tartalmazza, hogy milyen sorszámú kódokat olvastak be. A kérelmezők esetében ez a folyamat két oldalon van bemutatva a jegyzőkönyvben konkrét adatok feltüntetésével.

35. A kérelmezők előadták, hogy létezik 13 karakteres GS1 szabványnak megfelelő vonalkód, viszont az ajánlatkérő által a műszaki leírásban meghatározott adattartalmú vonalkód csak 15 karakterrel lehet GS1 szabványos. Az ajánlatkérői előírás alapján a (90) azonosító kód nem hagyható el, mert ennek hiányában a partnerek által kölcsönösen elfogadott adattartalmat nem tudja a beolvasó rendszer azonosítani. A teszteken ennek a kódnak hiánya okozta azt, hogy az egyéb érdekelt által benyújtott mintákat egyáltalán nem tudta az ajánlatkérő – erre feladatra felkészített, normál használatban lévő – eszköze beolvasni. Továbbá a műszaki leírás egyértelműen megadta a vonalkóddal kapcsolatos követelményeket és ennek teljesítését alapvető értékelési (kizárási) szempontként írta elő. Az ajánlatkérő ezzel az egyértelmű követelménnyel kizárta az egyedi, ajánlattevői értelmezést, így az egyéb érdekelt szakmai ajánlata kétséget kizáróan érvénytelen a szakmai ajánlat tekintetében a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

36. Az iPixel Kft. második kérelmi elemet érintő jogorvoslati észrevételével kapcsolatosan kiemelték a kérelmezők, hogy az ott szereplő angol nyelvű kivonat pontosan alátámasztja az ajánlatkérő által meghatározott GS1 szabvány szerinti követelményeket. A „GS1 Application Identifier”, azaz a GS1 Alkalmazási Azonosító, amely – az angol szövegből kiindulva – egyértelműen meghatározza azt az adattartalmat, amelyet a partnerek kölcsönösen egyetértése alapján meghatároztak. A (90) azonosító kód nem hagyható el, mert ennek hiányában a partnerek által kölcsönösen elfogadott adattartalmat nem tudja a beolvasó rendszer azonosítani. A teszteken ennek a kódnak hiánya okozta azt, hogy az iPixel Kft. által benyújtott mintákat egyáltalán nem tudta az ajánlatkérő – erre feladatra felkészített, normál használatban lévő – eszköze beolvasni. Továbbá a műszaki leírásban az ajánlatkérő egyértelműen megadta a vonalkóddal kapcsolatos követelményeket és ennek teljesítését alapvető értékelési (kizárási) szempontként írta elő. Ezzel az egyértelmű követelménnyel kizárta az egyedi, ajánlattevői értelmezést.

37. A kérelmezők álláspontja szerint az iPixel Kft. ajánlata érvénytelen azért is, mert a futtathatósági teszt során végrehajtott nyomtatásnál az általa benyújtott mintáknál a követelményekben megengedettnél nagyobb számban fordultak elő hibás jegyek (harmadik kérelmi elem). A kérelmezők részletesen ismertették indokaikat.

38. A kérelmezők igazolták 11.490.000.-Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetését és kérték a Döntőbizottságot, hogy kötelezze az ajánlatkérőt a jogorvoslati eljárás során felmerült költségeik megfizetésére.

#### **Az ajánlatkérő D.454/2020. szám alatt folytatott jogorvoslati eljárásban tett észrevétele**

39. Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását valamennyi kérelmi elem tekintetében.

40. Az első kérelmi elemnél fenntartotta a kérelmezők ajánlatának a mintaszelvények optikai fehérítő tartalma miatti érvénytelenítése kérdésében a 2020. október 5-én megküldött értesítésben foglaltakat. A kérelmezők álláspontja szerint az optikai fehérítő tartalom miatti érvénytelenítés azért jogszerűtlen, mivel az ajánlatkérő előírása kizárólag az alappapírra vonatkozott és nem a thermo réteggel ellátott hőpapírra, azaz a termékre. Ezzel kapcsolatosan rögzítette, hogy a műszaki leírás nem különböztette meg fogalmilag az „alappapírt”, a „biztonsági hőbevonattal vagy thermo réteggel ellátott biztonsági papírt”, a „hőpapír szelvényeket” és a „terméket”.

41. Beszerzése olyan előnyomatott biztonsági hőpapír szelvényekre irányul, amely szelvényekre az ajánlatkérő a saját készülékeivel kívánja rányomtatni a tömegközlekedésben használt jegyeket és bérleteket. A komplett termék optikai fehérítő mentességére a hamisítások kivédése érdekében van szüksége az ajánlatkérőnek, ugyanis a hőpapír szelvények optikai fehérítő tartalma miatt számos más hamisítás elleni biztonsági elem észlelhetetlenné válik. A FOGRA-jelentés 3.1.3. 4. melléklet – 1.c. szakaszában jól látható, hogy UV fényben az optikai fehérítő kékes „világítása” elnyomja az UV fényre reagáló biztonsági elemeket. Így például nem látszik a szelvény előoldalán az 5mm-es UV nyomat mintázat a termék szélén, amely mintázatnak a műszaki leírás szerint UV fényben látszódnia kellene. Az optikai fehérítő tartalom miatt a hőpapír szelvény a hamisítási kísérletek ellenőrzésére alkalmatlanná válik, így az ajánlatkérő számára semmilyen relevanciával nem bír a biztonsági hőbevonat vagy thermo réteg nélküli papír. Az ajánlatkérő ezért nem különböztette meg a műszaki leírás előírásait a hőbevonat nélküli és a hőbevonattal ellátott papírok között, hanem egységesen kezelte a fent idézett fogalmakat.

42. A kérelmezők ajánlatában lévő, alább felsorolt nyilatkozatok is azt támasztják alá, hogy az optikai fehérítő-mentességre vonatkozó előírást a kérelmezők eredetileg a komplett termékre értették. Az ajánlatban csatolandó „Nyilatkozat a műszaki megfelelésségről” című dokumentumban az ajánlatkérő a komplett termék, s nem a még feldolgozatlan papírgyári papír vonatkozásában írta elő az optikai fehérítő mentességet. E nyilatkozatmintának megfelelően a közös ajánlattevők a megajánlott termék, a komplett biztonsági hőpapírszelvények tekintetében jelentették ki az optikai fehérítő-mentességet ajánlatuk 11-21. oldalain található 11 db nyilatkozatukban. Az ajánlat 22. oldalán megjelölt alpanyaggyártónak a 24-25. oldalon lévő nyilatkozata is a biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír optikai fehérítő-mentességére vonatkozik, s nem a még feldolgozatlan papírgyári papírra. Megállapítható tehát, hogy a kérelmezők csak az ajánlatuk optikai fehérítő tartalom miatt történő érvénytelenítését követően kísérlik meg az ajánlatkérő egyértelmű előírásait a még feldolgozatlan papírgyári papírra vonatkoztatni.

43. Ezt követően az ajánlatkérő idézte a műszaki leírás B1.A.1. pontját, majd a dokumentáció 1.23. pontjában rögzítetteket. A dokumentációban előírta a műszaki leírással összhangban, hogy az ajánlattevők – többek között - nyilatkozzanak arról, hogy egyrészt az eljárásban megajánlott termék a műszaki tartalomban foglaltaknak mindenben maradéktalanul megfelel, másrészt nyilatkozzanak a komplett termék optikai fehérítő-mentességéről. A nyilatkozat bevezető szövegében „termék” szó szerepel, amely nem értelmezhető a hőbevonat nélküli papírgyári papírként, másrészt ezen nyilatkozatminta első oszlopában felsorolt valamennyi követelmény a komplett termékre vonatkozik, s nem csak a hőbevonat nélküli papírgyári papírra. Az említettek miatt az első oszlopban lévő előírások közül nem lehet kiragadni egy előírást azzal az indokkal, hogy az csak a hőbevonat nélküli papírgyári papírra vonatkozik. A műszaki leírásban továbbá definiálta, hogy alappapírnak a thermo réteggel ellátott hőpapír tekintendő. A fent idézett rendelkezések támasztják alá, hogy a műszaki

leírásban nem került megkülönböztetésre az „alappapír”, a „biztonsági hőbevonattal vagy thermo réteggel ellátott biztonsági papír”, „hőpapír szelvények” és a „termék” fogalmak.

44. Az ajánlatkérő ezt követően rögzítette, hogy az ajánlatkérő által a mintaszelvények hamisítás elleni védelmi tesztelésére felkért szervezet, a FOGRA e.V. (eingetragener Verein) Európa egyik legnagyobb nyomdaipari egyesülete. A FOGRA e.V egy független egyesület, amely 900 tagszervezetet számlál és működési területe az egész Európai Uniót felöleli. A nyomda technikai jogvitákban az egyik leggyakrabban felkért szakértői szervezet. <https://de.wikipedia.org/wiki/Fogra> A FOGRA e.V. 2020. szeptember 8-ai keltezéssel készítette el a végleges jelentését (FOGRA Test Report 32869-2), melynek hiteles magyar fordítása 2020. szeptember 17-ei keltezéssel készült el. Az ajánlatkérő a kérelmezők kérésére a hiteles magyar fordítással ellátott szakvéleményt 2020. szeptember 25-én töltötte fel az EKR rendszerbe. A szakvélemény alábbi megállapításaiban kifejezetten az „alappapír” – „base paper” fogalom szerepel, másrészt a szakvélemény sem tesz különbséget az „alappapír” és „termék” között. A FOGRA-jelentés 3/31. oldalán (2. pontban) rögzítésre került, hogy a vizsgálati eljárás az alappapírban található biztonsági elemekre is kiterjedt. A FOGRA-jelentés 4/31. oldalán lévő „2. táblázat” foglalja össze a biztonsági elemeket. Ezen táblázat első oszlopában az „alappapírba” illesztett biztonsági elemek kerültek felsorolásra, míg a második oszlopban a nyomdai úton felvitt biztonsági elemek. Tehát a szakvélemény sem tesz különbséget a papírgyári papír és a hőbevonat, illetve thermoréteg között, amelyet különösen a táblázat első oszlopának harmadik és negyedik sorában írottak támasztanak alá. A táblázat egyértelműen alátámasztja, hogy nem felel meg sem a szakmai szóhasználatnak, sem a műszaki leírás előírásainak a jogorvoslati kérelem azon megállapítása, mely szerint mintaszelvény már nem alappapír, hanem thermo réteggel ellátott biztonsági papír, ahová a nyomda a megrendelő által előírt grafikai elemeket rányomtatja (szöveg, sorszám, diffrakációs fólia, vonalkód, Qr kód, biztonsági festék stb.)” Sem az ajánlatkérő, sem pedig a vizsgálatot elvégző szakértői intézet tehát nem különböztette meg az „alappapír” és a „thermo réteggel ellátott biztonsági papír” fogalmakat. A fordítással ellátott szakvélemény 8/31-9/31. oldalán nyilvánvalóan ugyanazon értelemben használják az „alappapír” és a „termék” fogalmakat, mivel a követelmény meghatározásánál a szakvélemény az „alappapír” fogalmat használja, míg ugyanezen követelmény értékelésénél a „termék” fogalmat. A szakvélemény 31/31. oldalán a vizsgálati eredmények összesítésénél továbbá egyértelműen megállapításra került, hogy a szakvélemény készítése során a termékek vizsgálatát a közbeszerzési dokumentációban előírtak alapján végezték el, és a kérelmezők terméke nem felelt meg az előírt követelményeknek.

45. Hangsúlyozta, hogy számára a végtermék kell, hogy a megfelelő szintű hamisítás elleni védettséggel legyen ellátva amellet, hogy a jegyszelvény adattartalma az ajánlatkérő által használt digitális jegyellenőrzési eszközökkel megfelelően beolvasható maradjon. A jegyellenőri eszközök általi beolvashatóságnak és a jegyszelvények UV fény alatti ellenőrizhetőségének alapfeltétele az ajánlatkérő által előírt – és kérelmezők által elfogadott-ajánlati előírás, amely az optikai fehérítő mentességet tartalmazza. Azzal, hogy a kérelmezők ragaszkodnak a papírgyári papír optikai fehérítő mentességéhez, nem változik a késztermék beolvashatóságára, illetve hamisítás elleni védelemre vonatkozó elvárás. Az ajánlatkérő nem a papírgyártás-technológiai szempontból elkülöníthető rétegeket értékeli, hanem a valós, napi ügyfélforgalomban használt, komplett jegyszelvényeket vizsgálja. A készterméket értékeli tehát egységesen, nem pedig annak egyes elemeit, rétegeit. Ésszerű a jegyszelvény egy termékként való kezelése, mivel a valós napi ügyfélforgalomban nem „papírrétegeket”, hanem kész jegyet, bérletet, azaz, komplett biztonsági hőpapír terméket használnak az ügyfelek. Az optikai fehérítő tartalom a többi biztonsági elem észlelhetőségét teszi

lehetetlenné. A témában idézte a vonatkozó szakirodalmat, az 52/2012. (III. 28.) Korm. Rendelet biztonsági papír definícióját, amelyből következően egyértelmű, hogy szerkezetében a biztonsági papírok alapvetően nem tartalmazhatnak optikai fehérítőt.

46. A kérelmezők által csatolt, Nemzetbiztonsági Szakszolgálattól származó szakhatósági állásfoglalással kapcsolatosan az ajánlatkérő megjegyezte, hogy az ott leírtak nem támasztják alá egyértelműen, hogy az állásfoglalás a jelen jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési eljárásban a kérelmezők szakmai ajánlata részeként beadott mintaszelvényekkel kapcsolatosan került kiadásra. Az állásfoglalás második oldalán ugyanis megjelölésre került egy olyan németországi cég, amelyik nem lett megjelölve sem alvállalkozóként, sem pedig gyártóként a kérelmezők ajánlatában. Az ajánlat 22. oldalán lévő nyilatkozatban csak a DIPA Zrt-t és a 23. oldalon a Leonhard Kurz Stiftung & Co. KG-t jelölték meg a kérelmezők, az állásfoglalásban szereplő Sihl GmbH. egyáltalán nem jelent meg az ajánlatban. Megjegyezte az ajánlatkérő, hogy a szakhatósági állásfoglalás második bekezdése szerint a termék megnevezése „thermo bevonattal ellátott papír 120g/m<sup>2</sup> elnevezésű papír”: Majd az állásfoglalás indoklásában is az olvasható, hogy a megnevezett „thermo bevonattal ellátott papír 120g/m<sup>2</sup> elnevezésű papír” optikai fehérítőszer mentes. Fentiek is azt támasztják alá, hogy az optikai fehérítő-mentesség a teljes papírra vonatkozik. A kérelmezők ajánlatának 24-25. oldalain található, a DIPA „Termékspecifikáció” című nyilatkozata kifejezetten „Biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papír 120 g/m<sup>2</sup>”-ről szól, és ennek az optikai fehérítő mentességét tartalmazza, tehát a DIPA Zrt. is a késztermékre vonatkozóan adta meg az optikai fehérítő mentességre vonatkozó nyilatkozatát. Ezt tovább erősíti, hogy a DIPA Zrt. a nyilatkozata következő, vegyvédelemre vonatkozó sorában kiemeli, hogy a vegyvédelem tekintetében csak a thermo bevonat nélküli papírra tesz nyilatkozatot. Ezzel szemben az optikai fehérítő mentesség tekintetében ilyen megjegyzés nem szerepel a DIPA nyilatkozatában, ezért az optikai fehérítő mentességgel kapcsolatos nyilatkozat a biztonsági hőbevonattal ellátott biztonsági papírra vonatkozóan került megadásra. Végül előadta, hogy a kérelmezők hibásan értelmezik a szakhatósági állásfoglalást, mivel az nem tartalmazza azt, hogy az optikai fehérítő mentességet csak a kérelmezői értelemben vett alappapír tekintetében kell vizsgálni, így nem is bizonyíthatja azt. A szakszolgálat állásfoglalásában arra sem utal semmi, hogy a szakszolgálat bármilyen vizsgálatot végzett volna az optikai fehérítő mentesség tekintetében.

47. Az ajánlatkérő a kérelmezők mintaszelvényeinek a festékpöttyökkel (plancsettákkal) kapcsolatos előírások nem teljesítése miatti érvénytelenítése körében is részletesen ismertette álláspontját.

48. Az iPixel Kft. ajánlata érvényességét vitató második kérelmi elemmel összefüggésben idézte a műszaki leírás 5.2.2. pontjában a vonalkódra vonatkozóan adott információkat. Az egyéb érdekelt tekintetében 2020. augusztus 18-án a TVM-es (jegykiadó automatás) futtathatósági teszteléséről készült jegyzőkönyvében feltüntetésre került, hogy az egyéb érdekelt 13 karakterből álló vonalkódot szerepeltetett az általa benyújtott mintaszelvényeken. Az egyéb érdekelt által benyújtott vonalkód adattartalma megegyezik a fenti adattartalommal, azzal a különbséggel, hogy a kódsor elején található (90)-es szám nem szerepel az általa benyújtott vonalkódban. Az eltérő karaktorszámú vonalkód egyéb érdekelt általi benyújtásának oka, hogy az 5.2.2. pontban meghatározott adattartalomban feltüntetett (90) karaktert nem értelmezte kötelező elemként a zárójel szerepeltetése miatt. Ahogyan a jegyzőkönyvben is szerepelt, a vonalkód beolvashatóságát a jegykiadó automatás (TVM) futtathatósági teszt során a rövidebb vonalkód nem befolyásolta, az automatákat gyártó cég képviselője szerint műszaki és futtathatósági problémát nem jelentett. A teszt során

kinyomtatott jegyszelvények is bizonyították ennek valóságtartalmát, mivel az automata paraméter szoftveres beállítását követően hibamenetesen, folyamatosan zajlott a mintaszelvények nyomtatása. Továbbá a FOGRA szakvélemény is a magyar fordítás 30/31. oldalán megfelelőnek találta az egyéb érdekelt által alkalmazott vonalkódot (3.5.6. 4. melléklet – 5f szakasz (3. melléklet).

49. Azon kérelmezői állításra, hogy az egyéb érdekelt által benyújtott, 13 karaktert tartalmazó vonalkód nem felel meg a GS1 szabványnak, előadta, hogy a magyarországi kiskereskedelemben kapható legtöbb termék jelenleg is 13 karakterből álló vonalkódot tartalmaz, tehát egy 13 karakterből álló vonalkód is lehet GS1 szabványnak megfelelő.



A vonalkódok alkalmazásának célja a jegyszelvényenkénti egyedi azonosíthatóság biztosítása, mely által a hőpapíron értékesített díjtermékek nyomon követhetők. Az egyéb érdekelt által benyújtott mintaszelvények vonalkódja vonalkódovalvasóval beolvasható, a benne lévő adattartalom megfelel az egyedi azonosíthatóság követelményének. Megjegyezte, hogy a jegyszelvények hátoldalán lévő vonalkód beolvasása csak és kizárólag az ajánlatkérő által történik és belső elszámolási rendszerei is csak a (90) utáni karaktereket tárolják. A műszaki leírás A.C) alpontja rendelkezik arról, hogy a megnyomtatott mintaszelvények adattartalmának beolvasása hogyan történik. A C) alpontban előírt kódbeolvasás az egyéb érdekelt által benyújtott jegyszelvények esetén sikeresen megtörtént a 2020. augusztus 28-án megtartott futtathatósági teszt során. Az ajánlatkérő megjegyezte, hogy az eljárás során mintatekercek beszállítását írta elő. A végleges termék hátoldali grafikai elemeit és adattartalmát a szerződés érvénye alatt bármikor egyoldalúan megváltoztathatja, melyet a műszaki leírás 5.5.2.1. pontja részletez.

50. Az ajánlatkérő részletesen ismertette a harmadik kérelmi elemmel kapcsolatos álláspontját is.

#### **Az iPixel Kft. D.454/2020. szám alatt folytatott jogorvoslati eljárásban tett észrevételei**

51. Az első kérelmi elem érdemét érintően kifejtette, hogy a biztonsági papírokkal foglalkozó az iparági standardok alapvetése, hogy egyetlen biztonsági papír sem és az azokból készült kész terméke sem tartalmazhatnak optikai fehérítőt, mert a vizsgálatok során az optikai fehérítő az összes valamennyi használatos biztonsági elem ellenőrzését lehetetlenné teszi, igaz ez a bankjegyekre, igazolványokra, vagy jelen esetben a beszerzés tárgyára is. Amennyiben a papír vagy bármelyik felületkezelési elem optikai fehérítőt tartalmaz, úgy az ellenőrzés során az uv fény alatt világítani fog így nem lehet vizsgálni a többi biztonsági elemet. A műszaki leírásban is egyértelműen megfogalmazott ez a beszerzői igény.

52. A kérelmezők külön választják egymástól az „alappapírt” és az arra felvitt „thermo réteget”, amely helytelen megközelítés több okból kifolyólag is:

- egyrészt a papír vizsgálata szempontjából irreleváns, hogy a papír vagy a thermoréteg tartalmazza az optikai fehérítőt, mert az minden esetben világítani fog az UV lámpa fénye alatt,
- másrészt a közbeszerzés tárgyában „biztonsági hőpapír szelvények beszerzése” és a műszaki leírásban is „thermopapír” és „hőpapír” szerepel.

A papír elválaszthatatlan része a thermoréteg, hiszen ettől lesz hőpapír, vagyis olyan papír, amely hőnyomtatásra alkalmas. Ezt a thermoréteget a későbbiek során nem lehet a hordozó papírtól elválasztani semmilyen művelettel, ez együtt egy egység, ez maga az alappapír. Jelen közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen szerepeltette azokat a tételeket, amelyeket vizsgálni fog külső szakértő bevonásával és itt szerepelt az optikai fehérítő is, tehát világosnak kellett lennie, hogy a termék semmilyen része nem tartalmazhat optikai fehérítőt.

53. A vizsgálati jegyzőkönyvekből is látható, hogy a kérelmezők mintapéldányán nem láthatóak az egyéb biztonsági elemek, mert az optikai fehérítő miatt az elnyomja a többi elem észlelhetőségét, az egész termék „világít” az UV lámpa fénye alatt. Ebből a szempontból szintén irreleváns, hogy „csak” a thermoréteg tartalmazza az optikai fehérítőt vagy sem, mert ennek a hatása a végeredményre ugyanaz. Idézte a műszaki leírás 4.2. pontját, példaként az öt ezer forintos bankjegyről csatolt két fényképet, amelyen szabad szemmel és UV-C fényben látszik.

54. Az iPixel Kft. a második kérelmi elemmel kapcsolatosan vitatta a kérelmezők azon álláspontját, mely szerint a műszaki leírásában az került volna rögzítésre, hogy 15 db karakter az előírás a benyújtandó mintapéldányokon szereplő vonalkódok tekintetében. A műszaki leírásban, valamint a hivatkozott GS1 szabványban foglaltak szerint a véleményeltérés a vonalkód első két számjegyről szól, ez a szám a 90, amely zárójelben szerepelt a kiírásban: (90). Ez azért van, mert ez a 90 nem a vonalkód tényleges adattartalma, hanem egy jelző szám, hogy a több mint 300 különböző GS1 szabvány szerinti kódolás közül, melyik az a típus, amit az ajánlatkérő előírt és éppen használni kíván. Tehát ez a szám csak egy hivatkozás, jelmagyarázat, mutatószám. Ezt van, aki feltünteti a vonalkódban van aki pedig nem. Jelen esetben ez irreleváns, mivel az ajánlatkérő a jegyeken és bérleteken csak ezt az egy típusú kódolást alkalmazza, azaz nem feltétlenül szükséges a jelzőszám feltüntetése, mert egyértelmű, hogy a vonalkód milyen kódolási mechanizmus alapján van elkészítve. A jelenleg érvényes GS1 szabványok, egy 198 oldalas dokumentumban szerepelnek a sokféleségére tekintettel, ebből idézte a (90)-est. Ebből látszik, hogy a (90) csak a GS1 szabvány azonosítója és maga az adattartalom 1-30 karakter lehet. Idézte a műszaki leírás azon részét, amely a vonalkód beolvasás sikerességét értelmezte. Ezeket – vagyis a közbeszerzési dokumentumokban rögzített feltételeket – hiba nélkül teljesítette, amelyet alátámaszt a benyújtott vizsgálati jegyzőkönyv is.

55. Az ajánlatkérő azért fogadta el az érdekelt vonalkódját, mert a műszaki leírásnak megfelelően „mind a 15 beolvasás során a műszaki leírásban elvárt adattartalom volt kiolvasható”, és itt a lényeg az adattartalom, ugyanis ezt ellenőrzik a jegyen. A (90) nem az adattartalom része, hanem egy jelzőszám. A GS1 szabvány szerint is. A vonalkódnak az alábbi ADATOKAT kellett tartalmaznia, hogy azokat egyedileg azonosítani tudják:

- Magának a tekercestípusnak az azonosítója, ami 4 számjegy
- Egy alfanumerikus karakter, azaz betű, ami a sorozatot azonosítja
- Végül 8 db szám, ami magának a jegyszelvénynek a sorszáma

Tehát az adatokat hiba nélkül tartalmazta a vonalkód és ki is lehetett olvasni. Az, hogy a vonalkód végül 13 vagy 15 vagy akár 25 karakteres legyen és hogy feltüntetésre kerüljön-e a jelzőszám vagy nem egy a teljesítési időszakot érintő tartalmi kérdés, nem pedig egy, az ajánlattételt befolyásoló és az ajánlattételkor előírt végleges érték. Az ajánlatkérő szabadon eldöntheti, hogy hány karaktert kíván alkalmazni és ez lehet tekercestípusonként akár különböző szám is, ez az ajánlattételt nem befolyásolja.

56. A harmadik kérelmi elem álláspontja szerint elkésett.

#### **A D.495/2020. számon nyilvántartásba vett jogorvoslati kérelem és az ajánlatkérő észrevétele**

57. A kérelmezők 2020. november 19-én újabb jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő az ajánlatkérő 2020. október 29-i érvénytelenségi döntésével szemben. A kérelmezők vitatták, hogy kizáró ok hatálya alatt állnak, álláspontjuk szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) és (2) bekezdésére és a Kbt. 62. § (1) bekezdés i) pontjára tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés c) pontját. Idézték az érvénytelenségi döntést és az ajánlatkérőnek az előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszát, majd részletesen ismertették álláspontjukat.

58. Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását, és részletesen kifejtette álláspontját.

#### **A jogorvoslati eljárás elkülönítése, egyesítése, valamint a hivatalbóli kiterjesztés és az ajánlatkérő azzal kapcsolatos észrevétele**

59. A Döntőbizottság a kérelmezők ajánlatkérő 2020. október 29-i érvénytelenségi döntésével szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmét a 2020. november 19-én hozott D.454/19/2020. számú végzésével elkülönítette a Kbt. 155. § (2) bekezdése alkalmazásával, majd a jogorvoslati eljárását azzal kapcsolatosan a D.495/2020. szám alatt folytatta.

60. A Döntőbizottság a D.454/2020. és a D.495/2020. szám alatt folytatott jogorvoslati eljárásokat a 2020. december 2-án kelt D.454/25/2020. számú végzésével egyesítette a Kbt. 155. § (1) bekezdése alkalmazásával.

61. A Döntőbizottság a 2020. december 8-án kelt D.495/9/2020. szám alatt hozott végzésével a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdés első és második mondata alkalmazásával kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 50. § (4) bekezdését, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdését a közbeszerzési dokumentumok (Kbt. 3. § 21. pont) beszerzés tárgyára vonatkozó előírásaival, amikor

- egyfelől az ajánlattételi felhívás II.2.4) pontjában, a dokumentáció 1.23. pontjában, a műszaki leírás „Hőpapír beszerzés 2020” címet követő szövegrészeiben, a műszaki leírás B1.A.1) pontjában a „biztonsági hőpapír szelvény”, az ajánlattételi felhívás II.2.4) pontjában más helyen a „jegytekerics alappapír”, az ajánlattételi felhívás VI.3) 10. pontjában, a dokumentáció mellékletét képező 5. számú nyilatkozatmintában a „termék”, másfelől a műszaki leírás B.2. pontjának bevezető részében és a B.2.3. pontban, továbbá a műszaki leírás 4. sz. mellékletében az optikai fehérítőmentességre vonatkozó követelménynél az „alappapír” kifejezés szerepelt,

- másrészt a műszaki leírás B.2.5.2.2. Vonalkód című pontjában a vonalkódban szerepeltetendő adatsor tekintetében azt írta elő, hogy a „vonalkód [...] felépítése GS1 szabványos [...] a kód adattartalma megfelel a következőknek:  $(90)4n+1an+8n$ ”.

62. Az ajánlatkérő vitatta a hivatalbóli kiterjesztés feltételeinek fennállását, valamint kérte a jogsértés hiányának a megállapítását. Előadta, hogy a jogorvoslati eljárásban a kérelemhez kötöttség elve érvényesül, hivatalbóli kiterjesztésre a Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint csak a jogorvoslati kérelem alapján vizsgáltakon túli jogsértésről történő tudomásszerzés esetén van lehetőség. A Döntőbizottság hivatalbóli kiterjesztésről tájékoztató végzése szerint a jogorvoslati eljárásban „csak” jogsértés lehetőségének vizsgálata zajlik, amelyre az ajánlatkérő álláspontja szerint a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján a Döntőbizottságnak nincs jogszerű lehetősége. Ezen felül a hivatalbóli kiterjesztés a jogorvoslati kérelem alapján már vizsgált ajánlatkérői rendelkezésekre terjed ki. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem első kérelmi elemének első része és a negyedik kérelmi elem (hamis adat) tekintetében a Döntőbizottság már vizsgálja a „biztonsági hőpapír szelvény”, a „jegytekercs alappapír”, „termék” és az „alappapír” fogalmakat az optikai fehéritőmentesség tekintetében. Továbbá a jogorvoslati kérelem második kérelmi eleme tekintetében a Döntőbizottság már vizsgálja a vonalkóddal kapcsolatos előírásoknak való megfelelésségét. A Kbt. 50. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdésének vizsgálatára történő hivatalbóli kiterjesztés törvényi feltételi elsősorban azért nem állnak fenn, mert mindkét megjelölt jogszabály alapját képező, a jogorvoslati kérelemben - a Kbt. 149. § (1) bekezdés d) pontja alapján - megjelölt ajánlatkérői előírásokat a Döntőbizottság már vizsgálja az első kérelmi elem első részénél és negyedik, valamint a második kérelmi elemnél. Az optikai fehéritőmentességgel kapcsolatos fogalmak és követelmények, valamint a vonalkóddal kapcsolatos előírások tisztázása tehát a jogorvoslati kérelem alapján már a Döntőbizottság feladata, emiatt ugyanezen ajánlatkérői előírások más szempontú vizsgálatára már nem lehet a jogorvoslati eljárást hivatalból kiterjeszteni, mivel a Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint csak a kérelem alapján vizsgáltakon túli jogsértésekre terjeszthető ki a jogorvoslati eljárás. Így a Döntőbizottságnak a jogorvoslati kérelem keretei között kell döntenie arról, hogy az ajánlatkérői előírásoknak megfelelően történt-e a kérelmezők ajánlatának érvénytelenné nyilvánítása és a kérelmezők eljárásból való kizárása, valamint az egyéb érdekelt ajánlatának megfelelővé nyilvánítása. Végezetül a hivatalbóli kiterjesztés nem szükséges a közbeszerzési eljárás jogszerűségének helyreállításához sem, mivel a jogorvoslati kérelem az ajánlatkérő közbenső döntéseit támadja és az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást lezáró döntését még nem hozta meg.

63. A jogorvoslati kérelem tárgya konkrét jogi személyekkel kapcsolatosan állított jogsértések vizsgálata. Egyrészt a kérelmezők ajánlatának érvénytelensége, másrészt az egyéb érdekelt ajánlatának megfeleléssége tekintetében hozott ajánlatkérői döntés jogszerűségének vizsgálata. Ezzel szemben a jogorvoslati eljárásnak a Kbt. 50. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdésének vizsgálatára történő kiterjesztése során közvetlenül sem a kérelmezők, sem az egyéb érdekelt jogvédelme nem érhető el. A Kbt. 50. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdésének vizsgálatára történő kiterjesztése csak a közbeszerzési eljárásban és az alábbiakban ismertetett előzetes piaci konzultáción felhívás ellenére részt nem vett gazdasági szereplők érdekeit szolgálná. A jelen keretek között indult jogorvoslati eljárás célja tehát kizárólag a közbeszerzési eljárásban részt vett kérelmezők és az egyéb érdekelt jogvédelme lehet, így nem lehet a közbeszerzési eljárásban és a konzultációban részt nem vett így konkrétan meg nem határozható gazdasági szereplők érdekeinek védelmére történő hivatkozással történt kiterjesztéssel döntenie a konkrét személyeket érintő konkrét jogorvoslati kérelmek tekintetében.

64. A kérelmezők 2018-ban részt vettek két darab, a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt ajánlatkérői előírásokkal teljes mértékben azonos előírások alkalmazása mellett lefolytatott közbeszerzési eljárásban, melyek közül a későbbi eljárást megnyerve a kérelmezők a mai napig az ajánlatkérő beszállító a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban beszerezni kívánt terméknek. 2020. májusában és júniusában aktívan részt vettek a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás előkészítése céljából tartott előzetes piaci konzultáción, mely konzultáción a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírásokkal azonos előírásokat tartalmazó műszaki leírással kapcsolatban – kifejezett ajánlatkérői felhívás ellenére – meg sem említették, hogy a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírásokat versenykorlátozónak tartanák, vagy az előírásokkal kapcsolatban bármilyen értelmezési problémájuk lenne. A folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban kiegészítő tájékoztatás keretében sem kérték a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírások tisztázását, csak az ajánlatuk érvénytelenné nyilvánítását megalapozó független szakértői vélemény megismerését követően kezdték el „félreérteni” a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírásokat. A fent részletezettek körülmények miatt a kiterjesztéssel a vizsgálni kívánt előírásoknak a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe és/vagy a Kbt. 58. § (3) bekezdésébe való ütközésének megállapítása esetén ténylegesen a kérelmezők jogvédelme valósulna meg, s nem a hivatkozott jogszabályi rendelkezésekkel védeni kívánt gazdasági szereplők jogvédelme.

65. A Kbt. 50. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdésének vizsgálatához a Kbt. 158. § (1) bekezdése feltételül szabja, hogy a feltárt jogsértés érdemben hasson ki az ajánlatkérő döntésére. Jelen esetben az a speciális helyzet áll fenn, hogy az ajánlatkérő jogorvoslati kérelemmel támadott döntéseit közvetlenül egy független laboratórium vizsgálat során keletkezett szakértői vélemény, a FOGRA szakvéleményének eredményei határozták meg, s nem saját szabad megfontolása alapján hozta az ajánlatkérő a támadott döntéseit. A fordítással ellátott FOGRA szakvélemény 8/31-9/31. oldalán a szakértői laborvizsgálatot végző cég megállapította, hogy a Kérelmezők mintaszelvény terméke nem felel meg a követelményeknek az optikai fehéritő tartalom miatt. A FOGRA szakvélemény a magyar fordítás 30/31. oldalán pedig megfelelőnek találta az egyéb érdekelt által alkalmazott vonalkódot. A független laborvizsgálati jelentés a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt ajánlatkérői előírások alapján vont le megállapításait a mintaszelvények tekintetében, így az ajánlatkérőnek nem volt más lehetősége, mint ezen megállapítások alapján levonni a közbeszerzési jogi jogkövetkezményeket. Az ajánlatkérő jogorvoslati kérelemben támadott közbenső döntéseire tehát érdemben és közvetlenül csak a független laborvizsgálati szakvélemény hatott ki, s nem a Kbt. 50. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 58. § (3) bekezdésének való megfelelés tekintetében vizsgált előírások.

66. Az ajánlatkérő előadta, hogy 2018-ban ugyanezen tárgyban két közbeszerzési eljárást folytatott le, melynek közölte adatait. Mindkét korábbi eljárásban a kérdéses fogalmak használata és a vonalkóddal kapcsolatos követelmények meghatározása ugyanúgy történt, mint a hivatalbóli kiterjesztéssel vizsgálni kívánt rendelkezéseknél. A második, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapja a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pontja volt, amely jogalapjának fennállását megállapító HNT-00248/02/2018. sz. döntésének meghozatala során a Közbeszerzési Hatóság már vizsgálta mind a megelőző nyílt közbeszerzési eljárásnak, mind pedig a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásnak – a vizsgálni kívánt előírásokkal azonos előírásokat tartalmazó - közbeszerzési dokumentumait. A Közbeszerzési Hatóság az elvégzett vizsgálat során nem élt a Kbt. 189. § (1) bekezdése szerinti jogkörével miszerint, ha a részére megküldött iratok vizsgálata során megállapítja, hogy megalapozottan feltételezhető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, az iratok beérkezésétől számított tíz munkanapon belül kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását.

A Közbeszerzési Hatóság vizsgálata eredményeképpen semmilyen jogorvoslati eljárást nem kezdeményezett emiatt rögzíthető, hogy a Közbeszerzési Hatóság az általa lefolytatott vizsgálat során nem állapította meg, hogy a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírásokkal egyező előírások a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe és/vagy a Kbt. 58. § (3) bekezdésébe ütköztek volna. A kérelmezők a két korábbi 2018-as eljárásban anélkül tettek ajánlatot, hogy akár az optikai fehérítőmentesség, akár pedig a vonalkód tekintetében - a jelenlegivel azonos - ajánlatkérői előírásokat kifogásolták volna.

67. Előadta továbbá, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás előkészítése céljából előzetes piaci konzultációra hívta fel a gazdasági szereplőket. a konzultációra vonatkozó meghívó és mellékletei közzétételre kerültek az ajánlatkérő honlapján, illetve megküldésre a konzultációra közvetlenül felkért 11 db gazdasági szereplőknek. A konzultáció lezárásaképpen készült jegyzőkönyv, valamint a jegyzőkönyvnek a kérelmezők és egyéb érdekelt részére való megküldését igazoló levelek a jogorvoslati eljárás megindítását követően feltöltésre kerültek a jelen közbeszerzési eljárás EKR-ben rögzített dokumentumai közé „a bírálatot kapcsolatos információk rögzítése” megnevezésű eljárási cselekménynél. A meghívó mellékletét képező, a műszaki leírással kapcsolatos ajánlatkérői kérdéslista 5. pontjában az ajánlatkérő kifejezetten kérte a gazdasági szereplőket, hogy közöljék a közbeszerzési dokumentáció esetleges versenykorlátozó elemeit. Az ajánlatkérő kifejezett kérdése ellenére sem a piaci konzultációban aktívan résztvevő kérelmezők és egyéb érdekelt, sem pedig más gazdasági szereplő a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt ajánlatkérői előírásokkal kapcsolatosan nem jelezték, hogy ezen előírások alapján nem lehetne egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tenni, vagy hogy ezek az előírások versenykorlátozók lennének. Az ajánlatkérő által lefolytatott előzetes piaci konzultációval eleget tett a Kbt. 28. § (1) bekezdésében előírt, a közbeszerzési eljárás megfelelő alapossággal történő előkészítésével kapcsolatos kötelezettségének. Az ajánlatkérő által a fentiekben részletezett módon lefolytatott előzetes piaci konzultációra tekintettel megállapítható, hogy az ajánlatkérő a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt ajánlatkérői előírásokkal nem sértette meg sem a Kbt. 50. § (4) bekezdését, sem pedig a Kbt. 58. § (3) bekezdését. A piaci konzultáció lefolytatását követően véglegesített, a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumok pedig biztosították, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Végül hivatkozott arra, hogy a közbeszerzés során 6 db gazdasági szereplő jelezte érdeklődését. Az érdeklődők közül három gazdasági szereplő fordult kiegészítő tájékoztatáskéréssel az ajánlatkérőhöz, aki válaszait három kiegészítő tájékoztatás keretében megadta. A kiegészítő tájékoztatáskérések során egyik gazdasági szereplő kérdései sem érintették a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt ajánlatkérői rendelkezéseket, ami szintén alátámasztja, hogy vizsgálni kívánt előírásokkal az ajánlatkérő nem sértette meg sem a Kbt. 50. § (4) bekezdését, sem pedig a Kbt. 58. § (3) bekezdését.

68. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a „biztonsági hőpapír szelvény”, a „jegytekercs alappapír”, „termék” és az „alappapír” fogalmak tekintetében a Döntőbizottság nem vonta a vizsgálati körébe a műszaki leírás A.1. Vizsgálat műszaki megfelelőségi nyilatkozat és gyártói nyilatkozat alapján’ című pontjának első bekezdését, továbbá a műszaki leírás 12. oldalát, ahol a „Nyertes Ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt megrendelt hőpapír (Termék) műszaki adatai” című fejezet „I. Hőpapír” pontjának első bekezdésében az ajánlatkérő definiálta, hogy alappapírnak a thermo réteggel ellátott hőpapír tekintendő. Álláspontja szerint a műszaki leírás fenti két rendelkezésére is figyelemmel kell lenni a kiterjesztett vizsgálati körben elemzett ajánlatkérői előírások mérlegese során.

69. Az ajánlatkérő kiemelte, hogy egyrészt az ajánlatkérő nem a papírgyártás-technológiai szempontból elkülöníthető rétegeket értékeli. Részéről logikus és ésszerű a jegyszelvény egy termékként való kezelése, mivel a valós napi ügyfélforgalomban nem „papírrétegeket”, hanem kész jegyet, bérletet, azaz, komplett biztonsági hőpapír terméket használnak az utasok. Másrészt a független laborvizsgálati szakértői jelentés a műszaki leírásban szereplő és kiterjesztéssel vizsgált ajánlatkérői előírásokból kiindulva vont le következtetéseit. A „biztonsági hőpapír szelvény” és a „termék” fogalmak tekintetében nem kérdőjelezhető meg, hogy ezek a fogalmak nem csak – a hőbevonat nélküli - papírgyári alappapírt jelentik, hanem a beszerzés tárgyát képező komplett terméket. A felhívás „II.2.4) A közbeszerzés ismertetése” című pontban a „jegytekercs-alappapír” fogalom nyilvánvalóan ugyanolyan értelemben van használva, mint a „biztonsági hőpapír szelvény” fogalom. A műszaki leírásban használt „alappapír” fogalom értelmezése során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a Kbt. 3. § 37. pontja szerint a szakmai ajánlat tekintetében kiemelt fontosságú műszaki leírás előírásainak az is a célja, hogy az előírásokkal meghatározott közbeszerzési tárgy megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A Kbt. 3. § 27. pontja és a Kbt. 58. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek az az álláspontja, hogy függetlenül a közbeszerzési dokumentumokban alkalmazott - nyelvtanilag eltérő, de műszaki-szakmai szempontból rokon értelmű - megnevezések használatától, mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők ezen jogszabályok rendelkezései szerint kötelesek eljárni. Ezen jogszabályok szerint pedig a közbeszerzés tárgyának részletes meghatározása nem a felhívás valamely pontjában, különösen nem a beszerzés tárgyának rövid meghatározásában, hanem a műszaki leírásban található. A műszaki Leírás fogalomhasználatának értelmezése során pedig az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésből kell kiindulni, s nem a műszaki leírás egy kiragadott rendelkezéséből. Jelen közbeszerzési eljárásban az Ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek nem az optikai fehérítőmentes papírgyári alappapír, hanem csak a komplett termék, a biztonsági hőbevonattal ellátott és optikai fehérítőmentes hőpapír szelvény felel meg. A gazdasági szereplők a műszaki Leírás B.2 hamisítás elleni védelem általános tesztelését leíró részében és „3.A díjtermékek előállítására alkalmas hőpapír szelvények biztonsági elemei” című pontjában előírtak alapján közvetlenül értesülhettek arról, hogy a komplett termék optikai fehérítőmentességére azért van szüksége az ajánlatkérőnek, mivel ezzel kívánja meggátolni a jegy- és bérletszelvények hamisítását. A hamisítás elleni védelem miatt az optikai fehérítőmentesség komplett termékre vonatkozathatóságának kifejezetten alátámasztják a műszaki leírás 26. oldalán írottak. Különösen az idézett rendelkezés alapján a beszerzés tárgyát képező terméket forgalmazó, vagy gyártó gazdasági szereplőknek tisztában kellett lenniük azzal is, hogy a hamisítás elleni védelmet nem szolgálja csak a papírgyári papír optikai fehérítőmentessége, hanem az Ajánlatkérő hamisítási elleni védelmi igényének csak a hőbevonattal ellátott papírgyári alappapír, a komplett termék optikai fehérítőmentessége felel meg. A „biztonsági hőpapír szelvény”, a „jegytekercs alappapír”, „termék” és az „alappapír” fogalmak ugyanabban az értelemben történő használata tehát nem csak műszaki-szakmai indokokkal alátámasztott, hanem csak a fogalmak azonos értelemben történő használata eredményezi a Kbt. 58. § (2) bekezdés 2. fordulata alapján figyelembe veendő tényleges ajánlatkérői igényeknek való megfelelést. Az optikai fehérítőmentesség tekintetében alkalmazott fogalomhasználat a fentiek alapján nem eredményezhette, hogy ezen előírások alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel nem tudtak volna megfelelő ajánlatot tenni, vagy, hogy ezek fogalomhasználatok miatt a műszaki leírás előírásai versenykorlátozók lennének, ami szintén alátámasztja, hogy a kiterjesztéssel vizsgálni kívánt előírásokkal az ajánlatkérő nem sértette meg sem a Kbt. 50. § (4) bekezdését, sem pedig a Kbt. 58. § (3) bekezdését.

70. Az ajánlatkérő előadta továbbá, hogy a termékek beazonosítására szolgáló vonalkód ma már szinte minden terméken feltüntetésre került elsősorban a számítógépes informatikai beazonosíthatóság gyorsabbá tétele érdekében. A fentiekben kifejtettek szerint a hőpapírszelvények esetében évek óta követelmény a vonalkód feltüntetésre a jegy- és bérlet díjtermékek azonosíthatósága céljából. A vonalkód összetételét a műszaki leírásnak a kiterjesztett vizsgálat tárgyát képező „5.2.2. Vonalkód” című pontja szerint szabvány határozza meg. Jelen esetben a mintaszelvényen alkalmazott vonalkód olyan tartalmi/nyomtatási elem, aminek egyoldalú változtatásának a jogát az ajánlatkérő fenntartotta a műszaki leírás 26. oldalán. Az eljárás jelen szakaszában a vonalkód alkalmazásának a célja a mintaszelvények egyedi beazonosításának lehetővé tétele és az ajánlatkérő meglévő eszközeivel a vonalkód beolvashatóságának ellenőrzése, tesztelése. Fentiek mellett továbbra is fenntartotta a vonalkóddal kapcsolatban a jogorvoslati eljárásban korábban tett valamennyi nyilatkozatát.

### **A Magyar Szabványügyi Testület és a GS1 Magyarország Nonprofit Zrt. megkeresése, valamint a jogorvoslati eljárás felfüggesztése**

71. A Döntőbizottság 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 a Magyar Szabványügyi Testületet, valamint a GS1 Magyarország Nonprofit Zrt.-t, nyilatkozzanak azzal összefüggésben, hogy a szabvány műszaki leírás szerinti megjelölése egyértelmű-e, vagyis a „(90)4n+1an+8n” megjelölés alapján

- egyértelműen felismerhető-e, hogy az ajánlatkérő hány karakteres vonalkódot kíván a beszerezni kívánt terméken szerepeltetni (a 90-es kódszám is beletartozik-e, vagy sem, illetve a zárójel a kódtartalom tekintetében hogyan értelmezhető),
- egyértelmű következtetés vonható-e le arra, hogy a karakterek között zárójelnek is kell szerepelnie, mivel a (90) szám zárójelben került feltüntetésre,
- levonható-e olyan egyértelmű következtetés, hogy a „90” karaktert nem kell feltüntetni a kódsorban, mert egyébként is zárójelben szerepelt a műszaki leírásban, vagyis a kódsor a „90” érték nélkül is megfelel-e a szabványnak.

72. A Döntőbizottság a 2020. december 18-án a D.495/13/2020. számon hozott végzésével a jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (4) bekezdése alapján a megkeresésre adott válaszok beérkezéséig felfüggesztette, tekintettel arra, hogy annak eldöntése, hogy a szabvány műszaki leírásban történő szerepeltetésére egyértelműen került-e sor, más szerv hatáskörébe tartozik.

73. A Magyar Szabványügyi Testület a 2021. január 6-án a Döntőbizottság részére küldött válaszában az alábbiakat közölte:

„A levelükben szereplő (90)-es GS1 Adattartalom-azonosító nélkül a lineáris vonalkód nem GS1-szabványos. A levelezésben adattartalomként meghatározott kód adattartalma GS1-szabványos kódfelepítéssel kizárólag úgy értelmezhető, hogy a 90-es érték is 2 karakterben a vonalkódba kódolandó, azaz a vonalkódba 2 karakter („90”) + 4 karakter (4n) + 1 karakter (1an) + 8 karakter (8n), így összesen 15 karakter kódolandó.”

74. A GS1 Hungary Nonprofit Zrt. a 2021. január 11-én megküldött válaszában az alábbiakat közölte:

„A műszaki leírás 5.2.2. pontja a vonalkód (90)4n+1an+8n adattartalomnak megfelelő, GS1 szabvány szerinti megvalósítását írja elő, amely szabványos megoldás részletszabályait a mindenki számára elérhető GS1 General Specifications (verzió: 20.0) szabványleírás (a

továbbiakban: Szabvány) tartalmazza. A t. Közbeszerzési Döntőbizottság végzésében feltett kérdéseire ennek megfelelően az alábbi válaszokat adjuk.

Egyértelműen felismerhető-e, hogy az ajánlatkérő hány karakteres vonalkódot kíván a beszerezni kívánt terméken szerepeltetni?

A Szabvány ismeretében igen. A Szabvány (5.1 alfejezet) kifejezetten nevesíti a GS1 szabványos vonalkódok halmazát. A műszaki leírás szerinti  $(90)4n+1an+8n$  adattartalomnak megfelelő, Szabvány alapján szóba jöhető vonalkód típusok kizárólag ún. GS1 adattartalom azonosítók használatával alkalmazhatók (7.2.1 és 7.7 alfejezetek), azaz akkor minősülnek GS1 szabványosnak. A Szabvány szerint a „90”-es érték megfelel egy GS1 adattartalom azonosítónak, amely Kereskedelmi partnerek között egyeztetett kétoldalú információk feltüntetését teszi lehetővé (3.2. és 3.10.1 alfejezetek). GS1 szabványos vonalkód alkalmazása esetén tehát a műszaki leírásban megadott  $(90)4n+1an+8n$  adattartalom a „90”-es adattartalom azonosítóval együtt értelmezendő, amely a vonalkódba kódolandó további adatokkal  $(4n+1an+8n)$  együtt, mindösszesen 15 karakterben fejezhető ki.

Egyértelmű következtetés vonható-e le arra, hogy a karakterek között zárójelnek is kell szerepelnie?

A Szabvány értelmében az adattartalom azonosítókat alkalmazó vonalkódoknál a szemmel olvasható megjelenítés esetében az adattartalom azonosítót és az adatot jól elkülönítetten kell megjeleníteni, mégpedig az adattartalom azonosító zárójelben való feltüntetésével. A vonalkód jelképi ábrázolása esetén azonban a Szabvány szerint a zárójelet nem kell a vonalkód jelképhez kódolni (4.15 alfejezet – 3. szabály).

Levonható-e olyan egyértelmű következtetés, hogy a „90” karaktert nem kell feltüntetni a kódsorban, mert egyébként is zárójelben szerepelt a műszaki leírásban, vagyis a kódsor a „90” érték nélkül is megfelel-e a szabványnak?

A Szabvány ismeretében egyértelműen megállapítható, hogy szükséges a „90” karakter vonalkódban történő feltüntetése, ezzel ellentétes következtetés nem vonható le. A Szabvány előző kérdés kapcsán hivatkozott 4.15 alfejezetének 3. szabálya kifejezetten rögzíti, hogy a vonalkód jelkép kódsorában zárójelek nélkül szükséges feltüntetni a „90” karaktert. A kódsor mindenesetre a „90” érték feltüntetése hiányában nem felel meg a GS1 szabványnak.

Összegezve fentieket, a műszaki leírás szerinti  $(90)4n+1an+8n$  adattartalomnak megfelelő GS1 szabványos vonalkód kizárólag úgy értelmezhető, hogy a zárójelben rögzített „90” érték – mint adattartalom azonosító – zárójelek nélkül, 2 karakterben kódolandó. Azaz a vonalkód adattartalma 2 karakter („90”) + 4 karakter  $(4n)$  + 1 karakter  $(1an)$  + 8 karakter  $(8n)$ , így összesen 15 karakterből épül fel. A vonalkód csak ilyen módon történő értelmezéssel felel meg a Szabvány (és a műszaki leírás) által előírt adattartalomnak. Hiányos (így adattartalom azonosító nélkül képzett) adattartalom esetén a vonalkód felépítése nem minősül GS1 szabványosnak.”

75. Az ajánlatkérő hangsúlyozta, hogy a mintaszelvényeken feltüntetett vonalkódok esetében nincs relevanciája a GS1 szabványnak való megfelelésnek. A GS1 szabványnak való megfelelési kötelezettség ugyanis csak a műszaki leírás 12. oldalán kezdődő „Nyertes Ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt megrendelt hőpapír (Termék) műszaki adatai” című fejezetének 25. oldalán szerepel. Ezen felül a mintaszelvényen alkalmazott vonalkód olyan tartalmi/nyomtatási elem, aminek egyoldalú változtatásának a jogát az ajánlatkérő fenntartotta. Idézte továbbá, hogy a műszaki leírás „(B) A szakmai ajánlat részeként benyújtott mintadarabok tesztelése a bontást követően, az ajánlat érvényességének megállapítása során” című fejezetének a „B1. Általános műszaki megfelelés tesztelése az ajánlat érvényességének megállapítása során” című pontjában a „Futtathatósági, nyomtathatósági tesztelés menete” című alpont C) alpontja rendelkezik arról, hogy a megnyomtatott mintaszelvények adattartalmának beolvasása mely esetekben eredményezi a

szakmai ajánlat érvénytelenségét. A iPixel Kft. tekintetében a 2020. augusztus 18-án lefolytatott, TVM-es (jegykiadó automatás) futtathatósági tesztelésről készült jegyzőkönyvben feltüntetésre került, hogy a mintaszelvényein lévő, 13 karakterből álló vonalkód beolvasása sikeresen megtörtént. A két tesztelésen történt sikeres beolvasás miatt az egyéb érdekelt mintaszelvényei teljesítették a Műszaki Leírásban – a MINTASZELVÉNY vonalkódja tekintetében - előírt követelményeket, az ajánlatkérő tehát jogszerűen nyilvánította 2020. október 5-én megfelelőnek az egyéb érdekelt ajánlatát a Kbt. 69. § (3) bekezdése alapján.

### **A Döntőbizottság döntése és annak indokai**

76. A Döntőbizottság először a hivatalbóli kiterjesztés körében folytatott le vizsgálatot, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezen belül a műszaki leírás jogszerűsége tárgyában hozott döntés előfeltételét képezte a kérelmezők jogorvoslati kérelmében foglaltak elbírálhatóságának. A Döntőbizottság elsődlegesen az ajánlatkérőnek a hivatalbóli kiterjesztés jogintézményét, alkalmazhatóságát érintő kifogásait vizsgálta.

77. A Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 158. § (1) bekezdése szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgálaton túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat [165. §] meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről az eljáró tanács dönt.

78. Az ajánlatkérő álláspontja szerint egyrészt azért jogszerűtlen a jogorvoslati eljárás hivatalbóli kiterjesztése, mert a végzés úgy szól, hogy a „jogsértés lehetőségét” vizsgálja az eljáró tanács, másrészt, mert a Döntőbizottság nem szerzett tudomást a jogorvoslati kérelem alapján vizsgálaton túli jogsértésről, végül azért is, mert a kiterjesztés nem szükséges a közbeszerzési eljárás jogszerűségének helyreállításához sem. Hivatkozott az ajánlatkérő korábbi közbeszerzési eljárásokra – köztük egy hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárásra, amelyet hatáskörében vizsgált a Közbeszerzési Hatóság -, ahol sem a Hatóság, sem az érintett felek nem említették a hivatalbóli kiterjesztéssel érintett jogsértéseket.

79. A Döntőbizottság a jogkérdés megítélése körében a Fővárosi Törvényszék 107.K.700.960/2018/5. számú ítéleti indokolásából indult ki. Eszerint „az alperes (=Döntőbizottság) a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján járhat el olyan jogsértés vizsgálata tekintetében is, amelyet a kérelem nem tartalmaz, erre azonban csak akkor van törvényes lehetősége, ha fennállnak az eljárás hivatalból történő kiterjesztésének a Kbt. 158. § (1) bekezdésében foglalt feltételei és az alperes él ezen kiterjesztés lehetőségével”. A törvényszék szerint továbbá a hivatalbóli kiterjesztést elrendelő végzés kizárólag akkor lehet jogszabálysértő, ha annak a „Kbt. 158. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi feltételei nem valósulnak meg. Vagyis, ha nem igazolódik, hogy a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát, vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét, vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére [...], vagy az ügyféli jogok, akár a jogorvoslati jog lényeges sérelmével jár.”

80. A Döntőbizottság a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján kötelezően és kizárólagosan alkalmazandó Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján rögzíti, hogy hivatalbóli kiterjesztésre akkor van lehetőség, ha a törvény szerinti három kötelező feltétel megvalósul, melyek közül a második feltételcsoporton belül négy alfeltétel közül legalább egynek meg kell valósulnia. Mindezt a Fővárosi Törvényszéknek az adott kérdést vizsgáló, fentebb idézett ítélete is alátámasztja, a Kbt. 2. § (7) bekezdéséből eredően egyéb, a hivatalbóli kiterjesztés feltételeként definiált jogszabályi előírás nincs. A törvény tehát nem tiltja a Döntőbizottság számára a hivatalbóli kiterjesztés alkalmazását abban az esetben, ha egyes ajánlattevők vagy más szervezetek (pl. Közbeszerzési Hatóság) nem valószínűsítenek jogsértést, vagy ha más közbeszerzési eljárásban látszólag vagy ténylegesen a hivatalbóli kiterjesztéssel azonos tartalmú előírások kerültek alkalmazásra vagy jogsértések elkövetésre, illetve a hivatalbóli kiterjesztés alkalmazásához ilyen jellegű vizsgálati előfeltételt törvény nem támaszt. Fentiekből következően a Döntőbizottság nem vizsgálta az ajánlatkérő korábbi, azonos tárgyú közbeszerzéseit érintően előadott érveit, különös figyelemmel arra is, hogy jelen jogorvoslati eljárás tárgya az ajánlatkérő által 2020. július 6-án indított közbeszerzés.

81. Jelen esetben a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást az ajánlatkérő által sem vitatottan érdemi határozata meghozatala előtt terjesztette ki hivatalból, tehát a Kbt. 158. § (1) bekezdése szerinti második konjunktív feltétel fennáll.

82. A hivatalbóli kiterjesztésre továbbá azért is került sor, mert a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmeken túli jogsértésekről szerzett tudomást. Iratellenes az ajánlatkérő azon állítása, hogy a Döntőbizottság a D.454/2020. és a D.495/2020. szám alatt nyilvántartásba vett jogorvoslati kérelmek alapján a közbeszerzési dokumentumok, illetve a műszaki leírás Kbt. 50. § (4) bekezdésébe, illetve a Kbt. 58. § (3) bekezdésébe ütközését vizsgálta. A jogorvoslati kérelmek egyrészt a kérelmezők ajánlata érvénytelenné nyilvánításának, illetve közbeszerzésből való kizárásuknak, másrészt az iPixel Kft. ajánlata érvényessé nyilvánításának jogszerűségét kifogásolták. A jogorvoslati eljárások tárgyát a közbeszerzési dokumentumok, illetve a műszaki leírás Kbt. előírásaiba történő ütközése nem képezte, ezért a Döntőbizottság álláspontja szerint a hivatalbóli kiterjesztés első konjunktív feltétele, vagyis, hogy a felmerült jogsértés a jogorvoslati kérelem keretei között vizsgáltakon kívül essen, szintén megvalósult.

83. A Kbt. 158. § (1) bekezdés második mondata szerinti négy vagylagos feltétel közül a Döntőbizottság álláspontja szerint jelen esetben három feltétel bekövetkezett, ugyanis a feltárt jogsértés sérti a verseny tisztaságát, az ajánlattevők esélyegyenlőségét és érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. A hivatalbóli kiterjesztésben vizsgálat tárgyává tett jogszabályhelyek mindegyike a Kbt. alapvető előírásaira utal vissza, a normaszövegek a közbeszerzési dokumentumok, illetve a műszaki leírás elkészítése során konkretizálja a Kbt. alapvetőit. Másrészt a jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottság tudomást szerzett arról, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban döntést hozott az ajánlatok érvényessége tekintetében, melynek során alappal volt valószínűsíthető, hogy a közbeszerzési dokumentumokat, illetve a műszaki leírást érintő jogsértés a döntés jogszerűségét érdemben befolyásolta. Tekintettel arra, hogy a hivatalbóli kiterjesztés harmadik, vagylagos feltételei közül három is fennállt, a Döntőbizottság álláspontja szerint annak kérdésében jogszerű döntést hozott.

84. Az ajánlatkérő azon érvrendszerével összefüggésben, hogy a hivatalbóli kiterjesztésre irányuló végzésben „csak” a jogsértés lehetősége került megjelölésre, a Döntőbizottság hivatkozik a Kúria Kfv.III.37.193/2017/5. számú ítéletében foglaltakra. Eszerint „amennyiben az eljárás Kbt. 158. § (1) bekezdése szerinti hivatalbóli kiterjesztése feltételei fennállnak, úgy erről alakszerű végzést hozva az ügyfeleket értesíteni kell, ekkor van arra jogszabályi

lehetőség, hogy az alperes (=Döntőbizottság) jogorvoslati kérelmen túlterjeszkedve egyéb jogsértéseket is vizsgáljon. A formális végzés garanciális jellege az ügyféljogok oldaláról mutatkozik, az eljárás hivatalbóli kiterjesztéséről szóló végzést az alperesnek közölnie kell az ügyfelekkel, rögzítenie kell, hogy a hivatalbóli kiterjesztést mire alapozza és a vizsgálatot milyen terjedelemben folytatja le, továbbá biztosítania kell, hogy az ügyfelek ennek kapcsán álláspontjukat, észrevételüket kifejthessék. A hivatalbóli kiterjesztésnek azért is van jelentősége, mert az alperes nem állapíthatja meg az ajánlatkérői döntés jogellenességét olyan okra hivatkozva, mely az eljárásnak nem volt tárgya.” A Döntőbizottság álláspontja szerint a jogsértés megállapítására nincs lehetősége a hivatalbóli kiterjesztés tárgyában hozott végzésében, ilyet csak az érdemi, eljárást lezáró döntésében (Kbt. 165. §) tehet. A D.495/9/2020. számú végzés egyebekben megfelelt a vonatkozó bírósági gyakorlatnak is, az ügyfelek részére tájékoztatást adott a jogintézmény alkalmazásáról, közölte velük annak indokait és lehetőséget biztosított azzal kapcsolatos észrevételeik előadására. A hivatalbóli kiterjesztést elrendelő végzésben az annak alapjául szolgáló jogsértés megállapításra nem kerülhet.

85. A Döntőbizottság ezt követően rögzíti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytat, amelynek ajánlattételi felhívása 2020. július 6. napján került megküldésre közzététel céljából, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos Kbt. alapján bírálta el a hivatalbóli kiterjesztést.

86. A Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdései az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

(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.

A Kbt. 3. § 21. pontja szerint 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.

A Kbt. 3. § 37. pontja szerint szakmai ajánlat: a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlat;

A Kbt. 50. § (4) bekezdése szerint 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.

A Kbt. 58. §-ában az alábbi előírások szerepelnek:

(1) Az ajánlatkérő köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét - adott esetben opcionális rész megadásával - az eljárást megindító felhívásban, valamint előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén az előzetes tájékoztatóban is.

(2) Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának

valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.

(3) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

(4) A műszaki leírás meghatározására és tartalmára vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabály határozza meg.

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) (90) bekezdése rendelkezik arról, hogy a szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvének a betartását ezzel garantálva az ajánlatok értékének egymással való objektív összehasonlítását annak meghatározása céljából, hogy – a valódi verseny feltételei mellett – melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat.

Annak érdekében, hogy a szerződések odaítélése során érvényesüljön az egyenlő bánásmód elve, az ajánlatkérő szerveket kötelezni kell arra, hogy biztosítsák az ahhoz szükséges átláthatóságot, hogy valamennyi ajánlattevő ésszerűen tájékozódhasson a szerződés odaítélése során alkalmazott szempontokról és szabályokról. Az ajánlatkérő szerveket ezért kötelezni kell arra, hogy megadják az odaítélési szempontokat és az egyes szempontokhoz rendelt relatív súlyozást.

Az Irányelv 67. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.

87. Mint fentebb is utalt rá a Döntőbizottság, a Kbt. 2. § (7) bekezdése rögzíti a Kbt. kógcenciáját, ennek értelmében a Kbt.-től csak annyiban és oly mértékben lehet eltérni, amennyire azt a törvény kifejezetten megengedi. Ebből következően a közbeszerzés megvalósítása során minden esetben a Kbt. kötelező szabályai figyelembevételével kell eljárni. Egy adott magatartásra vonatkozó konkrét, tételes szabályozás hiányában a Kbt. céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni a törvény által meghatározottak szerint. A közbeszerzés előkészítését – melyre a fenti megállapítások vonatkoznak – 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 valódiságának feltárása nem vitatható (19.K.30.971/2008/14.). A beszerzési igény komplex egésze 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 felhívásban meghatározni a beszerzés tárgyát. A közbeszerzés tárgya, mint az ajánlatkérő beszerzési igényét leíró komplexitás az egyes tételekhez szabályozottan más-más tartalmat hordoz.

88. A közbeszerzés tárgyának legrészletesebb leírását a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás tartalmazza, mely törvényi meghatározás szerint is azon előírások összessége, melyek meghatározzák a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, mely alapján a tárgy oly módon írható le, mely megfelel az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. A rendeltetés azon funkció, mely kielégítésére merült fel a beszerzési igény. A műszaki leírás ennek megfelelően a közbeszerzés tárgyának egy részletező leírása. A fentiekből következően a beszerzés tárgyának meghatározása az ajánlatkérő kötelessége, s amennyiben a beszerzés annak tárgya alapján (is) a Kbt. hatálya alá tartozik, úgy a Kbt. 2. § (7) bekezdése alapján annak meghatározására vonatkozóan a Kbt. rendelkezéseit kell alkalmazni, így a törvény által meghatározott keretekben mindez felülvizsgálható. A közbeszerzés tárgyát az eljárást megindító felhívásban kell megadni. A Kbt. – a korábbi szabályozással ellentétben – azonban nem tartalmaz arra vonatkozó külön szabályt, mely annak részletességére vonatkozik.

89. A jelen jogorvoslati eljárásban vizsgált közbeszerzés ajánlati felhívásában a közbeszerzés tárgyaként „[...] biztonsági hőpapír szelvények”, illetve „[...] hőpapír szelvénynek a műszaki leírásban rögzített követelményeknek megfelelő előállítás (a jegytekercs-alappapír beszerzése, megnyomtatása, csomagolása és leszállítása) [...]” kerültek rögzítésre azzal, hogy az „ajánlattevő feladatainak további részletes ismertetését a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák.” Az ajánlatkérő továbbá a felhívás VI.3. pontjában definiálta, mi minősül szakmai ajánlatnak, vagyis a beszerzés tárgyára, valamint a műszaki leírásban és a szerződéses feltételekben foglalt ajánlatkérői előírásokra tett ajánlatnak (Kbt. 3. 37. pont): „a műszaki leírásban meghatározott termék mintapéldánya, műszaki megfelelőségi nyilatkozat és annak alátámasztására hivatalos gyártói nyilatkozat.” A műszaki leírás B2 pontja továbbá a szakmai ajánlatként benyújtott hőpapír szelvényekkel szemben követelményként támasztotta, hogy „a termék hordozója biztonsági papír, amely előoldalon thermonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz”, és azt is, hogy az „alappapír: optikai fehérítőmentes”. A szakmai ajánlat részeként a mintapéldányokon kívül csatolni kellett egyrészt a műszaki megfelelési nyilatkozatot, amelyre az ajánlatkérő a dokumentáció 5. számú mellékletét képező iratmintát rendszeresítette. Az 5. számú nyilatkozatmintában az ajánlattevőknek az általuk megajánlott termék műszaki megfelelőségéről – köztük annak optikai fehérítőmentességéről - kellett nyilatkozni. Az ajánlat részeként kellett benyújtani a műszaki megfelelőségi nyilatkozat alátámasztására szolgáló hivatalos gyártói nyilatkozatot is.

90. Az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett észrevételei, valamint a közbeszerzési műszaki leírásban foglaltak alapján az ajánlatkérő beszerzési igénye olyan biztonsági papír szelvényekre irányul, amely egyrészt úgy érkezik hozzá, hogy thermonyomtatókkal való nyomtatásra alkalmas bevonatot tartalmaz, és amelyre saját eszközeivel kívánja rányomtatni a tömegközlekedésben használt jegyeket és bérleteket. Az ajánlatkérő továbbá a jogorvoslati eljárásban egyértelműen úgy nyilatkozott, hogy az optikai fehérítőmentességre vonatkozó igénye a komplett termék esetében áll fenn, vitatva a kérelmező arra vonatkozó álláspontját, mely szerint a műszaki leírás ezen előírása kizárólag a terméket „hordozó” alappapírra értelmezendő.

91. A műszaki leírás B2 pontja rögzítette továbbá, hogy a szakmai ajánlatnak minősülő termékminták hátoldalán „vonalkód formájában” kell megjelennie a „műszaki leírás 5.2.2. pontban meghatározott vonalkód”-nak, az 5.2.2. pont szerint pedig a vonalkód „felépítése GS1 szabványos” és „meg kell felelnie a következőknek:  $(90)4n+1an+8n$ ”.

92. A Kbt. 58. § (2) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy a közbeszerzési dokumentumokban határozza meg a beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást, melynek a Kbt. 50. § (4) bekezdése és a Kbt. 58. § (3) bekezdése szerint biztosítani kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, továbbá a műszaki leírásnak nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását. Az előírás a Kbt. vonatkozó alapelvéből következik, a verseny tisztaságának és átláthatóságának, az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó követelmény a közbeszerzési eljárás minden fázisában követendő szabály. 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 az ajánlattevő köthesse meg a szerződést, melynek ajánlata leginkább megfelel az ajánlatkérő által meghatározott feltételeknek, tehát az ajánlattevők valódi versenyt folytassanak le áraik tekintetében. A műszaki leírás megfogalmazásakor továbbá a Kbt. alapelveiből következő elvárás az is, hogy az ajánlattevők számára az ajánlatkérő egyformán értelmezhető, egyértelmű és mindenkire nézve azonos módon irányadó előírásokat rögzítsen.

93. A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés keretei között – értelmezve a közbeszerzési dokumentumok előírásait és az ajánlatkérő nyilatkozatait – arra a következtetésre jutott, hogy a szakmai ajánlattá minősített, vagyis a beszerzés tárgyát definiáló követelményként értékelhető alappapír optikai fehérítőmentességre és a vonalkód feltüntetésére vonatkozó követelmény előírása nem felelt meg a fentebb idézett jogszabályi követelményeknek.

94. A közbeszerzési dokumentumok önmagukban is ellentmondást tartalmaztak, amikor egyik helyen (műszaki leírás) az „alappapír” optikai fehérítőmentességéről rendelkeztek, míg máshol a dokumentáció 1.26. pontja szerint kötelezően alkalmazandó iratmintában ilyen tartalmú nyilatkozatot az ajánlattevőknek a „termék” vonatkozásában kellett tenniük. Bár az ajánlatkérő – mint arra a kérelmezők is felhívták a figyelmet – nem definiálta, mit ért a közbeszerzés során „alappapír” alatt, az előírásokból, valamint eljárási nyilatkozataiból egyértelműen kitűnik, hogy az „alappapír” egy olyan biztonsági papír, amelyre a későbbi nyertes ajánlattevő a hőnyomtatásra alkalmas réteget felviszi, és amelyet később az ajánlatkérő a saját készülékeiben megszemélyesít. Ez abból is következik, hogy az „alappapír” tekintetében kellett a szakmai ajánlat részeként gyártói nyilatkozatot is csatolni, amelynek csak akkor van jelentősége, ha a nyertes ajánlattevő az alappapírral további műveleteket végez. Bár a közbeszerzési dokumentumok adósok maradnak a „termék” definíciójával is, az előírások alapján rögzíthető, hogy a nyertes ajánlattevők által szállított „termék” valószínűleg már nem az „alappapír”, hanem az ajánlatkérői használatra alkalmas, hőnyomtatásra alkalmas réteggel ellátott hőpapír volt. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérői előírások ellentmondásos jellege önmagában sérti az esélyegyenlőséget és ezzel a verseny tisztaságát. Nem értett egyet a Döntőbizottság az ajánlatkérő azon előadásával, amely arra vonatkozott, hogy tulajdonképpen az „alappapír” és a „biztonsági hőpapír szelvény”, valamint a „jegytekerics-alappapír” szinonim fogalmak. Adott esetben a közbeszerzési dokumentumok különböző részei összeolvasásával, a fogalmak egyes elemei egybeépítésével sem érhető el ilyen értelmezés, mint fentebb kifejtésre került, a közbeszerzési dokumentumokból inkább az következik, hogy az alappapír a szakmai ajánlatot képező termék alapját jelentő tiszta papír, míg a termék az, amely a különböző nyomdai műveletek

eredményeképp előáll. Nem került pontosan definiálásra, hogy az ajánlattevők a bírálat alapját képező szakmai ajánlatukat hogyan képesek megfelelően megtenni, nem került egyértelműen rögzítésre, hogy az ajánlatkérő az optikai fehéritőmentességet az előállítási folyamat mely részén álló „termék” esetén követeli meg. A jogorvoslati eljárás során nyilvánvalóvá vált, hogy mindezen hiányosságok az ajánlatkérő bírálati döntésére is kihatással voltak. A közbeszerzés jelen állásában ugyanis sem az ajánlatkérő, sem a szakmai ajánlat vizsgálatát végző intézmény („FOGRA”), sem a Döntőbizottság nincs abban a helyzetben, hogy a benyújtott két ajánlat műszaki leírásnak való megfeleléséről döntést hozzon. Amennyiben ugyanis az „alappapír” optikai fehéritőmentességét megállapítja, az nem feltétlenül lesz igaz az egész „termék” esetében. Ha pedig a kész „termék”-et vizsgálja, a hőréteggel elfedett „alappapír” megfelelésége kérdésében nem lesz képes döntést hozni.

95. Vitatja a Döntőbizottság az ajánlatkérő azon álláspontját, mely szerint esetlegesen a műszaki leírás „A.1.” vagy a „Nyertes ajánlattevővel létrejövő szerződés hatálya alatt megrendelt hőpapír (Termék) műszaki adatai” című részében definiálta volna, hogy mi minősül alappapírnak. Az elsőként említett fejezet tárgya biztonsági hőpapír szelvényekre vonatkozott és a műszaki megfeleléségi nyilatkozat / gyártói nyilatkozat tartalmi elemeit sorolta fel. A műszaki leírás ezen része sem teremtett egyértelműséget abban a kérdésben, mit kell alappapírnak tekinteni, illetve nem cáfolta a műszaki leírás egyéb részeinek azon előírását, mely szerint az alappapírnak kell optikai fehéritőmentesnek lennie. A másodikként említett bekezdés a „pénztári helyben nyomtatásnál felhasználásra kerülő papír”, „jegyalap-papír” kifejezéseket használta és magából a bekezdés címéből is úgy tűnik, mintha már nem a szakmai ajánlattal, hanem a későbbiekben beszerzésre kerülő bizonyos papírcsoportokra, típusokra vonatkozott volna.

96. A műszaki leírás 5.2.2. pontja alapján a Döntőbizottság álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a szakmai ajánlatként csatolandó terméknek hány karakteres vonalkódot kell tartalmaznia. Az ajánlatkérő a vonalkód első két értékét zárójelben szerepeltette: „(90)” és közölte, hogy a „kód felépítése GS1 szabványos.” A közbeszerzési dokumentumokból nem következik, hogy az egyébként szabványcsoportot jelölő „90” számot minden esetben szerepeltetni kell-e a kódsorban, ha igen, zárójelben vagy anélkül, vagy a „90” szám egyébként elhagyható. A műszaki leírás idézett pontjában szereplő azon kijelentés, hogy „a kód GS1 szabványos”, utalhat arra, hogy a kódnak meg kell felelnie a GS1 szabványnak, de nem következik belőle egyértelműen, hogy hány karakterből kell állnia. Az ajánlatkérő a verseny tisztaságát és az esélyegyenlőséget sértő módon határozza meg a közbeszerzési dokumentumok (műszaki leírás) előírásait, amennyiben később, a bírálat során a saját maga mérlegelése tárgyává teszi, hogy a szakmai ajánlat megfelel-e az előírásoknak, vagy sem. A Döntőbizottság megkereste a Magyar Szabványügyi Testületet és a GS1 Magyarország Nonprofit Zrt.-t, amely szervezetek egybehangzó álláspontja szerint a műszaki leírásban közölt kódleírás akkor felel meg a GS1 szabványnak, ha a kód 15 karakteres. Ehhez képes az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során azt az álláspontját hangsúlyozta, hogy a „(90)” előtag szerepeltetése nem szükséges. A Döntőbizottság mindebből azt a következtetést vonta le, hogy jelen esetben a műszaki leírás alapján az ajánlatkérő önhatalmú döntést hozhatott a szakmai ajánlat bírálati során. Előírását tehát önkényesen értelmezheti úgy, hogy

- a „90” karaktert nem kell feltüntetni a kódsorban, mert egyébként is zárójelben szerepelt a műszaki leírásban,
- a „90” karaktert fel kell tüntetni a kódsorban, mert a műszaki leírásban is szerepelt,
- a „90” karakternek zárójelben kell szerepelnie a kódsorban, mert a műszaki leírásban is úgy került feltüntetésre, stb.

97. A Döntőbizottság mérlegelte az ajánlatkérő azon előadását is, amely arra vonatkozott, hogy a műszaki leírás az ajánlatkérő számára a vonalkódokat érintő változtatást tesz lehetővé később, a szerződés teljesítése során. Ezzel összefüggésben figyelembe kell venni, hogy az ajánlatkérő a vonalkódra vonatkozó előírását a szakmai ajánlatnak minősülő mintatermékekkel összefüggésben, vagyis kifejezetten a szakmai ajánlat bírálatával összefüggésben rögzítette, így annak ellenére, hogy a későbbiekben változtatásokat eszközölhet azokon, az ajánlatok megfelelősége ellenőrzését a meglévő előírásai alapján kell elvégeznie. Amennyiben az előírások nem egyértelműek, a Döntőbizottság fenntartja azon álláspontját, hogy a bírálat során az ajánlatkérő önkényes döntéshozatalához vezethetnek. A Döntőbizottság épp ezért nem fogadta el azon ajánlatkérői előadást sem, amely arra vonatkozott, hogy a szakmai ajánlatként benyújtott mintapéldány hiányosságai kizárólag akkor eredményeznek érvénytelenséget, ha az ajánlatkérő próbabeolvasásakor hiba történik. Az előírás ugyanis nem a vonalkód műszaki leírásnak való megfelelősége, hanem kifejezetten a beolvasás kapcsán értelmezhető, vagyis nem a vonalkód (szakmai ajánlat), hanem a beolvasás oldaláról közelíti meg a problémát.

98. A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás Kbt. 2. § (1) és (2) bekezdéseibe ütköző megfogalmazásaival megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését és a Kbt. 58. § (3) bekezdését.

99. A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés tárgyában a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértést. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsemmisítette az ajánlatkérő által 2020. július 6-án feladott ajánlattételi felhívást és dokumentációt, valamint az ajánlatkérő által valamennyi ezt követően hozott döntést.

100. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének - továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának - 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 és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

101. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a rendelkező részben közölt összegű bírságot szabta ki, melynek során a megvalósított jogsérelem súlya körében értékelte, hogy az kihatással volt az érvénytelenségi döntésre, illetve kihatással lehetett volna

a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre is, az érvényesként elfogadható ajánlattevő meghatározása tekintetében. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés a jogsértő közbeszerzési dokumentumok megsemmisítésével reparálható. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdésében szereplő előírásokra tekintettel a bírság összegének megállapítása során figyelembe vette a közbeszerzési eljárás becsült értékét, azt is mérlegelte ugyanakkor, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás között nem telt el hosszú időtartam. Mindezen szempontokat összességében is mérlegelve a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely még mindig jóval alatta marad a Kbt. 165. § (5) bekezdése szerinti maximális mértéknek (a közbeszerzési eljárás becsült értékének 15 %-a).

102. A Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével. Az Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja szerint a hatóság az eljárást megszünteti, ha az okafogyottá vált.

103. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 47. § (1) bekezdés c) pontja alapján a jogorvoslati kérelmek szerinti jogsértés tekintetében megszüntette, ugyanis a hivatalbóli kiterjesztés keretében feltárt jogsértések miatt okafogyottá vált annak további vizsgálata, hogy az ajánlattevők szakmai ajánlata megfelelt-e az előírásoknak, illetve a kérelmezők hamis nyilatkozatot tettek-e.

104. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2) bekezdésén alapul.

105. A Döntőbizottság az Ákr. 126. § (2) bekezdésének a) pontja alapján rendelkezett a költségek viseléséről.

106. A határozat nem érdemi (megszüntető) rendelkezése(i) elleni önálló jogorvoslat lehetőségét az Ákr. 116. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 169. § (1) bekezdése, a határozat érdemi rendelkezése(i) közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpont szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2021. január 14.

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

**Gulyás Richárd sk**  
**közbeszerzési biztos**

**Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk**  
**közbeszerzési biztos**

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

1. kérelmezők képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. iPixel Kft. képviselője, kizárólag elektronikus úton
4. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton