

**Bírságható-e jogellenes szerződésmódosítás esetén a nyertes ajánlattevő is?  
A C-263/19 sz. T-Systems előzetes döntéshozatali ügy az Európai Unió Bírósága előtt  
Can the winning tenderer be fined for unlawful contract modification?  
Case C-263/19 T-Systems of the Court of Justice of the European Union**

Dr. Zámbo Ákos Bertalan, közbeszerzési jogi munkatárs, Miniszterelnökség

DOI: 10.37371/KEP.2020.7.3

Címszavak: közbeszerzés, joggyakorlat, szerződésmódosítás, szankció, irányelv

**Absztrakt**

Jelen cikk célja összefoglalni az Európai Unió Bírósága C-263/19. sz. T-Systems Magyarország<sup>1</sup> ügyben hozott ítéletének főbb megállapításait és kiemelni fontosabb következtetéseit a magyar közbeszerzési jog és gyakorlat szempontjából a hazai jogalkalmazói közönség számára.

**Abstract**

This paper aims to summarise the findings of the C-263/19 T-Systems Magyarország judgement of the Court of Justice of the European Union and to highlight its main conclusions from the perspective of Hungarian public procurement law and practice for the domestic audience.

**1. Az alapügy és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

A Budapesti Közlekedési Központ 2013-ban tárgyalásos közbeszerzési eljárás lefolytatását követően jegykiadó automaták gyártására, szállítására, telepítésére és üzemeltetésére irányuló közbeszerzési szerződést kötött a T-Systems Magyarország Zrt.-vel (a továbbiakban: T-Systems). A felek ezt követően a szerződést többször módosították.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke 2017-ben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján, hatósági ellenőrzés lefolytatását követően hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a szerződő felekkel szemben többek között a Kbt. 141. §-a (2) bekezdésének és (4) bekezdése b) és c) pontjainak megsértésére hivatkozva.

A Döntőbizottság határozatában<sup>2</sup> megállapította, hogy a szerződésmódosítások mindegyike tekintetében új közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. Emlékeztetett arra, hogy a szerződés módosítására vonatkozóan a közbeszerzési jog által szabályozott feltételek tiszteletben tartása mindkét szerződő fél kötelezettsége, e

rendelkezések jogsértő alkalmazása esetén pedig úgy kell tekinteni, hogy mindkét fél jogsértést követett el.

Erre tekintettel a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a BKK-val szemben 80 000 000 forint, a T-Systemsszel szemben pedig 70 000 000 forint bírságot szabott ki.

A T-Systems a terhére rótt jogsértés hiányának megállapítása, ebből következően pedig a vele szemben bírságot kiszabó határozat megváltoztatása érdekében a Döntőbizottság határozatával szemben keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez.

A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: előterjesztő bíróság) számára az ügy elbírálása során az uniós jog értelmezését igénylő kérdésként merült fel, hogy az uniós irányelvi szabályozás mennyiben teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy valamely közbeszerzési szerződés jogellenes módosítása esetén a jogsértés a nyertes ajánlattevő terhére is megállapításra kerüljön, és vele szemben szankcióként bírságot alkalmazzanak.

A fentiekre tekintettel az előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz. Az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések annak eldöntésére irányultak, hogy

<sup>1</sup> 2020. május 14-i T-Systems Magyarország ítélet, C-263/19, ECLI:EU:C:2020:373.

<sup>2</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.561/17/2017. sz. határozata.

- ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk (1) bekezdésével és 47. cikkével, valamint a 2014/24/EU irányelv 1. cikk (2) bekezdésének és 72. cikkének rendelkezéseivel a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések – Közbeszerzési Hatóság szerint – jogellenes módosítása esetén a jogsértés megállapítása, az ajánlatkérő mellett a nyertes, szerződést kötő ajánlattevő terhére is;
- amennyiben az első kérdésre a válasz nemleges, ellentétes-e a fentebb hivatkozott uniós jogi rendelkezésekkel, valamint a 89/665/EGK, a 92/13/EGK irányelvek 2e. cikkének (2) bekezdése rendelkezéseivel a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések – Közbeszerzési Hatóság szerint – jogellenes módosítása esetén bírság szankció alkalmazása az ajánlatkérő mellett a nyertes, szerződést kötő ajánlattevő terhére is;
- ha az első két kérdésre a válasz nemleges, az előterjesztő bíróság abban a kérdésben is útmutatást vár az Európai Unió Bíróságától, hogy a bírság mértékének meghatározásakor elegendő-e a felek között fennálló szerződéses jogviszony ténye anélkül, hogy a feleknek a jogsértéshez vezető magatartásának, közrehatásának vizsgálatára sor került volna.

## 2. A Bíróság döntése

A Bíróság előzetes észrevételeiben mindenekelőtt megállapította, hogy a Charta rendelkezései az ügy szempontjából nem relevánsak, illetve, hogy az alapügybeli szerződés tárgyára tekintettel az ügyben a közszolgáltatói beszerzésekre vonatkozó 2014/25/EU irányelv, nem pedig a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv alkalmazandó, így a továbbiakban a 2014/25/EU és a közbeszerzési jogorvoslatokról szóló 89/665/EGK, 92/13/EGK és 2007/66/EK irányelvek szempontjából vizsgálta a feltett kérdéseket.

A Bíróság ezt követően az előterjesztő bíróság által feltett két kérdést – a nyertes ajánlattevő terhére hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében jogsértés megállapításának, illetve bírság alkalmazásának lehetőségét – együttesen vizsgálta.

E tekintetben a Bíróság – elsősorban a szintén hazai vonatkozású Hungeod ítéletre<sup>3</sup> hivatkozva – megállapította, hogy a 2007/66/EK irányelv által módosított 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelvek a jogsértést szenvedett gazdasági szereplők számára, azok ajánlatkérői önkénytől való megóvása érdekében állapítanak meg jogorvoslati szabályokat. E szempontra tekintettel az irányelvek szövegükben azonos 2e. cikkei kötelezik arra a tagállamokat, hogy bizonyos esetekben érvénytelenséget vagy alternatív szankciókat állapítsanak meg, amelyek közé tartozik az ajánlatkérővel szemben bírság kiszabásának lehetősége is.

A Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy ezen irányelvek nem tekinthetők úgy, mint amelyek teljes harmonizációt valósítanak meg, azaz olyannak, amelyek figyelembe vesznek valamennyi, a közbeszerzések területén lehetséges jogorvoslatot. Ebből következően ezek az irányelvek, valamint az előterjesztő bíróság által hivatkozott cikkeik nem képezhetik akadályát annak, hogy valamely tagállami hatóság hivatalból jogorvoslati eljárást indítson, sem pedig annak, hogy valamely közbeszerzési szerződésnek a jogellenes módosításában megvalósuló jogsértés ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a nyertes ajánlattevőnek is betudható legyen, és ebből következően annak, hogy bírság szankció az ajánlatkérővel és a nyertes ajánlattevővel szemben egyaránt alkalmazható legyen.

A 2014/25/EU irányelv 1. cikk (2) bekezdésének és 89. cikkének rendelkezéseiből a Bíróság értelmezése szerint nem vezethető le az, hogy az irányelvi szabályok nem vonatkoznak a közbeszerzési szerződések nyertes ajánlattevőire. A 2014/25/EU irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében beszerzés valamely beszerzési tárgy közbeszerzési szerződés révén történő, ajánlatkérők által azt követően kiválasztott gazdasági szereplőktől való megszerzése, hogy ez utóbbiak részvételre jelentkeztek vagy ajánlatot tettek. Ebből következően az e rendelkezésben használt „gazdasági szereplők” kifejezés szükségképpen magában foglalja a közbeszerzési szerződések nyertes ajánlattevőit.

A 2014/25/EU irányelv szerződésmódosításról szóló 89. cikke szintén megerősíti az irányelvi rendelkezések nyertes ajánlattevőkre való alkalmazhatóságát. E cikk (1) és (2) bekezdése felsorolja, melyek azok az esetek,

<sup>3</sup> 2020. március 26-i Hungeod ítélet, C-496/18, ECLI:EU:C:2020:240.

ahol a felek – azaz az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő – módosíthatják a szerződésüket új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

A 2014/25/EU irányelv 89. cikk (5) bekezdése a szerződések az (1) és (2) bekezdéstől eltérő módosításai esetén új közbeszerzési eljárás lefolytatását teszi kötelezővé, ugyanakkor nem írja elő, hogy a nemzeti hatóságoknak milyen következtetéseket kell levonniuk a szerződések nem megengedett módosításából.

A Bíróság a fentiek alapján elvi élel mondta ki, hogy mivel a 2014/25/EU irányelvnek sem az 1. cikk (2) bekezdése, sem pedig a 89. cikke nem rendelkezik teljes harmonizációról, e két rendelkezés egyike sem képezheti akadályát annak, hogy valamely felügyelő hatóság hivatalból jogorvoslati eljárást indítson, illetve hogy valamely közbeszerzési szerződés jogellenes módosításában megvalósuló jogsértést ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a nyertes ajánlattevőnek is betudják, ebből következően pedig annak, hogy bírság szankció az ajánlattevővel szemben alkalmazásra kerüljön.

Az előző megállapítást kiegészítendő, a Bíróság szintén leszögezte, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás hivatalból indított jogorvoslati eljárásokról rendelkezik a jogellenes szerződésmódosítások kapcsán, annak összhangban kell állnia az uniós joggal, mivel maga az ilyen szerződés – mind az eredeti formájában, mind a jogellenes módosítását követően – a közbeszerzésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik. Ennélfogva a hivatalból indított jogorvoslati eljárásnak is tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve annak általános elveit. E megállapításra az előterjesztő bíróság harmadik kérdésére adott válaszában is visszautalt a Bíróság.

Az uniós jog általános elvei közül az arányosság elvéből levezetve a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a bírság összegének meghatározása során nem lehet kizárólag azon körülmény figyelembevételére szorítkozni, hogy a szerződő felek között fennálló szerződéses viszony alapján azok együttes magatartására van szükség ahhoz, hogy sor kerüljön a közbeszerzési szerződésük módosítására. Az összeget ugyanis az érintett közbeszerzési szerződés feleinek a szerződésmódosítást megelőző magatartásával vagy tevékenységével összefüggésben kell meghatározni. E tekintetben a Bíróság példaként említi, ha a nyertes ajánlattevő kezdeményezte a szerződés módosítását vagy javasolta az ajánlatkérőnek, hogy ne folytasson le új közbeszerzést. Azonban a

bírság összege nem függhet pusztán attól a körülménytől, hogy a szerződés módosítása érdekében nem folytattak le közbeszerzési eljárást, mivel az ilyen eljárás lefolytatására vonatkozó döntés kizárólag az ajánlatkérő hatáskörébe tartozik.

A fenti indokok alapján a Bíróság ítélete rendelkező részében a következőképpen határozott:

„1) A 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv 2e. pontjának (2) bekezdését, a 2007/66 irányelvvvel módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv 2e. cikkének (2) bekezdését, a 2007/66 irányelv (19)–(21) preambulumbekzdését, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (12), (113), (115) és (117) preambulumbekzdését, 1. cikkének (2) bekezdését és 89. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely a felügyelő hatóság által hivatalból indított jogorvoslati eljárás keretében lehetővé teszi, hogy a jogsértésért ne csak az ajánlatkérőnek, hanem a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének is megállapítsák a felelősségét, és vele szemben bírságot szabjanak ki abban az esetben, ha valamely teljesítés alatt álló közbeszerzési szerződés módosításakor a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazását jogellenesen mellőzték. Ugyanakkor, amennyiben a nemzeti szabályozás előír ilyen lehetőséget, a jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot, ideértve annak alapelveit, mivel maga az érintett közbeszerzési szerződés – mind az eredeti formájában, mind a jogellenes módosítását követően – a közbeszerzésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik.

2) Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között létrejött közbeszerzési szerződés jogsértő módosítását szankcionáló bírság

összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni.”

### 3. Az eset jelentősége a hazai szabályozás és jogalkalmazási gyakorlat szempontjából

Az ítélet fentebb hivatkozott rendelkező része több olyan szempontot is tartalmaz, amelyeket érdemes azok hazai vonatkozásaiban részletesebben vizsgálni. E szempontok:

- a teljes irányelvi harmonizáció hiánya;
- a jogsértés megállapításának és bírság kiszabásának lehetősége az ajánlatkérő mellett a nyertes ajánlattevő terhére is;
- a hivatalból induló jogorvoslati eljárás uniós jog hatálya alá tartozása, valamint
- a felek magatartásának mérlegelése a bírság kiszabása során.

Magyarországon kiterjedt közbeszerzési ellenőrzési rendszer működik, értve ez alatt a Közbeszerzési Hatóság hatósági ellenőrzési tevékenységét, valamint az uniós forrásokból megvalósított közbeszerzések, illetve a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló szervezetek hazai költségvetési forrásból megvalósított közbeszerzéseinek ellenőrzési rendszerét egyaránt.

Ezen ellenőrzési mechanizmusok közös jellemzője, hogy a Kbt., valamint annak végrehajtási rendeletei részletes szabályokat tartalmaznak azokra nézve, azonban az uniós közbeszerzési és közbeszerzési jogorvoslati irányelvek ilyen vagy ezekhez hasonló ellenőrzési mechanizmusokról nem tesznek részletesebb említést. A 2014/24/EU irányelv 83. cikk (2) bekezdése és a 2014/25/EU irányelv 99. cikk (2) bekezdése ugyan kimondja, hogy a monitoringhatóságokat fel kell hatalmazni arra, hogy amennyiben konkrét jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat tárnak fel, azokat jelezzék a nemzeti audithatóságoknak, bíróságoknak, törvényszékeknek vagy más megfelelő hatóságoknak, azonban a jogsértések lehetséges jogkövetkezményeiről nem rendelkeznek.

E tekintetben jutnak jelentőséghez az ítélet azon – fent már említett – megállapításai, amelyek szerint az ügyben felhívott irányelvi rendelkezések nem rendelkeznek teljes harmonizációról. E megállapítások jelentősége hazai szempontból kettős.

Egyrészt, a Bíróság kimondja, hogy az uniós irányelvi szabályozás nem zárja ki, hogy a tagállamok a hazaihoz hasonló, hatósági jellegű eszközöket alkalmazzanak a közbeszerzési eljárások, valamint a közbeszerzési szerződések teljesítése és módosítása jogszerűségének biztosítására. A vizsgált ügy alapján – figyelembe véve, hogy a Közbeszerzési Hatóság nem csak a közbeszerzési szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzését látja el – általánosságban levezethető a Hatóság részére a Kbt. által biztosított ellenőrzési hatáskörök uniós joggal való összeegyeztethetősége.

Másrészt, jogellenes szerződésmódosítások, tágabban értelmezve közbeszerzési jogsértések esetén bírság kiszabásával – különösen a nyertes ajánlattevő terhére – a 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvek 2e. cikke szerinti, az ajánlatkérőre kiszabott, az érvénytelenség helyett alternatív szankcióként alkalmazott bírság kiszabásának lehetőségén túl más esetekben az uniós jog és a Bíróság esetjoga mindeddig nem foglalkozott.

Az ítélet tehát a közbeszerzési jogsértések szankcionálása és a szankciók címzetti köre tekintetében – a teljes harmonizáció hiányának kimondásával – a tagállamok széles szabályozási autonómiáját állapítja meg, elismerve, hogy a jogorvoslati irányelvek alapján a közbeszerzési szerződések elnyerésében érdekelt gazdasági szereplők számára biztosított jogorvoslatok mellett a hatósági jogérvényesítés sem ellentétes az uniós joggal. Ugyanakkor ez a tagállami szabályozási autonómia nem jelenti, hogy gyakorlásának ne lennének uniós jogi korlátai.

A Bíróság megállapítása, amely szerint a hivatalbóli jogorvoslati eljárásnak tiszteletben kell tartania az uniós jogot és annak alapelveit (mivel az érintett közbeszerzési szerződés maga is a közbeszerzésekről szóló irányelvek tárgyi hatálya alá tartozik), meghúzza e tagállami autonómia határait. Ez a jelen ügy hazai vonatkozásai szempontjából leginkább a harmadik kérdésre adott válasz tekintetében bír jelentőséggel.

A szankciók mértéke tekintetében a Kbt. 165. § (11) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Döntőbizottság a bírság, illetve az eltöltés időtartamának megállapításában az eset összes körülményét figyelembe veszi, és kiegészíti ezt a lehetséges mérlegelési szempontok példálózó felsorolásával. Az „eset összes körülménye” fordulat álláspontom szerint magában foglalja a Bíróság

ítélete szerinti „az egyes felek magatartásának figyelembevétele” követelményt is.

Erre tekintettel a normaszöveg szintjén megállapítható, hogy a Kbt. fentebb hivatkozott rendelkezése összhangban áll az uniós joggal, ideértve annak a Bíróság által értelmezett tartalmát is.

Véleményem szerint a jogalkalmazók számára bizonytalanságot jelenthet, hogy az ítélet ugyan utal arra, hogy a bírság összegét az egyes felek magatartásának a figyelembevételével kell meghatározni, valamint a Bíróság az ítélet indoklásában példálózó jelleggel a bírság mértékét befolyásoló szempontokat is felsorol, a gyakorlatban ezek teljes körű mérlegelése mégis nehézségekbe ütközik. E tekintetben kétségesnek tűnik,

hogy milyen mélységben van lehetősége a Közbeszerzési Döntőbizottságnak vizsgálni (illetve a Közbeszerzési Hatóságnak hatósági ellenőrzés keretében feltárni) a felek közrehatásának mértékét a rendelkezésükre álló eszközök segítségével, például olyan esetekben, amikor a közbeszerzési szerződés módosítását informális egyeztetések előzték meg, és nem állapítható meg utólag, hogy melyik fél kezdeményezte a szerződés módosítását vagy tett javaslatot annak tartalmára.