



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

**Az ügy iktatószáma:** D.419/18/2020.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Andriská Szilvia közbeszerzési biztos

**A kérelmező:** BLOC QUEST Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Kft.

Debrecen, Erőss L. u. 15.

**A kérelmező képviselője:** Bákonyi és Somogyi Ügyvédi Iroda Dr. Bákonyi László ügyvéd (Debrecen, Ajtó u. 25.)

KRID: 18995334

**Az ajánlatkérő:** A.K.S.D. Városgazdálkodási Kft.

Debrecen, István út 156.

KRID: 10678750

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Berecz Orsolya Zsuzsa felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

**A beszerzés tárgya, értéke:** Az A.K.S.D. Kft. telephelyein élőerős őrzés-védelmi (vagyonvédelmi) szolgáltatás, portaszolgálat ellátása, nettó 217.388.854.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelemnek helyt ad, és megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját.

A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő által 2020. szeptember 7-én megküldött összegezést, valamint valamennyi ezt követően hozott döntést.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 5.000.000.-Ft, azaz ötmillió forint bírságot szab ki. A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A Döntőbizottság kötelezi az ajánlatkérőt, hogy a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül fizessen meg a kérelmező részére 300.000.-Ft, azaz háromszázezer forint igazgatási szolgáltatási díjat.

A Döntőbizottság felhívja a Közbeszerzési Hatóság Titkárságát, hogy a kérelmező számlájára a jelen határozat megküldésétől számított 8 napon belül utaljon vissza 786.944.-Ft, azaz hétszáznyolcvanhatezer-kilencszáznegyvennégy forint igazgatási szolgáltatási díjat.

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 jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő a 2020. augusztus 5-én feladott és a Közbeszerzés Értesítőben 14165/2020. iktatószám alatt megjelent ajánlattételi felhívásával a Kbt. Harmadik Rész, Kbt. 117. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott szolgáltatás megrendelése tárgyában (EKR000799612020). A felhívás az alábbi előírásokat is tartalmazta:

„II.2.4) a közbeszerzés mennyisége:

Összesen 66 060 óra/év; 5 fő vagyónőr folyamatos 24 órás szolgálatban az év minden napján, további 5 fő vagyónőr a hét minden napján (hétfő-vasárnap) a mindenkori nyitvatartási idő alatt és további 1 fő vagyónőr a hét minden napján (hétfő-vasárnap) a mindenkori nyitvatartási idő kezdetekor és végén napi 3 órában (a Józsai temető és a II. kapu nyitá-zárása) Eseti feladatokra alkalmanként 2-6 fő vagyónőr igénybevétele mellett többlet megrendelés adható. Az eseti megrendelés mértéke: kb. 864 óra, amely 1,3%-os mértékű arányt jelent.”

Az értékelés szempontja az ajánlati ár volt, nettó Ft/óra/fő-ben megadva. A felhívás II.2.7) pontja szerint a szerződés időtartama 24 hónap.

A felhívás II.2.10) pontja az alábbiakat rögzítette:

„Opciókra vonatkozó információ

Opciók igen

Opciók leírása: Eseti feladatokra alkalmanként 2-6 fő vagyónőr igénybevétele mellett többlet megrendelés adható. Kb. 864 óra, azaz 1,3%-os arányú opció.”

A felhívás III.1.1) 13. pontja az alábbi előírásokat is tartalmazta:

„Jelen közbeszerzési eljárás a Kbt. 117. §-a alapján a Kbt. Második Részben foglalt szabályok által nem kötött, önálló eljárási szabályok kialakításával kerül lefolytatásra. A Kbt. 117. § (2) bekezdése alapján az önállóan kialakított eljárási szabályok: Ak. az eljárás során a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontja szerint jár el - nyílt eljárást alkalmaz a nemzeti eljárásrend szabályai szerint – a következő eltérésekkel: - 1. Minimális ajánlattételi határidő 10 naptári nap.- 2. Ak. az ajánlatok bírálata során a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése alapján jár el. 3. Ak. nem alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját.”

2. Ajánlatot nyújtott be többek között a kérelmező is. A 2020. augusztus 17-én kelt bontási jegyzőkönyv szerint a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nettó 216.089.537.-Ft volt.

3. Az ajánlatkérő a 2020. szeptember 7-én megküldött összegezésében a kérelmezőt jelölte meg nyertes ajánlattevőként. A kérelmezőn kívüli további ajánlattevő 2020. szeptember 9-én előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, majd az ajánlatkérő 2020.

szeptember 18-án módosított összegezést küldött, amelyben a közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánította az alábbi indokolással: „A 2020. szeptember 09. napján érkezett előzetes vitarendezésre tekintettel Ajánlatkérő módosítani kívánja az összegezést az ajánlatok elbírálásáról. Az ajánlatok bontásának napját (2020. augusztus 17.) követően Ajánlatkérő racionalizálta a portaszolgálattal kapcsolatos igényeit az óraszámok tekintetében, amelyeknek változása miatt a bontási jegyzőkönyvben és az ajánlati felhívásban közzétett óraszámok és ezáltal az eljárás becsült értéke, valamint az anyagi fedezet összege megváltozott. Mindezekre tekintettel a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja és a Kbt. 53. § (4) bekezdése alapján Ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilvánítja.”

4. A kérelmező 2020. szeptember 22-én a jogorvoslati kérelmével egyező tartalmú előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, amelyet az ajánlatkérő 2020. szeptember 28-án elutasított.

### **A jogorvoslati kérelem**

5. A kérelmező a 2020. szeptember 25-én benyújtott, hiánypótlásával pontosított jogorvoslati kérelmében ismertette az ajánlatkérő eredménytelenségi döntését és annak indokait. Kifejtette a kérelmező, hogy álláspontja szerint az eredménytelenné nyilvánítás jogsértő, ha a közbeszerzést megfelelő alapossággal, kellő körültekintéssel készítette volna elő az ajánlatkérő, nem az összegezés megküldését követően racionalizálja a portaszolgálattal kapcsolatos igényeit az óraszámok tekintetében.

6. Idézte a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját, illetve az eredménytelenné nyilvánítás törvényi feltételeit. Álláspontja szerint ezek közül nem mindegyik áll fenn. Nem következett be jogszabályváltozás, nincs anyagi ellehetetlenülés, nem ismert olyan, az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény, ami miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ha az ajánlatkérőnek valóban fennáll a portaszolgálattal kapcsolatos igényeinek racionalizálására vonatkozó törekvése azt az eljárás előkészületekor és nem az eljárás lefolytatását követően kellett volna megtennie. Hivatkozott rá, hogy az ajánlatkérő kb. 864 óra, azaz 1,3 %-os arányú opciót is kikötött a felhívásában az az ellátandó óraszámok tekintetében számításokat végzett és a pozitív irányú eltéréssel számolt. Mindez azt igazolja, hogy az eljárást megelőzően számolt az óraszámokkal és azok esetleges változásokkal. Ha ezen számításai nem pontosak, érthetetlen, hogy mi alapján indította el a közbeszerzési eljárást. Abban az esetben, ha észleli, hogy a felhívásának tartalma, így az abban megjelölt mennyiségi adatok jelen esetben az óraszámok nem egyeznek meg a szükséges mennyiséggel akkor az ajánlattételi határidő lejártáig a Kbt. 55. § alapján módosíthatta vagy a Kbt. 53. § (1) bekezdése alapján visszavonhatta volna az ajánlattételi felhívását. Ezt viszont nem tette meg.

7. Kérte a jogsértés megállapítását, a jogsértő összegezés megsemmisítését, továbbá igazolta 1.086.944.-Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetését.

8. A jogorvoslati eljárás során az ajánlatkérő észrevételével kapcsolatosan kifejtette, hogy a pandémiás helyzet 2020. március hónaptól folyamatosan fennállt, mint ahogy jelenleg is. Nem az összegezés megküldése és a szerződéskötési moratórium közötti időben jelentkezett előre nem látható körülményként. Az eljárást megindító felhívás 2020. augusztus hónapban jelent meg, tehát már jóval a pandémiás helyzet kialakulását követően. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő által említett okok (bevétel csökkenés, pandémiás helyzet) valóban

fennállnak, azok fennálltak az eljárás megindításakor és előkészítése során is, így azokkal kalkulálnia kellett. Ennek ellenére elvégezte a bírálatot az eljárásban, hiánypótlást, felvilágosítást kért, döntött az eljárás eredményéről, kiküldte az összegezést, majd a szerződéskötési moratórium utolsó napján jutottak eszébe az általa leírt okok.

9. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a pandémiás helyzet következtében kialakult bevétel csökkenést csak a temető tekintetében említi az ajánlatkérő annak ellenére, hogy a szolgáltatás ellátása 4 különböző területen történik. A többi szolgáltatási terület bevételkiesésre nem hivatkozik.

10. Felhívta továbbá a kérelmező a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérő maga hivatkozik arra, hogy 2020. 1-7. hónapig terjedő időszakra számszaki árbevétel csökkenését észlelték. A közbeszerzés 2020. augusztus 5-én indult, tehát az 1-7. hónap adataival annak tendenciáival, számszaki jellemzőivel ajánlatkérő az eljárás megindításakor teljes mértékben tisztában volt. Az évi ötszáz óra rendelkezésre állási idő csökkentése, mint indokolás is teljeséggel súlytalan tekintettel a felhívás II.2.4) pontja szerinti opciós előírásra. A felhívás tehát 66 060 óra/év mennyiséget rögzít, az ajánlati árat Ft/ó mértékegységben kellett megadni. Semmi következménye nincs, ha az ajánlatkérő kevesebb mennyiséget rendel meg, mint az éves keretmennyiség. A szolgáltatásszervezés, vagyonörök munkabeosztása az ajánlatkérővel előre egyeztetett módon történik. Az ajánlatkérő nem említette, hogy kevesebb órában kevesebb vagyonört kívánna megrendelni, bár megtehetné. Megtehetné azt, hogy összességében 500 órában kevesebbet rendel, ezt a vállalkozási szerződés nem zárja ki. Az 500 óra mennyiségi csökkentés a felhívásban foglaltak változtatása nélkül biztosítható, hiszen az eseti megrendelés magasabb óraszámot tartalmaz (864 óra).

11. Vitatta azt az álláspontot, hogy az összegzés megküldését követően, a szerződéskötési moratórium lejártát megelőző napon döbrent rá az ajánlatkérő ezen lényeges tényekre, körülményekre.

### **Az ajánlatkérő nyilatkozatai**

12. Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását. A jogorvoslati eljárás során közölte, hogy a közbeszerzési eljárás becsült értéke az opcionális megrendeléssel együtt – két évre - nettó 217.388.854.-Ft, melyből az opció becsült értéke nettó 2.806.526.-Ft, valamint nyilatkozott, hogy a beszerzés saját forrásból valósul meg.

13. Az ajánlatkérő idézte a Kbt. 53. § (4) bekezdése szerinti feltételeket, majd a Kbt. kommentár vonatkozó részét és a Kbt. 131. § (9) bekezdését. Előadta, hogy az általa kért áringdolás és felvilágosításkérés vizsgálatokor derült ki, hogy az óraszámok racionalizálása szükséges, ezáltal egyik ajánlattevő sem tudott megfelelő ajánlatot adni, tekintettel arra, hogy nem megfelelő órászámmal számoltak, ezért jogosan döntött az eljárás eredménytelenné nyilvánítása mellett. Folyamatosan nyomon követi a gazdálkodási folyamatait, számba veszi az esetlegesen szükségessé váló korrekciós intézkedéseket, illetve ennek eredményeként döntéseket hoz a gazdálkodása racionalizálása érdekében. Az áttekintés során nyilvánvalóvá vált, hogy egyes üzleti területei esetében a szolgáltatási volumen, ill. ezzel együtt a forgalom tartós visszaesése tapasztalható. Az erre adandó adekvát reakciók egyike logikusan az igénybe vett szolgáltatások mértékének csökkentése, amit elsősorban a hozzáadott értéket nem teremtő költségelemek tekintetében tervez realizálni. Az értékelés logikusan egy hosszabb időszakot kell, hogy felöleljen a szezonális hatások kiszűrése, a tartós tendenciák meghatározhatósága érdekében. A vizsgált időszak vége – és értelemszerűen annak kiértékelése – az ajánlati

felhívás összeállítását követő időszakra esett, így az intézkedések érvényesítése az ajánlati felhívásban az ajánlattételi határidőt megelőzően még nem volt lehetséges.

14. A pandémiás helyzet, illetve ennek hatására hozott intézkedések, a tapasztalt gazdasági visszaesés összességében negatív hatást gyakorolt az ajánlatkérő gazdálkodására is. Erre tekintettel az 1-7. hónap időszakra vonatkozóan összehasonlító elemzéseket végzett a folyó év, illetve a megelőző gazdasági év azonos időszakát alapul véve. Ennek során megállapította, hogy a temetőüzem területén folytatott tevékenysége szenvedte el a legnagyobb veszteséget, aminek közvetlen kiváltó oka a temetkezéshez kötődő, kiegészítő szolgáltatások megrendeléseinek drasztikus visszaesése, közvetett ok a lakosság fizetőképességének csökkenése. A 2019 – 2020. évek 1-7. havi időszakainak árbevétele 5%-os emelkedést mutatott, a szükségszerűen emelkedő üzemviteli költségek hatására azonban az üzemi eredmény 53%-os visszaesést eredményezett. A fenti számok alapján, illetve az egyéb vázolt körülményekre tekintettel kijelenthető, hogy a gazdálkodási egyensúly helyreállítása érdekében az árbevételek emelése nem reális opció, egyedüli mozgásteret a költségek lehetőség szerinti csökkentése jelentheti.

15. A lehetséges válaszintézkedések köre egyébként is meglehetősen korlátozott, hiszen például – tekintettel a kegyeleti szempontokra, a járványügyi-higiéniai összefüggésekre - a kiszolgáló humán kapacitást nem lehet csökkenteni. A vagyonzóvelmi szolgáltatás esetében az egyes behajtási helyszíneken a korábbi – nyitvatartási időtől független - szolgálati beosztást hozzá kívánja igazítani a lakossági nyitvatartási időszakokhoz, ami előzetes kalkulációi szerint évi mintegy 500 órával kevesebb rendelkezésre állást jelent a vagyonzóvelmet ellátó szolgáltató részéről. Mivel a felhívásokban a megrendelt mennyiség minimum-maximum értékeinek megadását a Közbeszerzési Hatóság a lektorálás során rendkívül szűk tartományban teszi lehetővé, így egy ilyen mértékű volumen-változást csak az első eljárás eredménytelenné nyilvánításával és új eljárás elindításával – ami már az aktuális óraszámokat veszi alapul - tud kezelni. Jelezte, hogy a felülvizsgált adatok alapján az új közbeszerzési eljárás előkészítését megkezdte.

16. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során előadta, hogy a 2020. év eddig eltelt időszakának adatai alapján gazdálkodási adatai jelentős romlást mutatnak az előző év azonos időszakához (január –július) viszonyítva. A vizsgált időszakra vonatkozó tényadatok csak az időszak záró hónapját követő hó 10-20. napja között, ténylegesen pedig augusztus 20-a után válnak ismertté, azaz jelen esetben augusztus 5-ét, pontosabban az ajánlattételi határidőt (augusztus 17-ét) követően tudta az ajánlatkérő a döntések alapjául szolgáló összehasonlító elemzéseket elvégezni. Csatolta a 2019. 01-07., valamint a 2020. 01-07. havi bevételei összesítését tartalmazó kimutatásokat (főkönyvi kivonat, költségelemzés összesítve, valamint a temető részleg vonatkozásában), melyek esetében kérte a nyilvánosság korlátozását. Előadta, hogy a temetőüzemeltetés sajátossága, hogy a koncessziós szerződés értelmében az ajánlatkérő köteles a temetőfenntartással kapcsolatos feladatok ellátására – ezzel együtt értelemszerűen a költségek viselésére is -, aminek fedezetét a lakosság felé nyújtott szolgáltatások árbevételének és kapcsolódó költségeinek különbözetéből kell kigazdálkodni. Felhívta a figyelmet, hogy a mellékelt kimutatások szerinti, a temetőüzemeltetésre vonatkozó fedezet számításánál csak a szűkített (üzemi) költségek kerültek az árbevétellel szembeállításra, így az nem tekinthető a tevékenység nyereségének, mivel az ajánlatkérő általános költségei (ügyvitel, management, adózás, stb.) ezen felül jelentkeznek.

17. A kérelmezői észrevételre hivatkozott arra, hogy a felhívás 2020. augusztus 6-án jelent meg, az ajánlattételi határidő pedig 2020. augusztus 17-e volt. Nyilatkozott, hogy a 2020. évre

vonatkozó vizsgált időszak tényadatai csak az időszak záró hónapját követő hó 10-20. napja között, ténylegesen pedig - a munkaszüneti napokra is tekintettel - 2020. augusztus 24. napja után váltak ismertté, azaz jelen esetben az ajánlattételi határidőt (augusztus 17-ét) követően tudta az ajánlatkérő a döntések alapjául szolgáló összehasonlító elemzéseket elvégezni. Ebből eredően még nem álltak rendelkezésre az összehasonlító elemzésekről végzett kimutatások, így az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés 2020. szeptember 7. napján anélkül került megküldésre, hogy a kimutatásokat az ajánlatkérő érdemben megvizsgálhatta volna. A módosított összegezés megküldéséig eltelt időben az ajánlatkérő racionalizálta a portaszolgálattal kapcsolatos igényeit az óraszámok tekintetében, amelyeknek változása miatt a bontási jegyzőkönyvben és az ajánlati felhívásban közzétett óraszámok és ezáltal az eljárás becsült értéke, valamint az anyagi fedezet összege megváltozott. Ennek eredményére 2020. szeptember 17. napjára derült fény.

18. Az ajánlatkérő nyilatkozott, hogy a 2020.01-07. havi bevételek, kiadások az informatikai rendszerben, hálózaton elérhetőek számára, így a tárgyhó lezárását követően online elérhetők a szerveren tárolt adatbázisból. A tárgyhó lezárása az ÁFA bevallás összeállításával valósul meg, ezt követően tekinthetők „véglegesnek”, „átadottnak” a tárgyhó gazdálkodási adatai. Ő maga havi adóbevallásra kötelezett, a bevallás határidejét az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 2. sz. melléklet, B) fejezet, 1.1. pontja szabályozza, azaz a tárgyhót követő hó huszadik napja a bevallás határideje. Amennyiben ez munkaszüneti napra esik, úgy a következő munkanap jelenti a beküldési határidőt. 2020-ban az augusztus 20.-i munkaszüneti nap csütörtökre esett, így a következő munkanap hétfő, augusztus 24-e adódott beadási határidőnek. Ennek megfelelően a könyvelés – és bevallás alapját képező számviteli bizonylatok rendelkezésre állását és könyvelését követően, augusztus 24-i dátummal zárta le az időszakot, illetve állította össze a bevallást (2065 sz. bevallás). Mellékelte az erről szóló NAV elfogadó nyugtát. Előadta, hogy az adatok lekönyvelését, az időszak lezárását követően lehetséges a specifikált költségelemzések elkészítése, ami a vezetői igények, az egyéb feladatok, ill. az adminisztratív állomány kapacitása függvényében valósul meg, de mindenképpen a végleges adatok rendelkezésre állását – esetünkben augusztus 24 - követően realizálódhat. Nyilatkozott továbbá az ajánlatkérő, hogy a bevallási kötelezettségre tekintettel a gazdálkodási adatok rögzítése folyamatos. A főkönyvi kivonat lekérése fizikailag bármikor lehetséges, ugyanakkor csak a tárgyidőszak lezárását követően bír relevanciával. Csatolta a 2019., 2020. évi főkönyvi kivonatokat, amelyeket kért üzleti titokként kezelni. Kifejtette, hogy havi rendszerességgel (általában tárgyhót követő 8. munkanap határidővel) készül az ún. „havi jelentés”, ami a már lekönyvelt tényadatok, illetve a prognózisok és egyéb információk alapján tartalmazza az adott időszak főbb árbevétel és összesített költség adatait, azonban ez a táblázat csak a bevételek és összesített költségadatok nagyvonalú terv - tény összehasonlítására alkalmas. Csatolta a 2019., 2020. évi havi jelentések táblázatait, amelyeket szintén kért üzleti titokként kezelni. Részletes, célorientált elemzések a management eseti igényei alapján csak külön utasításra készülnek. Az elmúlt időszak negatív gazdálkodási tapasztalatai, a COVID járvány folytatódását, elhúzódását előre vetítő prognózisok hatására került sor a temető költségstruktúrájának áttekintésére, célorientált költségelemzés készítésére, illetve a lehetséges cselekvési alternatívák feltérképezésére.

19. Hangsúlyozta, hogy mivel a részletes költségelemzések ad-hoc jelleggel készülnek, a közbeszerzési terv végrehajtásának ütemezése nem ezeknek a függvényében történik. Az ütemezés tervezésénél figyelembe kell vennie az előzmény szerződés lejáratának időpontját, az adott eljárás várható átfutási idejét, illetve a közbeszerzést bonyolító munkatárak egyéb feladatait. A vagyonvédelem tárgyú eljárásoknál – tapasztalatai szerint - nagyobb

valószínűséggel fordul elő előzetes vitarendezési kérelem, jogorvoslati eljárás, így ezek késleltető hatását is figyelembe veszi. A vagyoni védelmi szolgáltatás jelenleg élő szerződése 2021. január 01. 07:00-kor hatályát veszti. A többi betervezett közbeszerzési eljárás lefolytatását, az előbbieken részletezett körülményeket, valamint a bonyolítást végző szervezeti egység egyéb feladatait is figyelembe véve döntött az eljárás megindításának időpontjáról, ami jelentősen megelőzte a többször hivatkozott helyzetértékelést, a költségstruktúra áttekintését, illetve az ezek eredményeként hozott vezetői iránymutatásokat.

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

20. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívását az ajánlatkérő 2020. augusztus 5-én adta fel közzététel céljából, a Döntőbizottság tehát az e napon hatályos Kbt. előírásai alapján hozta meg az ügy érdemét érintő döntését.

21. A jogorvoslati kérelemben foglaltakra figyelemmel a Döntőbizottság – az adott ügy egyedi speciális jellegét figyelembe véve - abban a kérdésben foglalt állást, hogy az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta-e a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításakor.

22. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része, Kbt. 117. § (1) bekezdése szerinti olyan közbeszerzési eljárást folytat, amelyben a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontját rendelte alkalmazni, az általa meghatározott – a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja alkalmazása alól felmentést részére nem biztosító - eltérésekkel, amelyre tekintettel a jelen jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogszabályok az alábbiak.

23. A Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerint az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor a Kbt. Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye [53. § (4) – (6) bekezdés].

A Kbt. 53. § (1), valamint (4) bekezdései szerint:

(1) Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívást nyílt eljárás esetén az ajánlattételi, több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi határidő lejártáig vonhatja vissza.

(4) Az (1) bekezdésben foglalt határidő leteltét követően az ajánlatkérő nem köteles az ajánlatokat, valamint a részvételi jelentkezéseket elbírálni, a tárgyalást vagy párbeszédet befejezni, a több szakaszból álló eljárásokban az ajánlattételi felhívást az ajánlattételi határidő lejártáig visszavonhatja, ha bizonyítani tudja, hogy az (1) bekezdésben foglalt határidő leteltét követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ezekben az esetekben az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.

24. A Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 27. § (2) bekezdése szerint a hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok (a továbbiakban: védett adat) ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen.

25. A Döntőbizottság a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a határozat szerkesztésekor gondoskodott arról, hogy az ajánlatkérő által megjelölt védett adatnak minősülő tartalmak ne kerüljenek nyilvánosságra.

26. A Kbt. 75. § (1) bekezdéséhez képest a Kbt. 75. § (2) bekezdésében szerepelnek azon okok, amelyek fennállása esetén az ajánlatkérőnek nem kötelező jelleggel, hanem belátása szerint van lehetősége a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének a kimondására. A jelen jogorvoslattal érintett Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja visszautal a Kbt. 53. § (4) – (6) bekezdésére. Az ajánlatkérő ajánlattételi felhívásához kötve van, azt csak az ajánlattételi határidő lejártáig vonhatja vissza (Kbt. 53. § (1) bekezdés), az ajánlatkérő tehát fő szabály szerint a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatokat köteles elbírálni, értékelni. Ehhez képest a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánítására – többek között - akkor van lehetősége, ha a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye (Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja), az ajánlattételi határidőt követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt (Kbt. 53. § (4) bekezdése).

27. A Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjának az adott tényállás esetén történő alkalmazhatóságát a felek által előadott indokok és a csatolt okirati bizonyítékok tükrében a Döntőbizottság az alábbiak szerint vizsgálta meg.

28. A jogszabályi feltételek közül elsőként a Döntőbizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy az ajánlatkérő 2020. szeptember 7-én (összegezésének megküldésekor) képes volt-e a szerződés megkötésére vagy teljesítésére, illetve volt-e olyan körülmény, amelyre tekintettel egyébként a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye.

29. A közbeszerzést folytató ajánlatkérőt kötik a Kbt. előírásai, amelyek – többek között – kötelezővé teszik számára azt is, hogy a bírálat és értékelés eredményeképpen – ha más okból nem kell eredménytelenségről, vagy érvénytelenségről döntenie - végül szerződést kössön a nyertesként általa megjelölt ajánlattevővel. Az ajánlatkérő, amennyiben nem a rá nézve kötelező Kbt. előírások szerint jár el, jogsértést követ el, tehát ha olyan körülményeket érzékel, amelyek szerződéskötési akadályt jelenthetnek, meg kell vizsgálnia az eredménytelenség alkalmazását.

30. A Döntőbizottság a 2020. október 6-án kelt, D.419/6/2020. szám alatt hozott végzésében felhívta az ajánlatkérőt, hogy a Kbt. 53. § (4) bekezdése szerinti körülmények fennállása körében igazolja, hogy a szerződés teljesítésére nem képes, vagy emiatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. E körben az ajánlatkérő nem hivatkozott olyan körülményekre, amelyek azt valószínűsítették, hogy a tárgyi közbeszerzés eredményeképpen nem képes szerződéskötésre, pl., mert a szerződés fedezete tőle elvonásra került, vagy más módon az ajánlatkérői ellenszolgáltatás teljesítése nem lesz lehetséges. Az ajánlatkérő olyan okokat sem adott elő, amelyek arra vezethetnek, hogy a megkötött szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. A jelen beszerzés az ajánlatkérő nyilatkozata szerint saját forrásból valósul meg, amelynek fenntartó, tulajdonos, vagy bármely erre jogosult szerv által történő elvonására nem hivatkozott, illetve a fedezet elvonását alátámasztó okiratot nem csatolt. A jogorvoslati eljárásban az ajánlatkérő az eredménytelenséget azzal indokolta, hogy „az óraszámok racionalizálása szükséges, ezáltal egyik ajánlattevő sem tudott megfelelő ajánlatot adni, hogy nem megfelelő óraszámmal számoltak”, ugyanakkor annak ténye, hogy az ajánlati árak

esetlegesen meghaladták volna a fedezetet – és a szerződéskötésre emiatt az ajánlatkérő nem képes – sem az összegezésben szereplő indokolásból nem következik, sem ezt alátámasztó iratot az ajánlatkérő nem csatolt. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az ajánlatkérő azon előadását, amely bevételei csökkenésére hivatkozott, nem tudta az eredménytelenség jelen feltételei között értékelni, tekintettel arra, hogy sem az összegezésben, sem a jogorvoslati eljárásban nem merült fel olyan hivatkozás, amely azt támasztotta alá, hogy az ajánlatkérő 2020. évi fedezetcsökkenése pótlására nem fog sor kerülni, az ajánlatkérő mind az eredménytelenségi indokolásában, illetve a jogorvoslati eljárásban is kizárólag arra hivatkozott, hogy a portaszolgálattal kapcsolatos igényei racionalizálása következtében változott meg a közbeszerzés becsült értéke.

31. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő nem igazolta, hogy összegezésének megküldésekor a tárgyi közbeszerzési szerződés teljesítésére nem volt képes, illetve, hogy volt olyan körülmény, amelyre tekintettel egyébként a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye.

32. Ezt követően a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a lehetetlenítő körülmény a tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi határidejét követően állt-e be.

33. A Döntőbizottság a már említett D.419/6/2020. szám alatt hozott végzésével arra is felhívta az ajánlatkérőt, igazolja azon Kbt. 53. § (4) bekezdése szerinti körülményt, mely szerint az eredménytelenségi feltétel az ajánlattételi határidőt követően állt be.

34. Ebben a körben mindenekelőtt rögzítendő, hogy az ajánlatkérő az összegezésében azzal indokolta az eredménytelenséget, hogy az „ajánlatok bontásának napját [...]” követően racionalizálta a portaszolgálattal kapcsolatos igényeit”. Ebből következően az ajánlatkérői igény az ajánlatkérő állítása szerint is a Kbt. 53. § (1) és (4) bekezdése szerinti határidőn túli időpontban változott meg.

35. A Kbt. 81. § (11) bekezdés második mondata szerint a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van.

36. Az ajánlatkérő a Kbt. 81. § (11) bekezdése szerint az ajánlattételi határidőtől kezdődően kötve van a felhívásban meghatározott feltételekhez. Az óraszámokat a felhívás II.2.4) pontjában maga az ajánlatkérő rögzítette, ezért a Kbt. 81. § (11) bekezdésébe ütközik az ajánlatkérő azon eljárása, amelynek során egyoldalúan önmaga hoz az óraszámok csökkentése kérdésében döntést. A Döntőbizottság ugyanakkor megvizsgálta az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozatát, amelyben végül is a 2020. évi 01-07. havi bevételei-, illetve kiadásai fedezetének csökkenésével indokolta az óraszámok általa szükségesnek vélt mérséklését.

37. Azzal összefüggésben, hogy az eredménytelenségi feltétel az ajánlattételi határidőt követően következett be, maga az ajánlatkérő is úgy nyilatkozott, hogy „folyamatosan nyomon követi a gazdálkodási folyamatait”, ebből eredően nyilvánvaló, hogy a 2020. évi bevételei alakulásáról nem csak az ajánlattételi határidőt követően szerzett információkat, hanem az adott havi bevételekről a tárgyhavi adatok összesítését követően. A Döntőbizottság áttekintette az ajánlatkérő által csatolt – üzleti titokként kezelni kért - költségvetési kimutatásokat és azok alapján arra a következtetésre jutott, hogy nem támasztják alá megfelelően, hogy az ajánlatkérő árbevétele, illetve a tevékenysége fedezetét képező összegek

csökkenése kizárólag a jelen közbeszerzési eljárás ajánlattételi határidejét követően juthatott a tudomására. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint legkésőbb minden tárgyhót követő hónap huszadik napjáig tudomást szerez az adott havi költségvetési helyzetéről. Megállapítható, hogy esetében a temetőüzemeltetés fedezetét jelentő, rendelkezésére álló összegek csökkenése a tavalyi évi adatokhoz képest 2020. első félévében több hónapban is bekövetkezett, így az ajánlatkérő a tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi határidejének lejártáig (2020. augusztus 17.) saját nyilatkozata szerint is tisztában volt legalább a 2020.01-06. havi adatokkal, amelyekből – amennyiben valóban indokoltnak tartotta az óraszámok racionalizálását – a megfelelő következtetést levonhatta volna. Ráadásul a 2019/2020. június-július havi kimutatások adatai alapján egyértelműen megállapítható az is, hogy a temetői összesített árbevételek és a fedezet egyaránt növekvő tendenciát mutatott a korábbi évhez képest.

38. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy nem volt olyan, az eredménytelenség alapjául szolgáló lehetetlenítő körülmény, amely az ajánlattételi határidőt követően állt be.

39. Végül a Döntőbizottság vizsgálta, hogy a lehetetlenítő körülmény az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül esőnek, általa előre nem láthatónak volt-e tekinthető.

40. A Döntőbizottság a D.419/6/2020. számú végzésével felhívta az ajánlatkérőt arra is, hogy igazolja, hogy a lehetetlenítő körülmény ellenőrzési körén kívül esett, és általa előre nem látható volt.

41. Ebben a körben szükséges értékelni az ajánlatkérő bevallási adataihoz való hozzáférést érintő előadását. Az ajánlatkérő ehelyütt nem közölt olyan okokat, amelyek elzárták őt a havi költségvetési adatai folyamatos ellenőrzésétől, az ajánlatkérő számára tulajdonképpen folyamatosan nyitva áll annak lehetősége, hogy a bevallási adatok alapjául szolgáló bevételi, fedezeti adatokat, kiadásait, bevételeit ellenőrizze, lekérdezze. Az Art. havi bevallási kötelezettségre vonatkozó előírásai ugyan határidőt szabnak az áfa-bevallás benyújtására, azok azonban nem zárják el az ajánlatkérőt attól, hogy a bevallást esetleg korábban elkészítse, illetve a részadatokról a tárgyhót követően korábban ismereteket szerezzen. Az ajánlatkérő munkaszervezési, feladatmegvalósítási folyamatai, a szervezeti egységek leterheltsége, a közöttük való együttműködés nem minősülhet az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, általa előre nem látható körülménynek. A tárgyi közbeszerzési eljárás 2020. augusztus 5-én indult, sem az összegezésben, sem a jogorvoslati eljárás során nem került előterjesztésre olyan körülmény, amely azt támasztotta alá, hogy az ajánlatkérő nem volt abban a helyzetben, hogy a 2020. 01-07. havi költségvetési adatai alapján az általa beszerezni kívánt szolgáltatás volumenéről 2020. augusztus 5-éig döntsön. Az ajánlattételi határidő továbbá 2020. augusztus 17-én járt le. Amennyiben az ajánlatkérő arra hivatkozik, hogy a 2020. 01-07. havi gazdálkodási adatai ismeretében döntött az eredménytelenné nyilvánításról, az ezen alapuló eredménytelenség nem jogszerű, tekintettel arra sem, hogy a 2020. 07. havi tárgyidőszak költségvetési adatai számára legkésőbb az ajánlattételi határidőig részletesen megismerhetők voltak.

42. Végül a Döntőbizottság osztotta a kérelmező azon hivatkozását, amely arra vonatkozott, hogy amennyiben az ajánlatkérő maga nyilatkozott úgy, hogy évi 500 óra rendelkezésre állási idővel kívánja csökkenteni a közbeszerzés eredményeképp igénybe vett szolgáltatást, arra a felhívás II.2.10) pontja szerinti opciós keret lehívásának elhagyásával a tárgyi közbeszerzés teljesítése során is lehetősége van.

43. A Döntőbizottság fentiekre tekintettel a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontját. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsemmisítette az ajánlatkérő által 2020. szeptember 7-én megküldött összegezt, valamint valamennyi az ajánlatkérő által ezt követően hozott döntést.

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

(4) 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.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének - továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának - megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,

b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,

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

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

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

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

45. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy a törvényben rögzített taxatív körülmények fennállása ellenére nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást. A Döntőbizottság figyelembe vette a jogorvoslattal érintett közbeszerzés becsült értékét, valamint azt, hogy a jogsértés szoros összefüggésben állt a közbeszerzési eljárást lezáró döntéssel, ugyanakkor azt is, hogy a jogsértő döntés megsemmisítésével a jogsértés reparálható. A Döntőbizottság figyelemmel volt arra is, hogy az ajánlatkérővel szemben még nem állapított meg a Kbt.-be ütköző jogsértést, valamint arra, hogy a beszerzés nem uniós forrásból finanszírozott, ezért a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. A Döntőbizottság mindezen tényezőket együttesen mérlegelve a bírság összegét a rendelkező részben meghatározott mértékben állapította meg.

46. A Döntőbizottság helyt adott a jogorvoslati kérelemnek, ezért a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 126. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a Kbt. 151. § (9) bekezdés második mondata alapján rendelkezett arról, hogy az ajánlatkérő a kérelmező által megfizetett igazgatási szolgáltatási díj Közbeszerzési Hatóság bevételét képező részét fizesse meg a kérelmező részére, valamint a fennmaradó összeg kérelmező részére történő visszautalásáról a fenti jogszabályi rendelkezések alapján döntött.

47. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdése b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2020. november 6.

*Dr. Fáry Zoltán sk.*  
*közbeszerzési biztos*

*Söpkéz Gusztávné sk.*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Andriska Szilvia sk.*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Kérelmező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton