



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
1026 Budapest, Riadó u. 5-11.  
Tel.: 06-1/882-8594  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Iktatószám:** D.729/9/2025.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Simon Szabolcs közbeszerzési biztos, Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos

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

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Simon Enikő, Dr. Bakos Balázs, Dr. Fabó László állami közbeszerzési szaktanácsadók

**Az ajánlatkérő:** Füzesabony Városi Önkormányzat  
Füzesabony, Rákóczi út 48.

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Sütő Györgyi felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A beszerzés tárgya, értéke:** Közvilágítás korszerűsítés, 114.827.561.-Ft  
(EKR001882412022)

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 115. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt a terhére megállapított jogsértésre tekintettel 1.200.000.-Ft bírság megfizetésére kötelezi.

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 beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

A határozattal szemben a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## INDOKOLÁS

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) EKR001882412022 azonosítószám alatt „Közvilágítás korszerűsítés” tárgyban, a Kbt. 115. § szerint, a nyílt eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak alkalmazásával közbeszerzési eljárást indított. Az ajánlatkérő az EKR-ben a közbeszerzés előkészítése körében rögzítette, hogy a becsült érték „tervezői költségbecslés” alapján került meghatározásra, valamint, hogy a becsült érték 114.827.561.-Ft.

2. Az eljárást megindító felhívás (továbbiakban: felhívás) 2022. december 1. napján került megküldésre az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők részére. A szerződés típusa a felhívás II.1.1) pontja alapján „Építési beruházás”, a felhívás II.1.2) pontja szerint a fő CPV-kód „50232100-1”, míg a II.1.3) pont szerint a szerződés tárgya „Közvilágítás korszerűsítés”. A II.2.4) pont a közbeszerzés mennyisége körében rögzítette az alábbiakat:

„Építéssel vegyes szolgáltatás keretében a közvilágítás a közvilágítási rendszer aktív elemeinek korszerűsítése, karbantartása, üzemeltetése. Az építési tevékenység alapján a közvilágítási rendszer aktív elemeinek és ezek működését szolgáló további részeknek a cseréjével összefüggő korszerűsítés, tervezési és engedélyezési tevékenységgel együtt. Az érintett területeken összesen 929 db lámpatest üzemel, összesen hozzávetőleg 63,744 kW energia felvétellel. Az Önkormányzat adatai alapján a korszerűsítés a következő összeállításban készülhet el: Korszerűsítendő lámpatestek száma: 929 db meglévő oszlopon, meglévő lámpakaron. Ahol Ajánlatkérő gyártmányra, típusra, eredetre, szabadalomra vagy védjegyre, tevékenységre hivatkozott, ott a megnevezés csak a tárgy jellegének egyértelmű meghatározása érdekében történt, azzal egyenértékű termék megajánlható, tekintettel a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel. Részletes és tételes mennyiségeket és a részletes műszaki paramétereket, továbbá a nyertes ajánlattevő által elvégzendő feladatok részletezését, részletes jellemzőit, a részletes szakmai követelményeket a közbeszerzési dokumentum tartalmazza. Ajánlattevő közvilágítás létesítésénél/korszerűsítésénél az alábbi feladatok elvégzését vállalja: • a beruházás tervezése és kivitelezése, • a beépítésre kerülő közvilágítási elemek alapján a csatlakozási teljesítmények változásának az áramszolgáltató felé történő kezelése, • amennyiben szükséges, az engedélyezett tervek alapján új csatlakozási pontok kiépítése, • amennyiben szükséges, új csatlakozási szerződések megkötése, a közvilágítási aktív elemek 144 hónapig tartó karbantartása és üzemeltetése.”

A felhívás II.1.5) pontja szerint a szerződés időtartama: „144 hónap”, a III.1.5) pont az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételei körében az alábbiakat rögzítette:

„[...] Számlázás: Az építési beruházásra vonatkozóan Vállalkozó a közvilágítási rendszer aktív elemeinek korszerűsítését követően jogosult az első számla kibocsátására, de a 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 32. § (4) bek alapján az első részszámla kibocsátásának lehetőségét Ajánlatkérő biztosítja legkésőbb az általános forgalmi adó nélküli szerződéses érték 25%-át elérő megvalósult teljesítés esetén. Az esetlegesen igénybe vett előleg az első számlából kerül levonásra. Megrendelő a szolgáltatásra havonkénti számlázási lehetőséget biztosít. [...]”

3. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció részét képező műszaki leírásban rögzítette az alábbiakat:

„2. LED-ekkel üzemelő közvilágítási világítótestek alkalmazhatóságának követelményei  
Definíciók:

[...] Lámpatest: Készülék a lámpa vagy lámpák fényének elosztására, szűrésére vagy átalakítására. A készülék a fényforrásokat nem tartalmazza, de tartalmazza a rögzítésükre és védelmükre szolgáló alkatrészeket, esetenként az őket működtető áramköri elemeket és a hálózati csatlakoztatásra szolgáló alkatrészeket. [...]

4. A korszerűsítés során elvégzendő feladatok

4.1. Egyeztetés a régi lámpatestek tulajdonos általi leszereléséről, a leszerelés felügyelete,

4.2. Megajánlott lámpatestek felszerelése a korszerűsítésre vonatkozó elfogadott kiviteli tervdokumentáció alapján,

4.3. Műszaki átadás-átvétel [...].”

4. Az ajánlatkérő a szerződés-tervezet „I. Előzmények” fejezetében rögzítette az alábbiakat: „[...] Megrendelő Vállalkozótól megrendeli Komplex közvilágítási szolgáltatását, garanciális hibaelhárítással és karbantartással a közbeszerzési kiírásban, az ajánlati dokumentációban és jelen szerződésben meghatározott tartalommal.” A szerződés-tervezet „II. Fogalom meghatározások” fejezete az alábbiakat tartalmazta:

„2.1 A közvilágítási berendezés használatának fogalma

A szolgáltatás – jelen Szerződés időtartama alatt – a közvilágítási berendezés közvilágítási célra történő rendelkezésre állását és garanciális hibaelhárítását, karbantartását foglalja magában.

A teljes körű szolgáltatás tehát az alábbiakat tartalmazza:

- Folyamatos karbantartás
- Közvilágítási hibacímek kezelése
- Üzemzavar elhárítás
- Az önkormányzat képviselője közvilágítással kapcsolatos szakmai ügyekben.

2.2. Közvilágítási berendezés

A Szerződés szempontjából közvilágítási berendezésnek minősülnek az alábbi elemek:

Aktív elemek:

fényforrások és lámpatestek a tartozékokkal (gyűjtő, előtét, foglalat, szerelőlap, sorkapcsok, tükkör, fázisjavító kondenzátor, egyedi túl-áramvédelem, búra, tömítés, vezérlő, biztosíték) együtt, bekötő vezetékek, kötőelemek, lámpakarok.

A Szerződés szempontjából nem minősül a közvilágítási berendezés részének

Passzív elemek:

- a kizárólag közvilágítási célú tartószerkezetek (oszlop, úttámfeszítés)
- a kizárólag közvilágítás villamos energia ellátását szolgáló vezetékrendszer (pl. közvilágítási kábel, közvilágítási kapcsolószál, valamint az ahhoz tartozó tápponti kapcsolóvédelmi és szabályzó berendezés)
- a közvilágítás villamos energia felhasználását, illetőleg üzemidejét mérő berendezés
- a közvilágítás ki- és bekapcsolását vezérlő rendszer (készülék, átviteli út, berendezés, stb.). Többcélú vezérlési rendszer esetén azonban annak csak kizárólag a közvilágítás célját szolgáló része (pl. távvezérlési parancsvevő készülék)

Nem a közvilágítási berendezés része továbbá:

- Azok az épületfalak, ill. építmények, amelyre közvilágítási berendezést szereltek.
  - Azok a más célú berendezéseket szolgáló tartószerkezetek, amelyekre közvilágítási berendezést is szereltek. Ezek csak abban az esetben és olyan mértékig tekinthetők a közvilágítási berendezés részének, ha és amely mértékig erre vonatkozóan a közvilágítási berendezés üzemeltetője és a más célú berendezés üzemeltetője írásban megállapodott.
  - Többcélú vezérlési rendszer esetén a berendezés nem közvilágítás célját szolgáló részei.
- Egy berendezés alatt egy település közigazgatási területének, illetve – a felek megállapodása szerint – annak jól körülhatárolt részének közvilágítási berendezését értjük.

2.3 Létesítés, karbantartás

- Közvilágítási létesítése: Új berendezés létesítése, illetőleg meglévő közvilágítási berendezés felújítása, bővítése, átalakítása, korszerűsítése (a továbbiakban együtt: létesítés)
- Garanciális hibaelhárítás, karbantartás: Minden, a közvilágítási berendezések folyamatos és biztonságos üzemének fenntartása, a meghibásodások megelőzése vagy előfordulási számuk csökkentése érdekében végzett tevékenység (A felújítás az elhasznált tárgy eredeti állaga (kapacitása, pontossága) helyreállítását szolgáló beavatkozásokat, míg a karbantartás a tárgy folyamatos, zavartalan, biztonságos üzemelését szolgáló beavatkozásokat foglalja magában).

- A Szerződés hatálya kiterjed a közvilágítási berendezés aktív elemeinek villamos energia ellátását biztosító közvilágítási elosztó hálózat, valamint a be- és kikapcsolást biztosító vezérlőjel rendelkezésre állására és üzemeltetésére, oly módon, hogy azt a területileg illetékes elosztói engedélyes biztosítja a mindenkor érvényes jogszabályi feltételek alapján, viszont a hálózati engedélyes munkáját Vállalkozó szerződéses kötelemként ellenőrzi, mely tevékenység ellátására Megrendelő külön meghatalmazást állít ki Vállalkozó számára. [...].”

A szerződés-tervezet „III. Vállalkozó feladatai” fejezetének „1. Létesítés” pontja az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„3.1.1. Vállalkozónak a szerződés aláírását követő 6 hónapon belül a Műszaki Leírásban megjelölt kötelező felújítási feladatokat kell elvégeznie saját költségén a közvilágítási aktív elemeken. Ezen belül kötelezettsége elsősorban a Korszerűsítendő Lámpa Darabszámú (KLD) lámpatest cseréje a közbeszerzési dokumentációban és a Kiviteli Tervdokumentációban rögzített típusú LED fényforrásokkal szerelt lámpatestekre. [...].”

A szerződés-tervezet „IV. A Megrendelő jogai és kötelezettségei, szerződést biztosító mellékkötelezettségek” fejezetének 4.2. pontja az ellenszolgáltatás megfizetésére vonatkozó rendelkezéseket a felhívás III.1.5) pontjában foglaltakkal egyezően tartalmazta, továbbá az alábbiakat rögzítette:

„[...] A havonta kiszámlázásra kerülő közvilágítási szolgáltatási díj az alábbi elemekből tevődik össze:

KLD: ..... db

KLK: Ft

$HD_i = ((KLD_i \times KLK_i) + (\ddot{U}LD_i \times \ddot{U}LK_i)) (Ft + \acute{A}FA)$

HD - Havi Díj: A fizetendő havi díj

KLD - Korszerűsítendő Lámpa Darabszám: Ajánlatkérő közvilágítási rendszerén korszerűsítendő lámpák darabszáma.

KLK - Korszerűsítendő Lámpa Költség: Ajánlatkérő közvilágítási rendszere egy átlagos lámpájának korszerűsítés utáni havi nettó elszámolási szolgáltatási költsége

ÜLD – Nem korszerűsítendő (csak üzemeltetendő) Lámpa Darabszám: Ajánlatkérő közvilágítási rendszerén üzemeltetendő lámpák darabszáma. Jelenleg nulla.

ÜLK – Nem korszerűsített (csak üzemeltetendő) Lámpa Költség: Ajánlatkérő közvilágítási rendszere egy átlagos üzemeltetendő lámpájának havi nettó elszámolási szolgáltatási költsége. Jelenleg nulla.

Jelenleg nulla.

A KLD és/vagy ÜLD értéke a bővítésre kerülő lámpatestek darabszámával a bővítés elvégzését követően mindig korrigálásra kerül.”

A szerződés-tervezet 5.1. pontja az alábbiakat tartalmazta:

„5.1. Szerződés létrejötte és hatálya

Jelen szerződés a Felek aláírásával jön létre. Szerződő felek kijelentik, hogy jelen Szerződést a 3.1.1. pontban meghatározott feladatok műszaki átadás-átvételi eljárását követő hónap 1. napjától számított 144 hónap határozott időtartamra kötötték.”

A szerződés-tervezet 5.3. pontja alapján:

„5.3. Határidő előtti megszűnés

Jelen szerződés bármilyen okból történő, az 5.1 pontban rögzített határidő előtti megszűnése esetén Megrendelőnek szerződésmegváltási díjat kell Vállalkozó felé megfizetnie, figyelemmel a Vállalkozó által saját költségen elvégzett karbantartási és létesítési munkákra. A díj mértéke egyenlő a szerződés 4.3 pontja szerinti aktuális (az indexálással változtatott) (KLD x KLK) díjának és a szerződésből hátralévő hónapok számának szorzatával. A szerződés akkor tekinthető megszüntnek, ha Megrendelő fenti díjtételeket Vállalkozó számára kifizette. [...].”

5. A közbeszerzési dokumentáció részét képező árazatlan költségvetés szerint:

Tétel megnevezése	Mennyiség	Mennyiség egység	Egységár nettó	Összesen
Kiviteli terv készítése	1	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED30 vagy ezzel egyenértékű	542	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED45 vagy ezzel egyenértékű	243	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED60 vagy ezzel egyenértékű	67	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP283 LED100 vagy ezzel egyenértékű	68	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP283 LED160 vagy ezzel egyenértékű	2	db		0,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BVP650 LED290 vagy ezzel egyenértékű	7	db		0,00 Ft
Mindösszesen nettó				0,00 Ft
Közvilágítási rendszer karbantartási munkái	144	hónap		0,00 Ft
Mindösszesen nettó (Felolvasólapon szerepeltetendő összeg):				0,00 Ft
Építés, karbantartás, kivitelezési költségek egy hónapra vetítve (jelenlegi áron kalkulálva)				0,00 Ft

6. Ajánlattételi határidőben két ajánlat került benyújtásra, a Vill-Attila Szolgáltató Kft., valamint az Oriental Lux Kft. és a GREP Green Public Lighting Zrt. közös ajánlattevők, utóbbiak az alábbi árazott költségvetést nyújtották be az ajánlatuk részeként:

Tétel megnevezése	Mennyiség	Mennyiség egység	Egységár nettó	Összesen
Kiviteli terv készítése	1	db	2 682 900,00 Ft	2 682 900,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED30 vagy ezzel egyenértékű	542	db	173 899,00 Ft	94 253 258,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED45 vagy ezzel egyenértékű	243	db	199 100,00 Ft	48 381 300,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP281 LED60 vagy ezzel egyenértékű	67	db	208 342,00 Ft	13 958 914,00 Ft

Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP283 LED100 vagy ezzel egyenértékű	68	db	223 047,00 Ft	15 167 196,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BGP283 LED160 vagy ezzel egyenértékű	2	db	277 910,00 Ft	555 820,00 Ft
Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés) BVP650 LED290 vagy ezzel egyenértékű	7	db	290 336,00 Ft	2 032 352,00 Ft
Mindösszesen nettó				177 031 740,00 Ft
Közvilágítási rendszer karbantartási munkái	144	hónap	853 901,00 Ft	122 961 744,00 Ft
Mindösszesen nettó (Felolvasólapon szerepeltetendő összeg):				299 993 484,00 Ft
Építés, karbantartás, kivitelezési költségek egy hónapra vetítve (jelenlegi áron kalkulálva)				2 083 288,08 Ft

7. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást a 2023. január 11. napján megküldött ajánlatok elbírálásáról készített írásbeli összegezésben eredményessé nyilvánította, amely alapján a Közbeszerzési Értesítő 2023/38 számában 2023. február 22. napján 2980/2023 iktatószámon közzétett eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményben nyertes ajánlattevőként az Oriental Lux Kft. és a GREP Green Public Lighting Zrt. közös ajánlattevőket jelölte meg. A nettó 299.993.484.-Ft értékű szerződés megkötésére 2023. február 15. napján került sor.

### A hivatalbóli kezdeményezés

8. A kezdeményező a 2025. november 12-én a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással benyújtott kezdeményezésében ismertette a releváns tényállási elemeket, majd kifejtette, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési tevékenysége során a Kbt. 187. § (3) bekezdése alkalmazásával tájékoztatást és adatokat kért az ajánlatkérőtől, amelyet az megadott. A jogsértésről való tudomásszerzés napjaként 2024. május 17. napját kérte figyelembe venni, amikor az ajánlatkérő részére az EKR hozzáférést megadta, míg a jogsértés a tárgyi közbeszerzési eljárás megindításakor történt meg.

9. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 115. § (1) bekezdését. A kezdeményező idézte a Kbt. 22. § (1) bekezdését, a Kbt. 8. § (1) – (4), valamint a (8) bekezdését. A kezdeményező szerint az ajánlatkérőnek különös körültekintéssel kell eljárnia a közbeszerzés tárgyának, vegyes beszerzések esetében a fő tárgyának meghatározása során, amely a jogszerű eljárásfajta választásának garanciája. Az ajánlatkérő ugyan vegyes beszerzésnek minősített közbeszerzési eljárását, annak fő tárgyát azonban nem megfelelően határozta meg, így nem állt fenn a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti eljárás alkalmazhatóságának a jogalapja. Az ajánlatkérőnek, mint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) hatálya alá tartozó települési önkormányzatnak kötelezően ellátandó feladata a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítandó közfeladatok körében a közvilágításról való gondoskodás. Amint azt az ajánlatkérő 2024. május 17. napján kelt nyilatkozata is tartalmazza, a közvilágítás korszerűsítésének igényét „a Covid helyzet kapcsán kialakult villamos energia áremelkedés

okozta, [...] a régi lámpák lecserélésével az önkormányzat több, mint 70%-os villamos energia fogyasztáscsökkentést tudott elérni, ami ugyanekkor villamos energia és rendszerhasználati díj csökkenést vont maga után.” Rögzítette, hogy a felhívásban az ajánlatkérő az 50232100-1 Közvilágítás-karbantartási szolgáltatások CPV kódot jelölte meg, az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményben ezen fő CPV kód mellett a Kbt. 8. § (8) bekezdése szerint a közbeszerzés fő CPV kódjaként a 45200000-7 kóddal jelölt „Építési munkák” megnevezésű tevékenységet is feltüntette. Az 50232100-1 kód mind elnevezésére, mind a CPV kód alapszójegyzékének első két számjegy szerinti főcsoportjára tekintettel, ami a „50000000-5 Javítási, karbantartási és szerelési szolgáltatások”, a kezdeményező szerint arra vonható le következtetés, hogy az ennek keretében elvégzendő főbb feladatokat a közvilágítási rendszer működőképességének biztosítása érdekében történő szolgáltatások nyújtása képezi.

10. Idézte az ajánlatkérőnek a Hatóság megkeresésére küldött, 2024. május 15. napján kelt nyilatkozatának 15.-17. pontjaiban foglaltakat:

„15. Az eljárást megindító felhívás II.1.2) pontjában fő CPV-kódként megjelölt kód nem zárja ki az építési beruházás jellegét, tekintettel arra, hogy a műszaki dokumentáció és az árazatlan költségvetés az építési munkák elvégzésére egyértelműen utalnak. Az 1 db CPV kód tájékoztató jelleggel került megadásra, tekintettel arra, hogy a Kbt. 50. § (2) bekezdés a közbeszerzési eljárást megindító felhívás kötelező tartalmi elemei között nem rögzíti, hogy valamennyi releváns munkanemnek megfelelő CPV kód kitöltése szükséges az ajánlattételi felhívásban. [...]

17.) Ajánlati felhívás II.1.4) „Építéssel vegyes szolgáltatás keretében a közvilágítás a közvilágítási rendszer aktív elemeinek korszerűsítése, karbantartása, üzemeltetése.

Az építési tevékenység alapján a közvilágítási rendszer aktív elemeinek és ezek működését szolgáló további részeknek a cseréjével összefüggő korszerűsítés, tervezési és engedélyezési tevékenységgel együtt. Az érintett területeken összesen 929 db lámpatest üzemel, összesen hozzávetőlegesen 63,744 kW energia felvétellel. Az Önkormányzat adatai alapján a korszerűsítés a következő összeállításban készülhet el: Korszerűsítendő lámpatestek száma: 929 db meglévő oszlopon, meglévő lámpakaron. [...] Műszaki leírás 4-es és 5-ös pontja, továbbá a 7-es pont vonatkozik a kivitelezésre, a 6-os pont pedig a tervezéssel kapcsolatos előírásokat tartalmazza. [...]”

11. Kifejtette, hogy a műszaki leírás 1.1. A meglévő közvilágítási rendszer pontja már meglévő közvilágítási rendszert, így meglévő oszlopokat, meglévő lámpakarokat említ. A felhívás II.1.4) pontja alapján „az érintett területeken összesen 929 db lámpatest üzemel”, mellyel összhangban az árazatlan költségvetés alapján 6 típusú lámpatestből összesen 929 db (542 db, 243 db, 67 db, 68 db, 2 db, 7 db) kerül a szerződés során felszerelésre. Ekként a beruházás keretében a településen már meglévő és működő közvilágítási rendszer (hálózat) bővítése körében a korábban kiépített és meglévő oszlopokon és lámpakarokon került sor a közvilágítási rendszer aktív elemeinek cseréjére, ennek keretében elsősorban a meglévő fényforrások helyett az új LED-es lámpatestek felszerelésére került sor. A fentiekre figyelemmel szerinte az ajánlatkérő beszerzési igénye, ekként a közbeszerzés fő tárgya nem új közvilágítási rendszer kiépítése volt, hanem a már működő közvilágítási rendszer aktív elemeinek minősülő fényforrások (lámpatestek) LED-es technológiára történő cseréje.

12. Idézte a Kbt. 22-24. §-hoz fűzött jogalkotói indokolást: Az új közbeszerzési irányelvek a vegyes beszerzésekre vonatkozó előírásokat a korábbi szabályozáshoz képest teljesen új alapokra helyezik. [...] A törvény mindhárom irányelv vegyes beszerzésekre vonatkozó előírásait tartalmazza, ennek megfelelően főszabályként előírja, hogy vegyes szerződések

esetében a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó szabályokat a szerződés fő tárgyának függvényében kell meghatározni.” Rögzítette, hogy a közbeszerzési szerződés fő tárgyát minden esetben az adott szerződés viszonylatában, az abban meghatározott nyertes ajánlattevői kötelezettségek körültekintő és részletes vizsgálatával szükséges meghatározni, melynek keretében annak van döntő jelentősége, hogy mely kötelezettségek, feladatok minősülnek a szerződés teljesítése során a leginkább jellemzőnek és meghatározónak. A jelen kezdeményezés tárgyát képező közbeszerzési eljárásban meghatározott műszaki tartalom alapján a nyertes ajánlattevő feladatát a meglévő lámpatestek cseréje képezte a szerződés aláírását követő 6 hónapon belül. A felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége magában foglalja a közvilágítás korszerűsítésére vonatkozó kiviteli terv elkészítését, annak engedélyeztetését, a lámpatestek beszerzését, a régi lámpatestek leszerelését, az új lámpatestek felszerelését, valamint a közvilágítási rendszer 144 hónapon keresztül történő üzemeltetését és karbantartását, melynek időtartama alatt a nyertes ajánlattevő feladata továbbá a villamos energia beszerzése és biztosítása is az ajánlatkérő részére. A beruházás keretében a felhívás és a műszaki leírás szerint elvégzendő feladatok, így az ajánlatkérő által építési beruházásnak minősített egyes szerződéses feladatok (kötelezettségek) alapvetően a CPV kódként (50232100-1) megjelölt „Közvilágítás-karbantartási szolgáltatás” tevékenységnek feleltethetők meg, melyre tekintettel az ajánlatkérő részéről a közbeszerzési eljárás nem kerülhetett volna lefolytatásra a kizárólag építési beruházások esetén alkalmazható Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti eljárásrend útján. A közbeszerzési dokumentáció részét képező árazatlan költségvetésben szereplő tételek nagyobb részét a lámpatestek le- és felszerelésével kapcsolatos munkálatok teszik ki, amely tételek a közvilágítási rendszer korszerűsítése mellett a LED lámpatestek beszerzésének áruköltségét is tartalmazzák. A kezdeményező szerint a költségvetés ilyen módon történő összeállítása sem támasztja alá a közbeszerzés építési beruházás jellegét. A kezdeményező szerint a beszerzés fő tárgyának meghatározása során továbbá kiemelt jelentőséggel bír a szerződés időtartama, a teljesítés ütemezése, valamint az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételei, így az ellenérték megfizetése tekintetében meghatározott fizetési konstrukció is. Az ajánlatkérő a település közvilágítási rendszerének zavartalan működése biztosításához szükséges szolgáltatások ellátását összesen 144 hónapra kívánta beszerezni a szerződés útján, melyhez kapcsolódóan a nyertes ajánlattevőnek a szerződés aláírásától számított hat hónapon belül volt szükséges elvégeznie a meglévő lámpatestek cseréjével megvalósuló korszerűsítési feladatokat. Az ellenszolgáltatás teljesítésének feltételeit és a számlázás rendjének részletes szabályait a szerződéstervezet 4.2. pontja rögzítette, amely szerint a nyertes ajánlattevő a közvilágítási rendszer aktív elemeinek korszerűsítését követően jogosult az első számla kibocsátására, továbbá Ajánlatkérő havonkénti számlázási lehetőséget biztosít a „komplex szolgáltatásra” vonatkozóan. Az építési beruházások kivitelezése esetében jellemzően a szerződésben meghatározott teljesítési határidőn belül a beruházás készültségi fokához igazodó számlázási és fizetési konstrukció alkalmazására kerül sor a szerződő felek részéről, az adott készültség elérését alátámasztó teljesítésigazolások alapján. Ezzel ellentétben a jelen kezdeményezés tárgyát képező közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés 144 hónapos, azaz összesen 12 évre szóló időtartama, és ezen hosszú időtartamon belül a havi számlázás lehetőségének a biztosítása is arra utal, hogy a szerződés alapján a közvilágítási rendszer megfelelő működéséhez szükséges szolgáltatások folyamatos, szükség szerinti biztosítása volt az ajánlatkérő elvárása a Möt.-ben előírt közfeladata teljesítése érdekében. A kezdeményező szerint ezen fizetési konstrukció alkalmazása a hosszabb időtartamra szóló, folyamatosan biztosítandó szolgáltatások igénybevitelére irányuló szerződéseket jellemzi. Ezen körülmény is azt támasztja alá, hogy a nyertes ajánlattevő által ellátandó feladatok alapvetően nem építési beruházás jellegűek, azok túlnyomórészt a település már meglévő közvilágítási hálózatának működéséhez szükséges

karbantartási szolgáltatások nyújtását foglalták magukba, amelyek alapján a nyertes ajánlattevő részéről „közvilágítási szolgáltatási díj” tétel megjelöléssel kerültek kiállításra a havi számlák is. A kezdeményező megjegyezte végül, hogy az ajánlatkérő beruházása az ún. ESCO konstrukció keretén belül valósul meg, amelynek – a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal weboldalán (<https://www.enhat.mekh.hu/esco>) elérhető általános tájékoztató szerint – jellemzője, hogy az energiahatékonysági szolgáltató cég (Nyertes ajánlattevő) energiahatékonysági szolgáltatást nyújt vagy egyéb energiahatékonyság javító intézkedést hajt végre a felhasználó (ajánlatkérő) létesítményében vagy helyiségében. Ez a konstrukció jellemzően hosszú távú szerződések útján kerül alkalmazásra, amelynek során az energiahatékonysági szolgáltatásokkal összefüggésben csökken az energiafelhasználás, így a beruházás hosszú távon az energiamegtakarítás révén térül meg. A kezdeményező szerint a beruházás műszaki tartalmának az ESCO konstrukció keretén történő megvalósítása is alátámasztja a beszerzés alapvető szolgáltatás jellegét, folyamatosan biztosítandó az ajánlatkérő által a közvilágítási rendszer megfelelő működését és ezzel a várt energiamegtakarítás elérését.

13. A kezdeményező szerint a szerződéses feladatok aránya, az építési és szolgáltatási tevékenységgel érintett teljesítési helyszínek, a szerződés időtartama, a teljesítés ütemezése, az alkalmazott fizetési konstrukció alapján is az valószínűsíthető, hogy a szerződés fő tárgya a közvilágítási rendszer korszerűsítése és karbantartása érdekében a nyertes ajánlattevő által nyújtandó szolgáltatás volt, nem pedig a Kbt. 115. § (1) bekezdésének alkalmazhatóságát lehetővé tevő építési beruházás.

14. Kérte a jogsértés megállapítását az ajánlatkérővel szemben és bírság kiszabását.

15. A kezdeményező az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárás során előadott eljárásjogi kifogást érintően kérte figyelembe venni a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (44/2015 MvM rendelet) 1. § (3) bekezdését, amelyet idézett: „A Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket, amennyiben az ellenőrzés kötelező vagy az ajánlatkérő azt kéri. Erre irányuló kérelem esetén a Hatóság ellenőrzi az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: közbeszerzési dokumentumok) is.” Kifejtette, hogy az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény feladása körében a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzésére irányuló kérelem a Hatósághoz nem érkezett, azok vizsgálatára a jelen jogorvoslati eljárás alapját képező tájékoztatókérések alapján került sor. A közbeszerzési eljárás adataihoz való hozzáférési jog megadása után (EKR), valamint a tájékoztatókérésekre válaszul csatolt dokumentumok, ideértve a közbeszerzési dokumentumokat, azon belül is elsősorban a Műszaki leírás megismerését és értékelését követően jutott azon információk birtokába a kezdeményező, amelyek alapján a feltételezett jogsértés fennálltát valószínűsíthette. Kiemelte, hogy önmagában az a lehetőség, hogy valamely közbeszerzési dokumentum az EKR-ben elérhető, a kezdeményezés alapjául szolgáló, a jogsértés valószínűsíthetőségét lehetővé tevő tényismeretet nem eredményez, ilyen tudomásszerzést érdemben az ajánlatkérő sem igazolt. Továbbá a kezdeményezőnek nincs olyan jogszabályi kötelezettsége sem, hogy valamennyi, az EKR publikus felületén fellelhető közbeszerzési eljárás tekintetében elérhetővé tett dokumentumot megvizsgáljon.

16. Álláspontja szerint továbbá tévesen és iratellenesen hivatkozik az ajánlatkérő a Kbt. 189/A. § (2) bekezdése szerinti ügyintézési határidő álláspontja szerinti túllépése körében arra

is, hogy szerződés-ellenőrzési eljárás lefolytatása került elrendelésre 2024. május 17. (helyesen 2024. május 3.) napján. A Hatóság a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti szerződés-ellenőrzési eljárást nem rendelt el, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) alapján szerződés-ellenőrzési eljárást nem folytatott le. A Hatóság 2024. május 3. napján a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján tájékoztatáskéréssel fordult az ajánlatkérőhöz.

17. Hangsúlyozta a kezdeményező, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogalapra tekintettel kezdeményezte a jelen jogorvoslati eljárás lefolytatását, idézte a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontját, (2) bekezdés a) pontját, továbbá a Kbt. 187. § (1) és (3) bekezdéseit, a Kbt. 197. § (26) bekezdését. Rögzítette, hogy a Kbt. 187. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság feladata, hogy hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, segítve és támogatva ezzel a közbeszerzések szereplőit jogkövető magatartásuk, jogszerű eljárásaik kialakításában. Ezen feladatköre ellátása során a Hatóság – figyelemmel a Kbt. 187. § (3) bekezdésében foglaltakra - jogosult a közbeszerzéssel kapcsolatos ügyekben tájékoztatást kérni az érintett gazdasági szereplőktől. A Hatóság fokozottan vizsgálja a közbeszerzési eljárások előkészítésének megfelelőségét, az e körben tett ajánlatkérői intézkedéseket. Amennyiben pedig a Hatóság elnökének, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményezőnek feladatköre ellátása során a Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására, a Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárást kezdeményezhet. A kezdeményezés tárgya szerinti közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítése és módosítása tekintetében szerződés-ellenőrzési eljárás nem került elrendelésre. Amennyiben elrendelésre került volna 2024. május 6. (helyesen 2024. május 3.) napján, a 2023. szeptember 1. napját megelőzően megvalósult feltételezett jogsértésről/jogsértésekről a kezdeményező 2023. szeptember 1. napját követően szerzett volna tudomást. Figyelemmel továbbá arra, hogy szubjektív határidőt a Kbt. már nem tartalmaz, valamint, hogy a Hatóság a Kbt. 187. § (3) bekezdése alapján fordult tájékoztatáskéréssel az ajánlatkérőhöz, az EKR hozzáférés megadására pedig 2024. május 16. napján, azaz 2023. szeptember 1. napját követően került sor, a kezdeményező az objektív határidő tekintetében késedelembe nem esett. A tudomásszerzés időpontja a Kbt. rendelkezései (Kbt. 149. § (1) bekezdés c) pontja) alapján került megjelölésre, melynek célja kizárólag az, hogy a Döntőbizottság is meggyőződhesen annak nem releváns voltáról, azaz, hogy a vélt jogsértés megtörténtének időpontjához képest a 2025. szeptember 3-án benyújtott hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés a Kbt. 152. § (2) bekezdés a) pont szerinti határidőben került a Döntőbizottsághoz benyújtásra. Ekként a kezdeményező a feltételezett jogsértés alapjául szolgáló körülményekről, mint a Mőd7. tv. 2023. szeptember 1.-jei hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértésről a Hatóság tájékoztatáskéréseire adott ajánlatkérői adatszolgáltatások és az EKR hozzáféréssel megismert adatok útján a Mőd7. tv.-el módosított Kbt. 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdéseinek hatálybalépése után szerzett tudomást.

18. Az ajánlatkérő érdemi észrevételeivel kapcsolatosan kérte figyelembe venni, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a C-412/04. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy:

„47. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából továbbá az következik, hogy ha a szerződés mind építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződési, mind más típusú közbeszerzési szerződési elemeket tartalmaz, akkor a szerződés fő tárgya határozza meg, mely közösségi

közbeszerzésről szóló irányelv alkalmazandó főszabályként (lásd a C-220/05. sz., Auroux és társai ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-385. o.] 37. pontját).

48. Ily módon a 93/37 irányelv alkalmazási köre különösen a szerződés fő tárgyához kapcsolódik, amely tárgyat azon közbeszerzés egészének objektív vizsgálata keretében kell meghatározni, amelyre e szerződés vonatkozik.

49. Ezt a meghatározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek, mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak, és magából a szerződés tárgyából erednek, mivel az érintett különböző szolgáltatások vonatkozó összege e tekintetben csak egy olyan feltétel a többi között, amelyet figyelembe kell venni e meghatározás során.”

Ezt követően idézte a Kbt. 22. § (1) bekezdését, majd kifejtette, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja alapján az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata többek között a közvilágításról való gondoskodás, azaz a települési önkormányzat köteles a közvilágítás biztosítására, üzemeltetésére, karbantartására és fejlesztésére, a közvilágításra kötelezett önkormányzat a közvilágítási berendezések létesítéséről és üzemeltetéséről/működtetéséről való gondoskodás.

19. Kérte a kezdeményező figyelembe venni a Döntőbizottság D.509/14/2024. számú határozatában foglaltakat, valamint, hogy az ajánlatkérő a felhívásban több CPV kódot tüntetett fel, a felhívás II.1.2) pontjában fő CPV kódként azonban a 50232100-1 Közvilágítás-karbantartási szolgáltatások kódszámot jelölte meg. A Fővárosi Törvényszék 104.K.708.273/2020/13. számú ítélete alapján a kezdeményező szerint a fő tárgy tesztet a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel szükséges vizsgálni, a járulékos vagy kiegészítő jellegű kötelezettséggel szemben. E körben a szerződés teljesítési időtartama és a számlázás, a fizetési konstrukció alapján a szerződés fő tárgya a közvilágítás korszerűvé tétele, közvilágítás-karbantartási szolgáltatás megrendelése, mely egyértelműen besorolható a felhívás II.1.2) pontjában fő CPV kódként rögzített 50232100-1 CPV kód alá. A fő feladatokat a közvilágítási rendszer működőképességének biztosítása érdekében történő szolgáltatások nyújtása képezi, tekintettel arra, hogy a beruházás keretében a településen már meglévő és működő közvilágítási rendszer (hálózat) bővítése körében a korábban kiépített és meglévő oszlopokon és lámpakarokon került sor a közvilágítási rendszer aktív elemeinek cseréjére. Kifejtette, hogy álláspota szerint a jelen jogorvoslati eljárás tárgya szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatásának és a Szerződés megkötésének célja az volt, hogy az ajánlatkérő a közvilágítás-karbantartási szolgáltatások megrendelésével gondoskodhasson Füzesabony közigazgatási területén, 144 hónapos időtartamban a közvilágítás biztosításáról, beszerzési igénye, ekként a nyertes ajánlattevő alapvető szerződéses kötelezettsége a közvilágítás zavartalan működésének biztosítása volt. Figyelemmel továbbá arra, hogy az ajánlatkérő beruházása ESCO konstrukció keretén belül, energiahatékonyság-alapú szerződés keretében valósul meg, a kezdeményező szerint éppen ezen szerződéses konstrukció határozza meg a nyertes ajánlattevőként szerződő fél túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségeit, mivel az energiahatékonysági szolgáltató a szakmai tudást és a beruházáshoz szükséges pénzügyi fedezetet biztosítja a projektekhez, ezáltal garantált, hogy olyan, energiahatékonyságot növelő és költséghatékony beruházás valósul meg, amely egy előre meghatározott mértékű energiamegtakarítást eredményez. Az energiahatékonyság-alapú szerződés (EPC) előnye a „kulcsrakész” szolgáltatás, azaz az átfogó energiahatékonysági projektet a tervezéstől kezdve a lebonyolításon át a szolgáltató irányítja és valósítja meg, az energiahatékonyság-alapú szerződések így több elemet, pl. tervezést, beruházást, üzemeltetést is tartalmaznak, jelentősen leegyszerűsítve ezzel a közbeszerzési eljárást. Mindezekre tekintettel a kezdeményező szerint a közvilágítási rendszer aktív elemeinek korszerűsítése, karbantartása, komplex üzemeltetése,

valamint a közvilágítási rendszer aktív elemeinek és ezek működését szolgáló további részeknek a cseréje olyan járulékos, kiegészítő jelleggel bírnak, melyek magából a Szerződés tárgyából, az energiahatékonysági szolgáltatás nyújtásából erednek.

### **Az ajánlatkérő észrevételei**

20. Az ajánlatkérő elsődlegesen elkésettségi kifogást terjesztett elő. Kifejtette, hogy a Kbt. 115. § szerinti eljárás dokumentumai nyilvánosak, azokat az EKR-ben az ajánlatkérő az eljárás megindításakor, azaz 2022. december 1-jén publikusan, bárki számára megismerhető módon elérhetővé tette. Az eljárás eredményéről továbbá tájékoztató hirdetmény került közzétételre, amelyet az ajánlatkérő feladás céljából megküldött a Közbeszerzési Hatóság részére, ahonnan 2023. február 20-án hiánypótlási felhívást is kapott a CPV kód értelmezése vonatkozásában. További felvilágosítás kérés, jogsérelem jelzésére nem került sor, a hirdetmény 2023. február 22-én megjelent a Közbeszerzési Értesítőben. A fentiek alapján megállapítható, hogy a tudomásra jutás időpontjaként hivatkozott időpont téves, tekintettel arra, hogy tárgyi közbeszerzési eljárásban a hirdetmény feladásra került 2022. február 20-án a Hatóság részére, továbbá a tárgyi eljárással kapcsolatos valamennyi dokumentum (ajánlattételi felhívás, műszaki dokumentáció, közbeszerzési dokumentáció) elérhető volt bárki számára publikusan az EKR-ben, azokhoz való további hozzáférés biztosítása nélkül. A Kbt. 189/A. § (4) bekezdése alapján a szerződés-ellenőrzési eljárásra nyitva álló ügyintézési határidőre 90 nap áll rendelkezésre, mely legfeljebb 30 nappal történő hosszabbítható meg. A jelen eljárásban a szerződés ellenőrzés megindítására 2024. május 17-én került sor, melyre a kért dokumentumokat az előírt 10 napos határidőben beküldte az ajánlatkérő. Nyilatkozott, hogy a szerződésellenőrzéses eljárás időtartama – a hiánypótlások benyújtásának időtartamát figyelmen kívül hagyva is – meghaladta a 90 + 30 napot, továbbá a 30 napos meghosszabbításról nem kapott tájékoztatást az ajánlatkérő a Hatóságtól.

21. Kérte a jogsértés hiányának a megállapítását. Idézte a felhívás II.1.4. pontját, majd az MVM ÉMÁSZ Hálózati Kft. Üzletszabályzata „13.1.1 Aktív elemek” pontját: „A lámpatestek és a tartozékaik (fényforrások, gyújtó, előtét, fázisjavító kondenzátor, búra, lámpatestbe épített alkonykapcsoló, egyedi túláramvédelem) valamint a bekötő vezeték és csatlakozó szerelvényei (szorító, csatlakozó, szerelvénylap).” Ezt követően a dokumentáció 6. pontját idézte, majd a kiviteli tervdokumentáció 7. pontját. Ezt követően idézte az eljárás megindításakor hatályos, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 36. pontját. Nyilatkozott, hogy a jelenleg hatályban lévő magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény is hasonlóan rendelkezik az építési tevékenység lényegét tekintve. Ezt követően rögzítette, hogy a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) pontja mely módon definiálja az építési beruházás fogalmát, majd ismertette a Kbt. 22. § (1) bekezdését. Kifejtette, hogy a Kbt. az építési beruházás meghatározása során nem különíti el a felújítást és az új építést. Az építési beruházási jelleget nem az határozza meg, hogy új elemek kiépítése történik-e meg vagy a régiók felújítása, mivel mindkettő esetében építési munkák ellátása szükséges, az építési beruházásokra ugyanazok a szabályok vonatkoznak bővítés, felújítás és új építés esetében is. A Kbt. 22. § (1) bekezdése esetében is megállapítható, hogy a vegyes beszerzés esetében nem tesz megkülönböztetést a Kbt. az építési beruházás során elvégzendő munkák jellege tekintetében, hanem az építési beruházás értékétől teszi függővé a beszerzés jellegének megállapítását. Álláspontja szerint a kiviteli tervdokumentáció egyértelműen tartalmazta az építési beruházásra vonatkozó minősítést, az alábbiak szerint:

- munka pontos megnevezése: LED technológiájú lámpatestekkel történő átépítés
- bontandó és építendő lámpatestek darabszámát az árazatlan költségvetés tartalmazta

Továbbá az ESCO finanszírozás nem változtatja meg az építési beruházás jellegét, a finanszírozás formája, nincs kihatással arra, hogy vegyes beszerzés esetében építési beruházásnak minősítse az értéke alapján a beszerzést az ajánlatkérő. Az építési beruházáshoz kapcsolódó számlázási előírások (pl. előleg biztosítása) rögzítésre került a szerződésben a kapcsolódó jogszabályi előírásoknak megfelelően. Az ajánlatkérő által benyújtott indikatív árajánlatokból a Kbt. 22. § (1) bekezdés szerint megállapítható volt, hogy az építési beruházás értéke jelentős többséggel bírt a beszerzés jellegének megállapítása során, a többi tárgyhoz képest, így a Kbt. 115. § szerinti eljárás alkalmazásának feltételei fennálltak. Fentiek alapján megállapítható, hogy jogszerűen, a Kbt. és a kapcsolódó jogszabályok előírásai szerint járt el, amikor építési beruházásnak minősítette a közbeszerzési eljárást, tekintettel arra, hogy a közvilágítási rendszer kiépítése nem járulékos jellegű volt, hanem annak értékére alapján a beruházás fő eleme az építési feladatok ellátása volt.

22. Nyilatkozott továbbá, hogy a benyújtott indikatív árajánlatokból a Kbt. 22. § (1) bekezdés szerint megállapítható volt, hogy az építési beruházás értéke jelentős többséggel bírt a beszerzés jellegének megállapítása során, a többi tárgyhoz képest, így a Kbt. 115. § szerinti eljárás alkalmazásának feltételei fennálltak. Kérte továbbá a bírság kiszabása során annak figyelembe vételét, hogy nem tanúsított ismételt a Kbt.-be ütköző magatartást (Kbt. 165. § (11) bekezdés d) pontja), a közbeszerzési eljárások lefolytatásáról a legnagyobb körültekintéssel gondoskodott, a jogsértés szándékossága nem állapítható meg a Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pontja alapján. Kérte végül annak figyelembe vételét, hogy a beruházás saját forrásból valósul meg, melyhez a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódik, azonban a saját forrásból történő finanszírozás mellett egy további bírság kiszabása jelentős működési terheket róna működésére, kiadásai tervezésére.

23. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során felhívta az ajánlatkérőt, hogy nyilatkozzon, hogy a tárgyi beszerzés becsült értékének megállapítására milyen módszer alapján került sor (indikatív ajánlatkérés vagy tervezői költségbecslés), továbbá amennyiben

- a becsült érték meghatározása indikatív ajánlatkérés alapján történt, csatolja az ajánlatkérés során keletkezett iratokat (ajánlatkérést tartalmazó megkeresések és az arra érkezett válaszok),
- a becsült érték meghatározása tervezői költségbecslés alapján történt, csatolja a tervezői költségbecslés során keletkezett valamennyi iratot.

Az ajánlatkérő részére a Döntőbizottság nyilatkozattételre felhívó végzése 2025. december 29-én kézbesítésre került, ugyanakkor a nyitva álló határidőn belül nyilatkozat az ajánlatkérő részéről nem került előterjesztésre.

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

24. A Döntőbizottság a kezdeményezés benyújtásakor hatályos jogszabályok alapján az alábbiak szerint vizsgálta meg az ajánlatkérő elkésettségi kifogásait.

25. A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke.

A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

- a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,
- b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy
- c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

26. A Döntőbizottság az ajánlatkérő elkésettségi kifogására rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor, a 2025. november 12-én hatályos Kbt. 197. § (26) bekezdése szerint e törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.

27. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdését módosító Mód7. tv. 13. §-a a Mód7. tv. 21. § (2) bekezdése alapján 2023. szeptember 1-jén lépett hatályba. A kezdeményező a kezdeményező iratban kifejezetten a közbeszerzési eljárást megindító ajánlattételi felhívás jogellenességét állította, nyilatkozott is a kezdeményezésben, hogy a jogsértés álláspontja szerint 2022. december 1-jén történt meg. A kezdeményezés ezzel együtt a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással került előterjesztésre, amellyel összefüggésben helyesen hivatkozott arra a kezdeményező, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdés a) pontja szerinti három éves jogvesztő határidőn belül van helye a kezdeményezés előterjesztésének. A Döntőbizottság álláspontja szerint így annak vizsgálata, hogy egyébként a Közbeszerzési Hatóság valamely szervezeti egysége a fennálló három éves határidő alatt mikor szerzett tudomást a jogsértésről, illetve a kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő alatt eljárásaiban milyen vélt jogsértések valósultak meg, szükségtelen. A Döntőbizottság továbbá figyelembe vette a Fővárosi Törvényszék K.703.769/2023/17. számú ítéletének 24. pontjában foglaltakat, amely szerint a Döntőbizottság kezdeményezőnek azt az eljárását, amelyet saját feladat- és hatáskörében végzett, melynek eredményeként végső soron a kezdeményezés mellett döntött, [...] nem vizsgálhatja.

28. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kezdeményező 2025. november 12-én a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kezdeményezését a Kbt. 152. § (2) bekezdés a) pontja szerinti három éves objektív határidőn belül nyújtotta be.

29. A Döntőbizottság ezt követően rögzíti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 115. §-a szerinti nyílt eljárását 2022. december 1-jén indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos anyagi jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

30. A kezdeményezés szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 115. § (1) bekezdését, jogellenesen minősítette a jelen közbeszerzés tárgyát építési beruházásnak. A hivatalbóli kezdeményezésre irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki:

A Kbt. 2. § (1) – (3) és (7) bekezdései szerint

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

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

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

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

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

A Kbt. 28. § (2) bekezdés a) pontja szerint az ajánlatkérő az (1) bekezdésben meghatározott felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek különösen a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése.

A közbeszerzés tárgyai

8. § (1) Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

(2) Az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

(3) Az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;

b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;

c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

(4) A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

(8) A közbeszerzés tárgyát a Közös Közbeszerzési Szójegyzékre (a továbbiakban: CPV) történő hivatkozással is meg kell adni.

Vegyes beszerzések

22. § (1) Ha a közbeszerzés többféle, a 8. § (2)–(4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni.

A Kbt. irányadó 115. § (1) bekezdése értelmében, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő – választása szerint – a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a jelen §-ban foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve, ha a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott. Az ajánlatkérő akkor alkalmazhatja az e § szerinti eljárást, ha a tisztességes verseny biztosításához e törvény által megkövetelt, megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről van tudomása. Az ajánlatkérő az e bekezdés szerinti értékhatárt el nem érő értékű beszerzését is megvalósíthatja a 112. § (1) bekezdés a) pontja szerint hirdetménnyel, vagy a 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti szabályoknak megfelelően hirdetménnyel meghirdetett közbeszerzési eljárás útján. A nyílt eljárás szabályainak alkalmazása esetén a (2)–(4) és (6)–(7) bekezdésben foglaltak, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályainak alkalmazása esetén az (5)–(7) bekezdésben foglaltak szerint kell eljárni.

A Kbt. 115. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles biztosítani a versenyt, és az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívást küldeni. Az ajánlatkérő az eljárásban nem írhat elő alkalmassági követelményt. Az ajánlatkérő csak a teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőknek küldhet ajánlattételi felhívást. Az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők kiválasztásakor diszkriminációmentesen, az egyenlő bánásmód elvének megfelelően és lehetőség szerint a mikro-, kis- vagy középvállalkozások részvételét biztosítva kell eljárni. Az ajánlatkérő a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét lehetőség szerint változtatja. A 80. § (5) bekezdésében előírt tíz napos időtartam helyett öt napos időtartam alkalmazandó.

31. A Kbt. 22. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint:

„Az új közbeszerzési irányelvek a vegyes beszerzésekre vonatkozó előírásokat a korábbi szabályozáshoz képest teljesen új alapokra helyezik. Általánosan megállapítható, hogy a vegyes beszerzésekkel kapcsolatos rendelkezések jelentősen bonyolódottak, hiszen amellet, hogy mindhárom irányelv meghatározza a vegyes beszerzésekre vonatkozó sajátos szabályait, számos esetben utalnak vissza egymás rendelkezéseinek alkalmazására. A törvény mindhárom irányelv vegyes beszerzésekre vonatkozó előírásait tartalmazza, ennek megfelelően főszabályként előírja, hogy vegyes szerződések esetében a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó szabályokat a szerződés fő tárgyának függvényében kell meghatározni.”

A Kbt. 112-115. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint:

„A nemzeti eljárásrend szabályai megalkotásának fő szempontja tehát az volt, hogy az uniós jog által megengedhető körben a lehető legegyszerűbbek legyenek az eljárások. Az ajánlatkérő egyes garanciális rendelkezések érvényesülése mellett „szabad kezét kap” a lefolytatandó eljárás szabályainak meghatározásakor, de választása szerint az uniós eljárásrendben alkalmazandó formális eljárások szabályait is alkalmazhatja (ez esetben viszont csak a nemzeti eljárásrendre vonatkozó előírások között részletezett módon térhet el ezektől a szabályoktól).”

A Kbt. módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény indokolása a 33. §-hoz a következőket mondja ki:

„A módosítás jelentősen átalakítja a legkisebb értékű beszerzések szabályait. A szabályozás mintájául az osztrák szabályozás szolgált, a jogalkotó ugyanakkor az osztrák szabályoknál nagyobb versenyt követel meg és az eljárás dokumentumainak közzététele révén nagyobb nyilvánosságot biztosít. A korábban legalább négy ajánlattevő közvetlen felhívásával induló eljárás a közbeszerzési értékhatárok emelkedésével árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetén megszűnik. Ezzel 15 millió forintra csökken az az értékhatár, amely felett az áru- és szolgáltatás megrendeléseket nyilvánosan meg kell hirdetni. Építési beruházások esetén a

törvény 300 millió forintban határozza meg azt az értékhatárt, amely felett az ajánlatkérőnek beszerzését összefoglaló tájékoztatással meg kell hirdetnie, egyidejűleg ugyanakkor a verseny kiterjesztése érdekében az eljárásban ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők számát ötre emeli. A tisztességes versenyt és a vállalkozások szélesebb körének a közbeszerzésekhez való hozzáférését szolgálja az a rendelkezés, amely szerint az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét eljárásaiban lehetőség szerint változtatja. A rendelkezés hatékony eszközként szolgál esetleges korrupciós kapcsolatok kialakulásának megelőzéséhez is, hiszen megakadályozza egyes szállítók bebetonozását azon beszerzéseknél, amelyek nem kerülnek hirdetményrel meghirdetésre.”

A Fővárosi Törvényszék 102.K.700.437/2019/16. számú ítélete kimondja:

„A törvényszék a rendelkezésre álló adatok alapján előjáróban arra mutat rá, hogy az adott jogviszony tekintetében a beszerzésre speciális szabályokat az építési beruházás megítélhetősége tekintetében a Kbt. rendelkezéseinek alkalmazásával kellett megítélni, elsődlegesen nem az építési törvény építmény, vagy építési tevékenység fogalmának és nem is az építőipari kivitelezési tevékenységről rendelkező 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Épkiv.) jogfogalmainak volt jelentősége a beszerzés tárgyát illetően, hanem a közbeszerzési jog által meghatározott definíciók alapján kellett meghatározni a jogvita tárgyát képező beszerzésnek a minősítését.”

A Fővárosi Törvényszék 104.K.708.273/2020/13. számú ítélete kimondja:

„A fő tárgy teszt alapján a közbeszerzési szerződés fő tárgyát körültekintően, eseti alapon, a szerződéses teljes ügylet objektív elemzésével (objektív bizonyítékok mentén) kell vizsgálni. A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni. Ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező. Az Európai Unió Bírósága a C-412/04. számú ítéletének 48-49. pontjaiban az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv 1. cikkét értelmezve rögzítette: »Ily módon a 93/37 irányelv alkalmazási köre különösen a szerződés fő tárgyához kapcsolódik, amely tárgyat azon közbeszerzés egészének objektív vizsgálata keretében kell meghatározni, amelyre e szerződés vonatkozik. Ezt a meghatározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek, mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak, és magából a szerződés tárgyából erednek, mivel az érintett különböző szolgáltatások vonatkozó összege e tekintetben csak egy olyan feltétel a többi között, amelyet figyelembe kell venni e meghatározás során.«”

A Döntőbizottság a döntésénél figyelembe vette a „Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez Szerkesztette: Dezső Attila” Kbt. 22. § 1. Vegyes tárgyú közbeszerzésekhez tartozó megállapításokat, melyek szerint „A fő tárgy teszt alapján a közbeszerzési szerződés fő tárgyát körültekintően, eseti alapon, a szerződéses teljes ügylet objektív vizsgálatával (objektív bizonyítékok mentén) kell vizsgálni. A fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni. Ennek keretében az értékarányok figyelembevétele csak egy, de nem kizárólagos tényező.”

32. A Döntőbizottság rámutat, hogy a Kbt. 115. § (1) bekezdése kivételesen, a nemzeti eljárásrendben, a kis értékű építési beruházások esetében alkalmazható eljárásfajta szabályozza, ha a közbeszerzés tárgya építési beruházás, az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, és az ajánlatkérőnek a tisztességes verseny biztosításához e törvény által megkövetelt, megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről van tudomása. A Kbt. 115. § (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő a versenyt akként biztosítja, hogy az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek

egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívást kell küldenie. Az áru- és szolgáltatás tárgyú megrendeléseket nyilvánosan meg kell hirdetni, a Kbt. 115. § (1) bekezdése e tárgyakra nem választható. Az ajánlatkérő kötelezettsége a tisztességes verseny és esélyegyenlőség biztosítása, melyre tekintettel különös körültekintéssel kell eljárnia a közbeszerzés tárgyának, vegyes beszerzések esetében a fő tárgyának meghatározása során, amely a jogszerű eljárásfajta választásának garanciája. Vegyes beszerzések esetében a közbeszerzés tárgyának meghatározása összetett vizsgálatot igényel, nem alapítható a fő tárgy kizárólagosan az értékarányokra, a meghatározást az alapvető kötelezettségekre figyelemmel, a közbeszerzési szerződés jellemzői alapján kell elvégezni. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 115. § (1) bekezdése alkalmazásakor is köteles tiszteletben tartani a Kbt. 2. § (1) – (3) bekezdései szerinti alapelveket.

33. A fentiek figyelembevételével a Döntőbizottság elsődlegesen azt vizsgálta meg, hogy a tárgyi beszerzés pontosan mire irányult. Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a közbeszerzés tárgyát az elérendő cél szempontjából kell vizsgálni, hiszen az ajánlatkérőként nyilvántartott szervezetek ezen cél érdekében folytatják le beszerzéseiket. Az ajánlatkérő az elérendő célokat a közbeszerzési eljárás előkészítése során fogalmazza meg, ezért a Döntőbizottság először áttekintette a közbeszerzési eljárás ezen szakasza során keletkezett dokumentumokat. Az ajánlatkérő az EKR-ben rögzítette, hogy a becsült érték tervezői költségbecslés alapján került meghatározásra, ugyanakkor sem az EKR-ben, sem a jogorvoslati eljárás során nem kerültek csatolásra állítását alátámasztó iratok, ilyen dokumentumokat a Döntőbizottság erre irányuló felhívására sem csatolt az ajánlatkérő.

34. Kizárólag a közbeszerzési dokumentáció részét képező árazatlan költségvetés áll a Döntőbizottság rendelkezésére, amelynek alapján látható, hogy az ajánlatkérő olyan közbeszerzési eljárást készített elő, amelyben a közbeszerzés Kbt. 8. § (1) bekezdésében felsorolt tárgyai egyaránt megjelennek, azok ugyanakkor egymástól élesen elkülöníthetők. Így a „kiviteli terv készítése” és a „közvilágítási rendszer karbantartási munkái” tételek a Döntőbizottság álláspontja szerint szolgáltatásmegrendelésnek minősülnek, mindezt egyébként a szerződéstervezet rendelkezései is alátámasztják, amikor rögzítik, hogy nem kizárólag a beépített eszközök garanciális javítása lesz a nyertes ajánlattevő feladata, hanem az érintett közvilágítási rendszer egészét érintő karbantartási munkálatok, továbbá a biztonságos üzemelését biztosító beavatkozások is. Az ügyfelek között abban a körben alakult ki vita a jogorvoslati eljárás során, hogy a tárgyi beszerzés építési beruházásra irányult-e vagy sem, e tekintetben az árazatlan költségvetés „lámpatestek felszerelése (korszerűsítés)” feladatai értékelése szükséges. Az ajánlatkérő az indikatív ajánlatkérés során általa készített dokumentumokat nem csatolta, továbbá a tervezői költségbecslés dokumentumai sem állnak rendelkezésre. Mindezekből a Döntőbizottság álláspontja szerint az a következtetés vonható le, hogy a résztvevő feleknek a közbeszerzési eljárás megindítását megelőző tudomása kétségtelenül olyan beszerzésre terjedt ki, amelynek tárgyát szolgáltatásmegrendelés képezte, az árazatlan költségvetés kitöltésével az ajánlattevők szolgáltatásnyújtásra (kiviteli terv készítésére, karbantartási szolgáltatásra) tett ajánlatot.

35. Nem ismert, hogy az ajánlatkérő valójában mely módon állapította meg a közbeszerzés becsült értékét. A Kbt. 28. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást megfelelő alaposággal előkészíteni, továbbá a közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. A jelen esetben kijelenthető, hogy az ajánlatkérő nem a Kbt. 28. § (1) bekezdése

szerinti kötelezettségek betartásával készítette elő a tárgyi közbeszerzési eljárást és egyértelműen nem került aláátámasztásra a közbeszerzés előkészítése során, hogy az ajánlatkérő arra készül, hogy a későbbi beszerzés tárgyát építési beruházás fogja képezni.

36. Ezt követően a Döntőbizottság megvizsgálta a Kbt. 115. § (1) bekezdése alapján megindított közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumait. Az árazatlan költségvetés került megküldésre az ajánlattevők számára, amellyel kapcsolatosan rögzítendő, hogy abban a „kiviteli terv készítése” és a „közvilágítási rendszer karbantartási munkái” szolgáltatásmegrendelésnek minősülnek. Kérdésként az merül fel, hogy a „Lámpatestek felszerelése (korszerűsítés)” tétel építési beruházásnak minősül-e. A közbeszerzési dokumentumok, különösen a szerződéstervezet 2.2. pontja alapján megállapítható – és ebben az ügyfelek között nem volt vita -, hogy az ajánlatkérő a „lámpatest” fogalom alatt kizárólag azok „aktív” elemeit érti, tehát magát a tartószerkezetet (oszlop, útfeszítés), vezetékrendszert, egyéb mérő, átalakító berendezést, vezérlőrendszert, épületfalakat, építményeket nem tartja az aktív, szerződés tárgyát képező elemeknek. Az is egyértelműen rögzíthető, hogy a beszerzés tárgyát az aktív elemek cseréje képezte (felhívás II.1.4) pontja), ehhez képest új csatlakozási pontok kiépítése eshetőséggé lett rögzítve a beszerzés feltételei között és erre vonatkozó ajánlatot nem kellett az ajánlattevőknek tenni, illetve ezzel kapcsolatos részletes rendelkezést a dokumentáció sem tartalmazott. A beszerzés tárgyát tehát a „fényforrások és lámpatestek a tartozékokkal” képezik és abban vita volt a kezdeményező és az ajánlatkérő között, hogy épületnek, építménynek minősülnek-e kizárólag az aktív elemek, ezért, mivel ennek a kérdésnek a beszerzés építési beruházás jellege megítélése körében alapvető jelentősége van, először a Döntőbizottság ezt a kérdést vizsgálta meg.

37. A Kbt. 8. § (3) bekezdés a) - c) pontjai rögzítik, hogy mely tevékenységek minősülnek építési beruházásnak. A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt. rendelkezéseitől csak abban az esetben lehet eltérni, amennyiben a Kbt. az eltérést kifejezetten megengedi, tehát a Döntőbizottságnak a töretlen bírósági joggyakorlaton alapuló álláspontja szerint azt, hogy a beszerzés építési beruházásnak minősül-e, kizárólag a Kbt. előírásai szerint lehet meghatározni. A Kbt. 8. § (1) bekezdés a-c) pontja valamennyi definíciója esetében jelentős, hogy mi minősül a Kbt. értelmében „építmény”-nek.

38. A Kbt. 3. § 8. pontja szerint e törvény alkalmazásában építmény: az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben meghatározott fogalom. Az Étv. 8. pontja szerint építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).

39. A Fővárosi Törvényszék a 104.K.708.273/2020/13. számú ítéletében lényegében változatlan jogszabályi előírások alapján rögzítette, hogy a „közvilágítási rendszer építménynek minősülő műtárgy”, mindezzel egyebekben a Döntőbizottság is egyetért. Az ítélet ugyanakkor azt is kimondja, hogy „vegyes tárgyú közbeszerzési szerződések tekintetében a fő tárgy tesztet kell alkalmazni”, amelynek során a „fő tárgyat a szerződést jellemző, meghatározó alapvető kötelezettségek alapján kell megítélni”. „Ezt a meghatározást a túlsúlyban lévő alapvető kötelezettségekre figyelemmel kell elvégezni, amelyek, mint ilyenek, jellemzik a közbeszerzési szerződést, szemben azokkal, amelyek csak járulékos vagy kiegészítő jelleggel bírnak [...]”.

40. A Fővárosi Törvényszék fentiekben hivatkozott ítélete szerint a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazása során annak van jelentősége, hogy a beszerzés fő tárgyát az ajánlatkérő mely módon határozta meg. A Döntőbizottság osztotta a kezdeményező azon érveit, amelyek arra vonatkoztak, hogy mivel a beszerzés fő tárgya a felhívás II.1.2) pontja szerint szolgáltatásmegrendelés, a felhívás II.2.3) pontja szerint „közvilágítás korszerűsítés” volt, az ajánlatkérő beszerzési igénye alapvetően tehát nem építési beruházásra, hanem a fent említett szolgáltatásmegrendelésre irányult. A Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja szerint továbbá építési beruházásnak a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt minősül. A Kbt. 1. számú melléklete szerint építési beruházásnak minősül többek között azon épületgépészeti villanyszerelés, amely épületekben vagy egyéb építményekben elektromos vezetékek és szerelvények szerelésére vonatkozik (CPV: 45310000). A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. 1. számú mellékletének fogalom-meghatározása szempontjából is kiemelt jelentősége van, hogy a jelen beszerzés tárgyát képező tevékenység „épületben vagy egyéb építményben” történik-e. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzés feltételei között nincs olyan feladat, amely a közvilágítási rendszeren belül történő villanyszerelési tevékenységet rögzít. A beszerzés kizárólag a közvilágítási rendszer úgynevezett „aktív elemeinek” a „korszerűsítésére, karbantartására, üzemeltetésére” vonatkozik, és mint fentebb a Döntőbizottság rögzítette, ezen tevékenységek nem az építménynek minősülő műtárgyon belül zajlanak, hanem a külső elemek (fényforrások, lámpatestek, bekötővezetékek, kötőelemek, lámpakarok, szerződéstervezet 2.2. pontja) esetében valósulnak meg.

41. A Kbt. 8. § (3) bekezdés b-c) pontjai szempontjából annak van jelentősége, hogy a jelen beszerzés során az építmény, illetve pontosabban a műtárgynak minősülő közvilágítási rendszer kivitelezése zajlik-e. A Fővárosi Törvényszék irányadó ítéletében rögzítette, hogy új lámpatestek felszerelése miatt az építmény bővítése is szükséges, ebben az esetben az építmény átalakítása, felújítása, korszerűsítése valósul meg, amely kivitelezésnek minősül. A jelen ügyben a Döntőbizottság szerint hangsúlyos, hogy a tárgyi beszerzés során kizárólag korszerűsítés, karbantartás, üzemeltetés történik, új műtárgyak kialakítására nem kerül sor, mivel az aktív elemek korszerűsítése, karbantartása, üzemeltetése nem minősül kivitelezésnek, a fő tárgy teszt alkalmazása során a beszerzés tárgya az ügyfelek által nevesített „közvilágítás korszerűsítés”, nem építési beruházás.

42. Figyelemmel arra, hogy valójában egyetlen, az ajánlatkérő beszerzési igényének leírására szolgáló tétel sem tartozott a Kbt. 8. § (3) bekezdése körébe, a fő tárgy teszt elvégzését követően a Döntőbizottság arra jutott, hogy mivel az az ajánlatkérő által eredetileg is meghatározott szolgáltatásmegrendelés, a Kbt. 115. § (1) bekezdésének alkalmazására az ajánlatkérő nem volt jogosult, ezért annak alkalmazására a Kbt. 2. § (1) – (3) bekezdései szerinti alapelvekbe ütköző módon került sor.

43. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 115. § (1) bekezdését, egyrészt a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel, mert a közbeszerzés előkészítését nem a megfelelő alapossággal végezte el, ebben a körben értékelhető dokumentumot egyáltalán nem csatolt, továbbá azért, mert a beszerzés során építési tevékenység nem valósult meg.

44. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokokra tekintettel a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, és a (3) bekezdés d) pontja szerint bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

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

(11) A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,

b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,

c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,

d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,

e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat

figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

46. A Döntőbizottság a bírság kiszabását a közbeszerzési eljárás alapelveit védő tételes rendelkezés megsértésére tekintettel indokoltnak tartotta, az ajánlatkérő az eljárásfajta választása során jogsértést követett el, a nyilvános versenyt, esélyegyenlőséget nem biztosította. A bírság mértékének megállapítása során a Döntőbizottság az eset valamennyi releváns körülményét mérlegelte. A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére figyelembe vette a jogsértés súlyát, hogy alapelvet védő tételes rendelkezések sérelmét állapította meg az ajánlatkérővel szemben, a vizsgált közbeszerzés esetében a nyilvános verseny és esélyegyenlőség nem volt biztosított, továbbá azt, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére értékelte, hogy a közbeszerzés tárgyának jogszerű meghatározása esetén a szolgáltatás megrendelésének értéke a közösségi értékhatárt meghaladja. Mérlegelte az ajánlatkérő javára, hogy a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyása nem volt megállapítható, továbbá azt, hogy az ajánlatkérő az öt gazdasági szereplő felhívására vonatkozó kötelezettségének eleget tett. Mérlegelte az ajánlatkérő javára, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható. Figyelembe vette azt a körülményt, hogy a jelen közbeszerzés nem támogatásból valósul meg, ezért a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. Az ajánlatkérő javára mérlegelte különösen, hogy az ajánlatkérővel szemben korábban e törvénybe ütköző magatartása miatt jogsértést és bírságot nem állapított meg, továbbá a jogsértés elkövetése és a jelen kezdeményezés előterjesztése közötti időtartamot.

47. A fenti indokok alapján a Döntőbizottság a rendelkező részben meghatározott mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak.

48. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 126. § (2) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

49. A határozat felülvizsgálatát a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási

perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2026. január 8.

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

*Simon Szabolcs sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Jánosi Bálint sk*  
*közbeszerzési biztos*

*A kiadmány hitelül:*

*Kovács Krisztián*  
*titkárságvezető*

**Kapják:**

1. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Nemzeti Fejlesztési Központ, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton