



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

Iktatószám: D.109/9/2025.

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

A kezdeményező: Állami Számvevőszék
Budapest, Apáczai Csere János u. 10.
A kezdeményező képviselője: Dr. Bordás Ádám kamarai jogtanácsos

A beszerző: ALFÖLDI NYOMDA Zrt.
Debrecen, Böszörményi u. 6.
A beszerző képviselője: Dr. Berecz Orsolya állami közbeszerzési szaktanácsadó

A kérelmezett: GoodWill Energy Zrt.
Budapest, Timur 72.

A beszerzés tárgya, értéke: 328,280 kWp csúcsteljesítményű napelemes rendszer telepítése tetőre - közbeszerzés mellőzése, 221.511.-EUR

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 megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző és a kérelmezett által 2023. szeptember 7-én kötött kivitelezési szerződés semmis.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy a szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a terhére megállapított jogsértéssel összefüggésben 1.500.000.-Ft, azaz egymillióöttszázezer forint, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 1.500.000.-Ft, azaz egymillióöttszázezer forint, a kérelmezettel szemben pedig 400.000.-Ft, azaz négyszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt és a kérelmezettet, hogy a bírságokat a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszédési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

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

I N D O K O L Á S

A jogorvoslati eljárás alapjául szolgáló tényállás

1. A Könyvtárellátó Közhasznú Nkft. (a továbbiakban: KELLÓ Nkft., cégjegyzékszám: 01-09-884688) cégkivonata szerint annak egyedüli tagja 2014. június 5. napjától a Magyar Állam. A beszerző cégmásolata (cégjegyzékszám: 09-10-000112) szerint 2020. július 17-i hatállyal a beszerzőnek minősített többségi befolyást biztosító szavazati joggal rendelkező tagja a KELLÓ Nkft. A Magyar Közlönyben 2020. július 10-én jelent meg az ALFÖLDI NYOMDA Zártkörűen Működő Részvénytársaság 97,71%-os üzletrészenek a Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság általi megvásárlása nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről szóló 340/2020. (VII. 10.) Korm. rendelet, amelynek 1. §-a az alábbiak szerint rendelkezik: „1. § A Kormány a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 24/A. §-a alapján az ALFÖLDI NYOMDA Zártkörűen Működő Részvénytársaság (székhely: 4027 Debrecen, Böszörményi u. 6 sz.; cégjegyzékszám: 09-10-000112) 97,71%-os részvénytársaságának a Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (székhely: 1134 Budapest, Váci út 19.; cégjegyzékszám: 01-09-884688) által történő megszerzését – a köznevelési tankönyvellátás biztonságának megerősítése érdekében – közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősíti.”

Az egyes közneveléssel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 790/2021. (XII. 27.) Korm. rendelet 35. §-a 2022. január 1-jével úgy módosította az 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § c) pontját, hogy a beszerző a tankönyvek előállításáért felelős gazdasági társaságként került kijelölésre. A normaszöveg 2023. december 31-éig változatlan formában volt hatályban.

2. A beszerző és a KELLÓ Nkft. 2022. április 1-jén keretmegállapodást kötöttek egyes tankönyvek és egyéb nyomdai termékek előállítási és azzal összefüggő feladatok teljesítése tárgyában, amelyet 2022. december 7-én módosítottak.

3. A beszerző és a Külgazdasági és Külügyminisztérium 2023. június 16-án támogatási szerződést kötöttek egymással magasabb energiahatékonysági szint elérése és/vagy megújuló energia termelése érdekében végrehajtott beruházás ösztönzése érdekében vissza nem térítendő közvetlen állami támogatás nyújtása tárgyában. A támogatási szerződésben az alábbi előírások is szerepeltek:

„4.1. A Beruházás összesített adatai

a) A Beruházás összes elszámolható költsége (folyóáron)	2.363.182.000.-Ft
b) A Beruházás összes elszámolható költsége (jelenértéken)	2.186.736.678.-Ft
g) A Beruházás megkezdése	2022.12.08.
h) A Beruházás befejezésének határideje	2024.11.30.

6.2.1. A jelen szerződés szerinti támogatások összege folyó áron 1.063.330.000.-Ft [...].”

A támogatás intenzitása az 50 %-os mértéket nem érte el.

4. A beszerző és a kérelmezett 2023. szeptember 7-én kivitelezési szerződést kötöttek „328,280 kWp csúcsteljesítményű napelemes rendszer” kiépítése tárgyában, a vételár nettó 221.511.- EUR értékben került meghatározásra. A vételár 2024. július 8-áig – több részletben - megfizetésre került a kérelmezett részére.

A hivatalbóli kezdeményezés

5. A kezdeményezés 2025. február 14-én érkezett meg a Döntőbizottsághoz. A kezdeményező kifejtette, hogy a beszerzőnél, mint többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságnál ellenőrzést végez, amelynek során megállapította, hogy a beszerző folyó áron 1.063.330.000.- Ft állami támogatást szerzett, amelynek intenzitása mértéke nem érte el az 50 %-ot. A tárgyi beszerzésre a fenti támogatás felhasználásával került sor. Ismertette a 340/2020. (VII. 10.) Korm. rendelet előírásait, majd idézte a Kbt. 2022-2023. években hatályos 5. § (1) bekezdés e) pontját. Rögzítette a kezdeményező, hogy a beszerző került kijelölésre a köznevelésről szóló törvényben meghatározott, a tankönyvek előállításáért felelős gazdasági társaságként, melynek okán megállapítható, hogy a tankönyvgyártás terén közérdekű tevékenységként jogszabályban kijelölt közfeladatot lát el. A beszerző minősített többségi tulajdonosa továbbá a KELLÓ Nkft., melynek egyedüli tagja a Magyar Állam, így közvetetten megvalósul felette a Kbt. szerinti meghatározó közvetett állami befolyás. Rögzítette a kezdeményező, hogy a KELLÓ Nkft. és a beszerző 2022. április 1-jén határozatlan időre szóló keretmegállapodást kötött a tankönyvgyártásra, mely megállapodás a korábban közbeszerzés alapján megkötött vállalkozási keretmegállapodás helyébe lépett.

6. A kezdeményező ismertette, hogy a beszerző által megküldött iratok és a 2024. december 17-én a részére tett nyilatkozat szerint 2023-ban a beszerző által előállított tankönyvek egyetlen vevője a KELLÓ Nkft. volt. Csatolta továbbá a KELLÓ Nkft. 2023. évi vevő folyószámlakivonatát a nyitó, záró és forgalmi adatokkal, mely tételesen tartalmazza a KELLÓ Nkft. felé kiállított számlák bizonylatszámát és bruttó összegét, megjegyzésként a számlázott kiadvány (tankönyv) címét. A vevőfolyószámla szerint 2023-ban 884 db számla került kibocsátásra a KELLÓ Nkft. felé bruttó 7.397.590.000.-Ft értékben. A beszerző 2023. évi éves beszámolójának kiegészítő melléklete (32. oldal) szerint továbbá az értékesítés nettó árbevételéből a KELLÓ Nkft.-vel, mint anyavállalattal elszámolt árbevétel 2023. évre vonatkozóan nettó 7.021.593.000.-Ft volt. A beszerző 2023. évi éves beszámolójának forgalmi költség eljárással készített eredménykimutatása szerint a beföldi értékesítés nettó árbevétele 11.282.199.000.-Ft, az export értékesítés nettó árbevétele 1.511.388.000.-Ft volt. A jogszabály által kijelölt közfeladatként ellátott tankönyvgyártás nettó árbevétele a 2023. évben a belföldi értékesítés árbevételén belül 62,24 %-os részarányt, a teljes árbevételen belül 54,88 %-os részarányt képviselt.

7. A kezdeményező ezt követően ismertette a beszerző és a kérelmezett között 2023. szeptember 7-én létrejött kivitelezési szerződésben foglaltakat.

8. Idézte a Kbt. 4. § (1) bekezdését, 15. § (1) bekezdését, 3. § 24. pontját, a Kbt. 21. § (1) bekezdését és a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontját, a 8. § (1) – (3) bekezdéseit, 16. § (1) bekezdését és a Kbt. 17. § (5) bekezdését. Kifejtette, hogy a közbeszerzés nemzeti értékhatára a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozóan építési beruházás esetében a 2023. évben 50 000 000 forint volt. Ismertette, hogy a feltételezett jogsértő esemény (közbeszerzési eljárás mellőzése) megtörténtének időpontja a szerződés aláírásának időpontja, a jogsértésről való tudomásszerzése körében pedig a beszerző adatszolgáltatásának napját, 2024. december 17-ét jelölte meg. Figyelemmel arra, hogy a beszerző szerződése értéke meghaladta a közbeszerzés

uniós értékhatárát, a beszerzőnek a Kbt. 21. § (1) bekezdésére is figyelemmel a Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

A beszerző észrevétele

9. A beszerző kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

10. Rögzítette, hogy 2020-ban került a KELLŐ Nkft. tulajdonába, amikor megvásárolta a cég részvényeinek 97,71%-át. Ezt követően, 2021. december 27-én a kormány nemzetstratégiai okokból kijelölte őt a tankönyvek gyártására, lehetővé téve, hogy a KELLŐ Nkft. közbeszerzés nélkül rendelje meg tőle a tankönyveket. Álláspontja szerint nem köteles közbeszerzési eljárásokat lefolytatni, ugyanis nem minősül a közbeszerzési irányelvek által definiált közjogi szervezetnek, e körben részletesen elemezte a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontját. Nem tartozik az említett jogszabály alá, ugyanis nem kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hozták létre, nem kizárólag tankönyveket gyárt, és nem non-profit szervezet. Tevékenysége nem korlátozódik kizárólag közérdekű kiadványokra, széles termékpalettával rendelkezik, évi mintegy 21-22 millió könyvpéldányt gyárt. Ez magában foglalja a szépirodalmi, tudományos, művészeti és egyéb kiadványokat is, nem csupán tankönyveket. Jelentős exporttevékenységet folytat, már több mint négy évtizede van jelen a külpiacon. Ez a piaci alapú működés erős bizonyítéka, a nemzetközi piacokon való részvétel versenyképes szolgáltatásokat, termékeket, valamint jelentős erőfeszítéseket igényel a fenntarthatóság tekintetében, amely magával vonja a folyamatos fejlesztés és a különböző minőségbiztosítási rendszerekhez tartozó auditokon való megfelelést. Zártkörűen működő részvénytársaság formában működik, ami profitorientált gazdálkodást feltételez, a vállalat célja a nyereség elérése és a tulajdonosok számára osztalék biztosítása, nem pedig a nonprofit működés.

11. Kifejtette a beszerző, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Tágabb értelemben ide sorolható minden olyan tevékenység, amelyet az állami szervek úgy végeznek, hogy az a társadalom tagjaira hatással van. Ezek tehát olyan feladatok és szolgáltatások, amelyek a közérdeket szolgálják, és megvalósításuk csak társadalmi összefogással lehetséges. Jelen esetben a KELLŐ Nkft. közérdekű tevékenységet végez, a beszerző nem, ugyanis a közfeladat a tankönyvellátás, melyet a KELLŐ Nkft. végez. A beszerző nem az ellátást, hanem a gyártást látja el nem közérdekből, haszonszerzési cél nélkül végzi, hanem éppen, hogy profitorientáltan. A KELLŐ Nkft., mint a tankönyvellátásra kijelölt társaság, a közfeladata teljesítése során az állami kiadású tankönyveken túl több tucat hazai és magánkiadó kiadásában forgalmazott tankönyvet is biztosít az oktatási intézmények/diákok/szülők számára, melynek értékbeli nagyságrendje nem sokkal marad el a beszerző által előállított tankönyvek értékétől. Az ipari kereskedelmi tevékenységet végző beszerző a KELLŐ Nkft.-től megrendeléseket kap, amelyeket szintén ipari-kereskedelmi tevékenységként vállal és ennek alapján előállítja a tankönyveket, és kiszámlázza a vállalkozási tevékenysége ellenértékét. Nyilatkozott, hogy 2023. évben a nettó árbevétele 54,8 %-a származott a KELLŐ Nkft.-től.

12. Vitatta a kezdeményező azon álláspontját, hogy tevékenységét a beszerző kockázatmentesen végzi. A gyártáshoz szükséges gépek, technológiák, anyagok beszerzése, azok árváltozása, a forint-euró árfolyam mozgása, valamint a termeléshez szükséges munkaerő biztosítása a nyomda üzleti kockázata. Ezek az érvek alátámasztják, hogy tevékenysége sokrétű, piaci alapú, és nem korlátozódik kizárólag közérdekű feladatok ellátására vagy tankönyvgyártásra. Ez egyértelműen kiderül a hatályos cégkivonatából is, amely esetében a

tevékenységi körök széles palettája rajzolódik ki. Ugyanazzal a gépparkkal, munkaerőállománnyal, valamint nagyrészt alapanyagok tekintetében is egy gyártási rendszerben valósul meg a tankönyvek, az egyéb könyvek és más különféle kiadványok gyártása.

13. Nem végez tehát közérdekű tevékenységet, e körben kérte figyelembe venni a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK2. számú állásfoglalását. Ennek értelmében közérdekűnek minősül a cél elsősorban akkor, ha az a társadalom vagy egy szélesebb közösség érdekét szolgálja. A közérdekűség fogalmát azonban nem lehet csupán az érintett személyek száma alapján megítélni. A bírósági joggyakorlat szerint a közjogi szervezetté minősítés alapja a funkcionális megközelítés, vagyis nem annak van relevanciája, hogy egy adott tevékenységet jogszabály vagy egyéb előírás miként minősít, hanem a ténylegesen ellátott tevékenység jellegének, aminek megítélése az eset összes körülményének mérlegelését igényli. Mindenekelőtt az vizsgálendő, hogy a kérdéses szervezet létjogosultságát valamely közérdekű cél megvalósítása alátámasztja-e. A beszerző fő tevékenysége az Alapszabálya alapján: Nyomás (kivéve napilap). Figyelemmel az alapszabályban és a cégkivonatban megjelölt tevékenységi körökre, megállapítható, hogy az általa ellátott tevékenység nem közérdekű tevékenység, hiszen a tevékenységének a célja gazdasági tevékenység keretében nyomdai termékek előállítására. A tevékenység ipari vagy kereskedelmi jellegére vonatkozó utalás – amint azt a Döntőbizottság a D.47/19/2011. számú határozatában részletesen kifejtette – az általános közgazdasági fogalomhasználat szerint olyan gazdasági tevékenységet feltételez, amelynek eredményeként profitszerzési célból piacépes termék előállítása történik, illetőleg olyan tevékenységet, amely termékek vagy szolgáltatások kereskedelmi forgalomban, versenyfeltételek mellett történő értékesítési célja által jellemezhető. E körben vizsgálendő a környezet, amelyben a tevékenységét végzi, különösen:

- a versenyfeltételek megléte,
- a tevékenységet végző társaság for-profit, vagy non-profit jellege,
- nyereségorientáltsága,
- az üzleti kockázatok önálló viselésének feltételéi.

A beszerző Szervezeti és Működési Szabályzata (továbbiakban: SZMSZ) az alábbiakat tartalmazza:

„Alapvető feladata gazdaságos nyomdaipari vállalkozásként partnereivel együttműködve az olvasóközönség igényeinek színvonalas kielégítése, a hazai és nemzetközi piacokon való folyamatos és növekvő mértékű jelenlét, melyben a vállalkozás hagyományai, a felhalmozódott szakmai kultúra ötvöződik a korszerűséggel, a folyamatos technikai és szaktudásbeli megújulással.” (Bevezetés)

„Önállóan fejt ki tevékenységét, bevételeiből fedezi kiadásait. Vagyonaival és az alkalmazásában álló munkaerővel a jogszabályok keretei között önállóan gazdálkodik, önállóan készített üzleti terv alapján dolgozik.” (2.1.2. pont)

„A közgyűlés funkciója, hogy döntsön és beszámoltasson a tulajdonnal és a jövedelmezőséggel kapcsolatos alapvető kérdésekben, ennek keretében a Zrt. hosszabb távú stratégiai ügyeiben.” (9.1.1. pont)

A beszerző 2022. évi beszámolójának „Kiegészítő” Mellékletének III. része (Tájékoztató) „10. Rendkívüli helyzetek (járványügyi, orosz-ukrán háború) kihatása a vállalkozás folytatására” pontja tartalmazza:

„Jelenleg az orosz-ukrán háború, illetve a bevezetett szankciók következményeinek hatása nehezen számszerűsíthető, hiszen azok közvetlenül a makrogazdasági folyamatokba épülve fejtik ki hatásukat. Társaságunk folyamatosan figyelemmel kíséri a gazdasági folyamatban megjelenő változásokat és megtesz mindent annak érdekében, hogy gazdálkodása során a negatív hatások érvényesülését semlegesítse, illetve csökkentse.

Változatlanul kiemelkedő hangsúlyt fektetünk a megrendelés állomány megtartására, a hatékony termelés-szervezésre, a vevőkkel- és a szállítókkal kötött szerződések feltételrendszerére. Úgy ítéljük meg, hogy jelenlegi munkavállalóinkat a jövőben is meg tudjuk tartani. Társaságunk stratégiai célja a jelentős tudással, tapasztalattal, szakismerettel rendelkező humán erőforrás megtartása, fejlesztése és hatékony felhasználása.”

Az SZMSZ és a beszámoló hivatkozott mellékletéből egyaránt megállapítható, hogy profitorientált, üzleti kockázatokat önállóan viseli, ennek megfelelően alakítja a piaci szerepét, és a partnerekkel a szerződéses feltételeket. Ezt igazolja, hogy a 2022. április 1. napján kelt, KELLŐ Nkft.-vel kötött keretmegállapodás módosítását kezdeményezte az árak tekintetében, figyelemmel a piacot befolyásoló jelentős gazdasági körülményekre. Egy profitorientált gazdálkodást folytató gazdasági társaság célja a veszteségesség elkerülése és a profit szerzése, ennek érdekében teljesen életszerű, hogy a meglévő szerződéseit felülvizsgálja, szükség esetén a díjmelést kezdeményezi. Veszteségesen nem célja az adott feladat elvégzése. Álláspontja szerint a versenyfeltételek is adottak a tevékenysége kapcsán, hiszen piaci jelenléte jelentős, az általa végzett tevékenységeket piaci versenytársak mellett végzi. Kérte továbbá figyelembe venni, hogy a jogorvoslati eljárás kezdeményezésével érintett beszerzés a Gyármentő program keretében valósult meg. A Gyármentő Program Támogatási Útmutatója szerint a Gyármentő Program tartalmazza: „A hazai vállalatok közép- és hosszú távú versenyképességének elősegítése érdekében a Magyar Kormány Gyármentő Program elindításáról döntött a hazai nagyvállalatok energiatakarékosabb működésének, valamint fokozottabb mértékű energetikai önellátási képességeinek biztosítása céljából.”

„A támogatás célja a vállalatok likviditási helyzetének javítása mellett energiahatékonysági- és energiatermelő rendszerek kialakításának támogatása a hosszabb távú versenyképesség biztosítása érdekében.”

Az útmutatóból megállapítható, hogy a pályázó nagyvállalatok a pályázat keretében történő beruházások megvalósításával a hosszútávú versenyképesség megtartását célozzák.

Fentiek alapján megállapítható, hogy az ipari és kereskedelmi tevékenység végzése miatt a beszerző nem minősül a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérőnek, e körben kérte figyelembe venni a Döntőbizottság D.469/10/2020. számú határozatában foglaltakat is.

14. Véleménye szerint a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontban használt „finanszírozás” fogalom egy szervezettel kapcsolatosan akkor alkalmazható, ha valamely szervezet működését az állam által ellenszolgáltatás nélkül juttatott pénzeszközből fedezik. Kérte az Áht. 3/A. § (1) – (2) bekezdései figyelembe vételét, amelyből megállapítható, hogy a finanszírozás, mint fogalom és a vállalkozási tevékenység ellenértéke, mint fogalom között alapvető különbség van. Az EU Bíróság C-526/11. sz. ügyben hozott ítélete az alábbiakról rendelkezik:

„Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdése második albekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy valamely, szakmai kamarához hasonló közjogi intézmény nem tesz eleget a többségi részben az állami hatóságok általi finanszírozással kapcsolatos szempontnak, amennyiben többségében a tagjai által fizetett tagdíjakból kerül finanszírozásra, és a tagdíjak mértékét a törvény erejénél fogva ezen intézmény jogosult meghatározni, valamint azt tagjaitól beszedni, továbbá e törvény nem határozza meg a szervezetre ruházott, jogszabályban előírt feladatok végrehajtása keretében folytatott azon tevékenységének terjedelmét és részletes szabályait, amelyeket e tagdíjak hivatottak finanszírozni, illetve nem felel meg az állami hatóságok által gyakorolt felügyelettel kapcsolatos szempontnak sem önmagában azért, mert a felügyeleti hatóságnak kell jóváhagynia azt a határozatot, amellyel a közjogi intézmény meghatározza a szóban forgó tagdíjak mértékét.”

A fentiekből megállapítható, hogy a finanszírozás kifejezést az EU Bíróság is ekként értelmezi, hiszen kimondja, hogy a „tagdíjbevételekből finanszírozott szervezet nem állami finanszírozású”, ahogyan a magát vállalkozói díjból finanszírozó gazdasági társaság sem lehet az.

15. Azon kezdeményezői érvekkel kapcsolatosan, hogy a beszerző állami támogatást vett igénybe, előadta, hogy a támogatás nem érte el az 50 %-ot, ezért ezen körülmény sem indokolta közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét, így irreleváns körülmény annak mérlegelése, hogy milyen forrásból fedezte a beszerzett tárgyak egy részét.

16. Kérte üzleti titokként kezelni többek között a 2022. április 1-ji keretmegállapodást és annak módosítását, továbbá a tárgyi beszerzéssel összefüggésben keletkezett dokumentumokat.

17. A beszerző a jogorvoslati eljárás során kimutatást csatolt, amely szerint a 2021. évi 10.324.889.722.-Ft nettó árbevételéből 5.180.194.931.-Ft, 2022. évi 12.384.681.299.-Ft nettó árbevételéből nettó 5.618.044.880.-Ft, a 2023. évi 12.793.586.961.-Ft nettó árbevételéből nettó 7.021.592.520.-Ft árbevétele származott a KELLÓ Nkft.-től. Nyilatkozott továbbá, hogy a KELLÓ Nkft.-n kívül részvényese 2022-2023. években a Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Tiszántúli Református Egyházkerület.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

18. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző 2023. szeptember 7-én kötötte meg a kezdeményezés tárgyát képező építési beruházásra irányuló szerződést, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időszakban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a kezdeményezést, ugyanakkor jogorvoslati eljárását a kezdeményezés benyújtásakor hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján folytatta le.

19. A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a 2023. szeptember 7-én megkötött építési beruházásra irányuló szerződésével mellőzött-e jogsértően közbeszerzési eljárást.

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

21. A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árbeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.

22. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy együttes feltétel megvalósul: 1. a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, 2. a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszterhes szerződést köt. Ezen együttes feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

23. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)–f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

A Kbt. 3. § 28. pontja szerint e törvény alkalmazásában:

meghatározó befolyást képes gyakorolni az a szervezet, amely az alábbi feltételek közül legalább eggyel rendelkezik egy másik szervezet tekintetében:

- a) vagyoni hozzájárulása, illetve részvénytársaság esetében a tulajdonában lévő részvények névértéke meghaladja a jegyzett tőke felét,
- b) a tagok szavazatának többségével egyedül rendelkezik, vagy más tagok a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek,
- c) jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők (döntéshozók, ügyvezetők) vagy a felügyelőbizottság (felügyeleti, ellenőrző szerv, testület) tagjainak többségét megválassza (kijelölje) vagy visszahívja.

24. A kezdeményező szerint a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján minősül ajánlatkérőnek. Az ún. közjogi intézményi ajánlatkérői státusz fennállása tekintetében több feltétel vizsgálandó, konjunktív feltételként (1) először az, hogy a szervezet jogképes-e, (2) másodsor, hogy nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, hanem kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából jött-e létre, vagy bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, (3) harmadrészt vagylagos feltételként,

- hogy a szervezet felett egy másik ajánlatkérőnek minősülő szervezet közvetlen vagy közvetett meghatározó befolyást gyakorol-e, vagy
- működését többségi részben egy másik, ajánlatkérőnek minősülő szervezet finanszírozza-e.

Amennyiben a két konjunktív feltétel közül az egyik, vagy a harmadik vagylagos feltételek közül az egyik nem áll fenn, az ajánlatkérői minőség megállapításának nincs helye.

25. A Döntőbizottság megállapította, hogy az első konjunktív feltétel teljesül, tekintettel arra, hogy a beszerző részvénytársasági formában működő gazdasági társaság, amely – a felek által sem vitatottan – jogképes. A második konjunktív feltétel – a beszerző által ellátott tevékenység közérdekű jellege - tekintetében a beszerző és a kezdeményező között vita volt. A Döntőbizottság áttekintette azt a folyamatot, amely az európai közösségi, majd az európai uniós jogban ment végbe a „klasszikus ajánlatkérői” és „közjogi intézményi” kategória értelmezése során. Az Európai Közösségek Bírósága, majd az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban együtt: Bíróság) értelmezte a közösségi jogot, így a C-44/96. számú, Mannemann Anlagenbau Austria és társai ügyében hozott ítéletében kimondta, hogy a közjogi intézmény közérdekű tevékenysége megállapítása szempontjából „közömbös, hogy ezen feladaton kívül egy ilyen szervezet szabadon végezhet egyéb tevékenységeket”. A C-360/96. számú, ún. BFI-ügyben továbbá kimondta, hogy még ha nem is kifejezetten közérdekű tevékenységre hozták létre a szervezetet, de tevékenysége utóbb ilyennel kibővült, akkor is ajánlatkérőnek minősül. Az ítélet szerint „általában azok a szükségletek [... közérdekűek ...], amelyeket – a közérdekhez fűződő okok miatt – az állam maga akar kielégíteni, vagy amelyekre vonatkozóan meghatározó

befolyást kíván megőrizni”. Az ítélet elvi megállapításai között szerepel továbbá az is, hogy különbséget kell tenni „egyfelől a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, másfelől az ipari vagy kereskedelmi jellegű közérdekű szükségletek között”, és a „nem ipari vagy kereskedelmi jelleg olyan kritérium, amely a közérdekű szükségletnek a [...] fogalmát pontosítja”. Lényeges megállapítást tartalmaz a témában a C-373/00. számú, ún. Adolf Truly ügyben hozott ítélet is. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy „egy közjogi szervezet státusza nem attól függ, hogy mennyire jelentős részt képvisel a közérdek — ipari vagy kereskedelmi jelleget nem hordozó módon — szolgáló tevékenység az egész üzleti működésén belül”, továbbá, hogy még a „jelentős verseny fennállása” sem alapozza meg „önmagában azt a következtetést, hogy ne állna fenn közérdekű — ipari vagy kereskedelmi jelleget nem hordozó — szükséglet.”

26. A fentieket követően, amikor az Európai Unió újra-kodifikálta a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvi előírásokat, a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelvben és a közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/25/EU irányelvben egyaránt rögzítésre kerültek a fentiekben ismertetett bírósági ítéletek elvi következtetései is.

27. A 2014/24/EU irányelv preambulumbekzdésének (10) bekezdése, valamint a 2. Cikk 1. és 4. pontjai az alábbiak szerint rendelkeznek:

„(10) Az Európai Unió Bírósága az ítélkezési gyakorlatában több alkalommal megvizsgálta az „ajánlatkérő”, valamint különösen a „közjogi intézmények” fogalmát. Annak egyértelművé tétele érdekében, hogy ezen irányelv személyi hatályának változatlanul kell maradnia, célszerű megtartani a Bíróság által alapul vett fogalommeghatározást, valamint a fogalommeghatározások megértésének elősegítésére beépíteni az ítélkezési gyakorlatból vett néhány pontosítást, anélkül azonban, hogy ezáltal megváltozna a joghatóság által kidolgozott fogalom értelmezése. E célból egyértelművé kell tenni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő „közjogi intézménynek”, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek. A Bíróság hasonlóképpen megvizsgálta a kérdéses intézmény finanszírozási forrásaival kapcsolatos feltételt, és többek között kijelentette, hogy a „nagyobb részében” finanszírozott azt jelenti, hogy több mint felerészben finanszírozott, továbbá az ilyen finanszírozásnak részét képezhetik a felhasználók által fizetett, a közjogi szabályokkal összhangban kivetett, kiszámított és beszedett összegek.

2. cikk

Fogalommeghatározások

(1) Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

1. „ajánlatkérő szerv”: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások;

4. „közjogi intézmény”: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és

c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.”

28. Az uniós irányelv hatályba lépését követően a Bíróság vizsgálta a közjogi intézmény fogalmát a C-155/19. és a C/156/19. számú egyesített ügyekben. Az ítélet szerint a „közjogi

feladatokkal megbízott jogalany akkor is kifejezetten [...] nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közfeladatok ellátására létrehozott jogalanynak tekinthető, ha nem valamely közigazgatási szerv, hanem a magánjog hatálya alá tartozó szervezet formájában hozták létre, és egyes tevékenységei, amelyek tekintetében önfinanszírozási képességgel rendelkezik, nem bírnak közjogi jelleggel.”

29. A jelen ügyben a Döntőbizottság szerint nem kétséges, hogy a beszerzőt 2022. január 1-jétől a 790/2021. (XII. 27.) Korm. rendelet közérdekű tevékenység végzésére jelölte ki, a nemzeti tankönyvek előállítására. A Döntőbizottság egyetértett a kezdeményezővel abban, hogy a beszerző 2022. január 1-jétől így kifejezetten közérdekű tevékenységet végez, ő maga is elismerte a jogorvoslati eljárás során, hogy őt a Kormány kifejezetten nemzetstratégiai érdekből jelölte ki a tankönyvelőállításra, hogy a KELLÓ Nkft.-nek ne kelljen közbeszerzést lefolytatnia a tankönyvbeszerzéseit megelőzően. A Döntőbizottság továbbá a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK2. számú állásfoglalása szerinti funkcionális vizsgálat eredményeként is arra jutott, hogy a tankönyvnyomtatási feladatot a beszerző egyértelműen a köznevelésben résztvevők, tehát a magyar társadalom széles köre számára látja el, a köznevelés résztvevői irányában kifejtett tevékenysége így nyilvánvalóan közérdekűnek tekinthető. Azon tényhelyzet, hogy egyébként a beszerző fő tevékenysége könyvnyomtatásként került meghatározásra Alapszabályában, a beszerző állításával elletétben nem zárja ki tevékenységének közérdekű jellegét. Az ugyanis egyértelmű, hogy közérdekű feladatellátását – tankönyvnyomtatás – funkcionalitásán – könyvnyomtatás – belül végzi.

30. A Döntőbizottság ugyanakkor osztotta a beszerző azon álláspontját, amelynek lényegét az képezte, hogy az uniós joggyakorlat és a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontjának az uniós jognak megfelelő értelmezése alapján nem elégséges az ajánlatkérői minőség megállapításához az, hogy a közjogi intézmény közérdekű tevékenységet végez, ehhez ugyanis az is szükséges, hogy tevékenysége ne legyen egyidejűleg ipari vagy kereskedelmi jellegű. Kifejezetten a közérdekű tevékenység ipari vagy kereskedelmi jellegének megítélése kérdésében tartalmaz a vonatkozó uniós bírósági joggyakorlat alapján lényeges megállapításokat a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.380/2011/5. számú ítélete. Eszerint szempont lehet, hogy „a szervezet milyen célból jött létre, rögzített, vagy szabad árakat alkalmaz, végezhet-e egyéb tevékenységet, milyen versenykörülmények között működik (nyereségorientáltság, teljesítményelvűség, hatékonyság, kifizetődőség), a veszteségek kezelése miként történik.” A bíróság kimondta továbbá, hogy „ha az adott szervezet szokásos piaci feltételek között működik, nyereség elérésére törekszik, és viseli a tevékenységével együtt járó veszteségeket, valószínűtlen, hogy nem ipari kereskedelmi jellegű szükségletek kielégítésére törekszik.”

31. Rögzítendő, hogy a beszerző alapvetően profitorientált vállalkozás, amely nyomdaipari tevékenység céljából jött létre. Ezen tevékenységét általában a piaci szempontok alapján alakítja, általában rögzített árakat nem alkalmaz, tehát általában versenykörülmények között működik. A szervezet életében azonban 2022. január 1-jével, amikor őt a fentiekben definiált közérdekű feladatra jogszabály kijelölte, változás következett be, tevékenységének egy része továbbra is az előzőekben ismertetettek szerint, kereskedelmi-piaci viszonyok között maradt, míg ekkortól kezdődően működése másik része vonatkozásában olyan feltételekkel kezdett el működni, amelyek között kizárólagos jogosultságot élvez, a köznevelésben alkalmazott tankönyv-előállításra szerződés kizárólag vele köthető. A beszerző által üzleti titokként kezelni kért, közte és a KELLÓ Nkft. között 2022. április 1-jén létrejött keretmegállapodás alapján rögzíthető, hogy közérdekű tevékenysége végzése körében kötött árakon dolgozik, amelyek hosszú időtartamra előre rögzítésre kerülnek, sőt 2022. december 7-én a keretmegállapodás módosítására is sor került, kifejezetten ezen kötött árak emelése miatt. A Döntőbizottság szerint

így megállapítható, hogy a beszerző a közérdekű tevékenysége ellátása körében kockázatot nem vállal, árai előre, keretmegállapodásban rögzítettek, tevékenységét kizárólagosan, nem a szokásos piaci feltételek között végzi, nincs közvetlenül kitéve a piacon a verseny hatásának, így e körben feladatellátása nem ipari-kereskedelmi jellegű. Azt, hogy a beszerző tevékenysége közérdekű, nem ipari, kereskedelmi jellegű, a Döntőbizottság szerint alátámasztja az uniós joggyakorlat is. Ismételten hangsúlyozza a Döntőbizottság, hogy a Bíróság is kimondta, hogy a közjogi intézménynek való minősülés tekintetében közömbös, hogy a közérdekű tevékenységen kívül szabadon végezhet egyéb tevékenységeket, továbbá az sem kizáró ok, hogy az alapvetően profitorientáltan működő szervezet tevékenysége változás következtében utóbb nem ipari vagy kereskedelmi, közérdekű lesz. Az uniós joggyakorlatból a fentiekkel együtt az is következik, hogy a közjogi intézménynek való minősülés nem annak függvénye, hogy mennyire jelentős részt képvisel a közérdeket, ipari vagy kereskedelmi jellegű nem hordozó tevékenység az egész üzleti működésén belül. Összességében tehát így a Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző bizonyos mértékben olyan tevékenységet lát el, amely nem verseny- és piaci feltételek között zajlik és amely így az alkalmazott jogértelmezés szerint nem ipari-kereskedelmi jellegű.

32. A Döntőbizottság szerint annak megítélésében, hogy a beszerző alapvetően olyan közérdekű céllal működik, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kiemelt jelentőséggel bír árbevétele is. A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja ugyanis – összhangban az uniós joggyakorlattal – akkor is a közbeszerzések alanyának tekinti a közjogi intézményt, amennyiben bármilyen mértékben nem ipari vagy kereskedelmi közérdekű tevékenységet lát el. A jelen jogorvoslati eljárás tárgyát képező beszerzésre 2023. szeptember 7-én került sor, ekkor a beszerző tudatában volt a 2021-2022. évi és részlegesen a 2023. évi árbevétele megoszlásának. Tisztában volt tehát azzal, hogy 2021-2022. évi árbevétele több mint a fele (50,2 és 45,5 %-a) a Magyar Állam kizárólagos tulajdonát képező KELLÓ Nkft.-től származik, és bár a 2023. évi teljes árbevétel alakulásáról még nem lehetett tudomása, alappal következhetett arra, hogy az is hasonlóan alakul majd. Kijelenthető tehát, hogy azzal tisztában volt a beszerző, hogy valamilyen mértékben – közel 50 %-ban – árbevétele a nem ipari, kereskedelmi jellegű közérdekű tevékenységéből származik. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző esetében alátámasztásra került a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti második konjunktív feltétel fennállása, vagyis, hogy a beszerző beszerzéskor nem ipari, kereskedelmi jellegű közérdekű tevékenységet végzett.

33. A Döntőbizottság fentieket követően azt vizsgálta, hogy a beszerző esetében megvalósult-e a két további vagylagos feltétel közül valamelyik. Mivel 2020. július 17-i hatállyal a beszerző minősített többségi - a 340/2020. (VII. 10.) Korm. rendelet 1. §-a szerint 97,71 %-os – befolyással rendelkező részvényese lett a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint ajánlatkérőnek minősülő KELLÓ Nkft., ezért a vagylagos feltételek fennállását a Döntőbizottság e szervezet vonatkozásában vizsgálta.

34. A Döntőbizottság osztotta a kezdeményező azon álláspontját, amely szerint a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a KELLÓ Nkft. meghatározó befolyást gyakorol a beszerző felett, hiszen részvényei közel 98 %-a a tulajdonában van. A részvényes a gazdasági társaság tulajdonosa, aki szavazata útján valójában irányítja az adott gazdasági társaságot. Így a Döntőbizottság szerint az egyik, ajánlatkérői minőséghez szükséges vagylagos feltétel – az, hogy egy másik ajánlatkérő meghatározó befolyást gyakoroljon a beszerző felett – fennállt a Kbt. 3. § 28. pontja szerinti fogalommeghatározás alapján is. A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző felé nyújtott közfinanszírozás alapvetően nem az évente közel 50% körüli mértékű KELLÓ Nkft. részéről érkező árbevétel alapján állapítható meg, hanem, hogy a

KELLÓ Nkft. 2020. július 17-ével megvásárolta a beszerző részvényeinek közel 98%-át és ezzel a beszerző részére közpénzt juttatott. Mivel a helyzet 2020. július 17-étől folyamatosan fennáll, a Döntőbizottság álláspontja szerint a harmadik vagylagos feltétel közül az egyik azóta is töretlenül teljesül a beszerző esetében.

35. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította a beszerző Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőségét. A Döntőbizottság figyelemmel volt arra is, hogy a beszerző közérdekű feladatellátását az is alátámasztja, hogy 2022. évi árbevételének közel a fele származott állami forrásból (a KELLÓ Nkft.-től). A beszerző érveivel összefüggésben továbbá a Döntőbizottság megjegyzi, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérői minőség tekintetében nem annak van jelentősége, hogy a jogképes szervezet a piaci szegmensből is finanszírozza működését, hanem hogy „bármilyen mértékben” közérdekű tevékenységet végezzen és felette egy másik ajánlatkérőnek minősülő szervezet meghatározó befolyást gyakoroljon. Mindezek pedig a jelen esetben egyértelműen megvalósulnak és így a beszerző függetlenül attól, hogy a tárgyi beszerzését egyébként állami támogatásból valósította meg, ajánlatkérői minősége fennáll.

36. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy az építési beruházásra irányuló szerződés vonatkozásában a visszerhesség megállapítható-e. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző az építési beruházásra irányuló szerződésben rögzítettek szerint ellenszolgáltatást teljesített a tevékenységért cserébe, ezért beszerzése visszerhesnek minősül.

37. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a szerződés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe. A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint 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. A Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja szerint az építési beruházás az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt.

A Kbt. 1. számú melléklete szerint építési beruházásnak minősül az épületgépészeti szerelésen belül a villanszerelés (elektromos vezetékek és szerelvények) és a máshova be nem sorolt szerelvények és berendezési tárgyak beszerelése épületekbe vagy egyéb építményekbe tevékenység. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a szerződés útján építési beruházást valósított meg, amely közbeszerzésköteles tevékenységnek minősül.

38. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy az adásvételi szerződés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

39. A Kbt. 15. §-a szerint:

(1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

a) európai uniós jogi aktusban meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: uniós értékhatárok);

b) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

(2) Az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. Az egyes beszerzési tárgyak

esetében alkalmazandó – (2) bekezdés szerinti európai uniós jogi aktusban meghatározott – uniós értékhatárokat a mindenkori költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

(4) A 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó nemzeti értékhatár nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szolgáltatási koncesszió esetében kell e törvény szerint eljárnia.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

40. A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására – ideértve a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat is – a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

41. A Közbeszerzési Hatóság elnökének a 2023. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról szóló tájékoztatója szerint a Kbt. 5. §-a szerinti klasszikus ajánlatkérő esetében a nemzeti értékhatár 50.000.000.-Ft.

42. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi építési beruházásra irányuló szerződés értéke meghaladta a 2023. évre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért a beszerzőnek a szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Emiatt a beszerző jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A beszerző e magatartásaival megsértette a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

43. Fentiek szerint a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

44. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

45. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

46. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

47. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

48. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

49. A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

50. A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

51. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy az építési beruházásra irányuló szerződés semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítésükhöz nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezmenyei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, mivel a szerződés tárgya szerinti kivitelezési tevékenység már megvalósult, ellenértékét kifizették és használatban is van.

52. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezmenyei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

53. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel és a kérelmezettel szemben

54. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében 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.

55. A Döntőbizottságnak abban nem volt mérlegelési lehetősége, hogy bírságot szabjon-e ki a beszerzővel szemben, mivel a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján arra a terhére megállapított jogsértés miatt köteles volt. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a szerződéses érték a 2023. évi 349.-Ft EUR árfolyammal számolva jelentősen meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát, a közbeszerzés mellőzése az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződés megkötésre került, ellenértékét pedig a beszerző kifizette a kérelmezett részére, valamint azt is, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c) pontjait, arra viszont a Kbt. 165. § (11) bekezdés d) pontja körében tekintettel volt, hogy egyidejűleg három beszerzés miatt került a beszerző terhére jogsértés megállapítására. Végül a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

56. A semmisség alapján alkalmazandó jogkövetkezmény tekintetében a Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján kiszabandó közigazgatási bírság a Kbt. hivatkozott rendelkezései alapján elkülönül a Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerinti bírságtól. A bírság kiszabásának alapjául jelen esetben az szolgál, hogy a semmis szerződés alapján a felek a teljesítést megkezdték, a szerződés teljesítése megtörtént és az érvénytelenség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre. A jogalkotó e körben azt rendelte szankcionálni, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével a felek szerződést kötöttek egymással, amelynek alapján a szerződés teljesítése visszafordíthatatlanul megkezdődött, folyamatban van, illetve lezajlott. A Döntőbizottság a csatolt iratok alapján megállapította, hogy a szerződés alapján a kérelmezett az építési beruházást megvalósította, annak alapján a beszerző a szerződéses ellenértéket kifizette a részére, így az eredeti állapot nem állítható helyre. A Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Ebből eredően a jogsértő szerződést kötő, illetve teljesítő mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki a Döntőbizottság, a Kbt. 165. § (7b) pontja szerinti bírság mértékénél ugyanakkor figyelembe vette a szerződéses értéket. Kiemelten értékelte továbbá, hogy jelen esetben a közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által. Fentiek alapján az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki, amelynek összecszerúsége tekintetében a felek között különbséget tett, tekintettel arra, hogy alapvetően a beszerző felelősségi körébe tartozott, hogy ismeretekkel rendelkezzen közbeszerzési kötelezettségét érintően. A bírság

összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a szerződéses érték a 2023. évi 349.-Ft/EUR árfolyammal számítva jelentősen meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben a szerződés értékét, azt, hogy a szerződés megkötésére közbeszerzés mellőzésével került sor, amely az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződés megkötésre került, ellenértékét pedig a beszerző kifizette a kérelmezett részére, valamint azt is, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c) pontját, arra viszont a Kbt. 165. § (11) bekezdés d) pontja körében a beszerzőt érintően tekintettel volt, hogy egyidejűleg három beszerzés miatt került a beszerző terhére jogsértés megállapítására. Végül a Döntőbizottság nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

57. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

58. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(6) bekezdésein alapul.

59. 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.

60. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2025. június 12.

Dr. Fáry Zoltán sk
közbeszerzési biztos
az eljáró tanács elnöke

Simon Szabolcs sk
közbeszerzési biztos

Dr. Jánosi Bálint sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják:

1. Beszerző képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Hivatalbóli kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Kérelmezett, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton
5. Nemzeti Fejlesztési Központ, kizárólag elektronikus úton