



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

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: [kozbeszerzes.hu](http://kozbeszerzes.hu)

**Az ügy iktatószáma:**

**D.473/ 9/2020.**

**A tanács tagjai:** Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke,  
Bankóné Nagy Helga közbeszerzési biztos, Dr. Puskás Sándor közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:**

Közbeszerzési Hatóság  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Riadó u. 5.)

**A beszerző:**

Nemzeti Örökség Intézete  
(Budapest, Fiumei út 16-18.)

**A beszerző képviselője:**

Dr. Baucsek Katalin felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Logodi u. 9. I. em. 7.)  
Dr. Stayer Edgár felelős akkreditált közbeszerzési  
szaktanácsadó  
(Magyarbánhegyes, Jókai út 36.)

**A kérelmezett:**

Védelem Holding Biztonságtechnikai Zrt.  
(Budapest, Andrásy út 128. fszt.2.)

**A kérelmezett képviselője:**

Fancsali és Társa Ügyvédi Iroda  
Dr. Fancsali Ágnes ügyvéd  
(Szolnok, Szigligeti út 2.)

**A beszerzés/szerződés tárgya, értéke:** Őrzés-védési és biztonsági feladatok ellátása- Kbt.  
mellőzése, 232.845.297.- 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 megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015.  
évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt  
500.000.-Ft azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző és a kérelmezett között őrzés-védési és biztonsági feladatok beszerzése tárgyú, 2019. május 3. napján létrejött NÖRI/488-2(2019) számú vállalkozási szerződés és annak módosításai semmisek.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a tárgyi szerződések tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 500.000.-Ft azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a bírságok összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési 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 jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződéssel kívánta biztosítani a Fiumei úti sírkert őrzés-védését. 2017. május 3-án a kérelmezett és az ajánlatkérő között vállalkozási szerződés jött létre NÖRI/145-12(2017) számon, melynek időtartama az aláírását követő naptól számított 24 hónapig, 2019. május 4. napjáig terjedő határozott idő volt.

2. A beszerző beszerzési igénye folyamatosan fennállt, ennek érdekében megindította közbeszerzési eljárásait, a 2019. április 30-án indított „Fiumei úti temető őrzés-védés 2019-2020” tárgyú eljárást, valamint a 2019. november 14-én indított „Fiumei úti sírkert őrzés-védés 2019-20” tárgyú eljárást, melyeket eredménytelenné nyilvánított.

3. A beszerző megkezdte a közbeszerzési eljárás előkészítését 2019. február 27. napján, az eljárást megindító felhívása feladásra került az Európai Unió Hivatalos Lapjába, valamint még ezt megelőzően lefolytatta a 320/2015. (X.30.) Korm. rendelet szerinti minőségellenőrzést.

4. A 2019. május 3. napján a beszerző, mint megrendelő és a kérelmezett, mint vállalkozó között közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül létrejött NÖRI/488-2 (2019) számú vállalkozási szerződés releváns rendelkezései a következők:

„1.4. Megrendelő által 2016. december 7-én „Fiumei Úti Sírkert, Nemzeti Emlékhely, valamint temető őrzés-védési és biztonsági feladatainak ellátása” tárgyú, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárás keretében 2017. május 3-án Vállalkozási Szerződés (a

továbbiakban: Vállalkozási Szerződés) jött létre Felek között, NÖRI/145-12(2017) ikt. számon. A Vállalkozási Szerződés időtartama annak az aláírását követő naptól számított 24 hónapig, vagyis 2019. május 4. napjáig terjedő határozott idő.

1.5. Megrendelő a Kbt. szabályainak betartása mellett az 1.4. pontban megjelölt Vállalkozási Szerződés lejártát megelőzően újabb közbeszerzési eljárást indított meg ezen szolgáltatásra, mely eljárás azonban Megrendelő hibáján kívül álló okból a Vállalkozási Szerződés lejártának napjáig várhatóan nem zárul le. Figyelemmel azonban arra a tényre, hogy Megrendelő vagyongazdálkodóként köteles az Objektum folyamatos, napi 24 órás őrzés-védelméről gondoskodni, ezért a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás befejezéséig, ideiglenes jelleggel és a szükséges mértékig, a szolgáltatás magas színvonalú ellátására alkalmas, a szolgáltatást jelenleg is biztosító Vállalkozótól rendeli meg ezen szolgáltatást, a jelen szerződés útján.

2.1. Megrendelő megrendeli a Vállalkozótól az Objektum őrzés-védelmi és biztonsági feladatainak ellátásával kapcsolatos, a 2.2. pontban részletezett szolgáltatást (a továbbiakban: szolgáltatás).

2.2. Vállalkozó a jelen szerződés keretében a mellékelt „Műszaki leírás - őrzésvédelmi feladat ismertetése” dokumentumban (a továbbiakban: dokumentum) szereplő szolgáltatásokat teljesíti a megrendelő részére az alábbiak szerint:

2.2.1. a dokumentum 1 – 5. és 7. pontjában ismertetett feladatokat folyamatosan,

2.2.2. a dokumentum 6. pontjában jelölt rendezvénybiztosítási feladatokat alkalmanként, külön felkérésre látja el.

2.3. Vállalkozó vállalja, hogy a 2.2.1. pont szerinti szolgáltatást folyamatosan biztosítja a Megrendelő részére, oly módon, hogy 9 fő biztonsági őr napi 24 órában, 1 fő biztonsági őr pedig napi 12 órában teljesít, míg a 2.2.2. alpontban jelzett szolgáltatást alkalmanként, a Megrendelő képviselőjével előzetesen egyeztetett időpontban látja el.

2.5. Felek a jelen szerződést 2019. május 4. napjának 0:00 órájától az 1.5. pont szerinti közbeszerzési eljárás útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel megkötendő vállalkozási szerződés hatálybalépéséig tartó, de legkésőbb 2019. augusztus 31. napjának 24:00 órájáig terjedő határozott időre kötik.” (...)

5.1. Felek rögzítik, hogy jelen szerződésben rögzített feladatok szerződésszerű teljesítése esetén Vállalkozó nettó 2.253 Ft + ÁFA/óra/fő, azaz nettó kettőezer-kettőszázötvenhárom forint + ÁFA/óra/fő, a 2.5. pontban megjelölt 2019. augusztus 31-i határidő figyelembe vételével a szerződés teljes időtartamára mindösszesen maximum nettó 61.642.080 Ft + ÁFA, azaz nettó hatvanegymillió hatszáznegyvenkétezer-nyolcvan forint + ÁFA összegű vállalkozói díjra jogosult. ” (...)

9.1. A jelen szerződés bármelyik Fél kezdeményezésére, közös megegyezéssel, bármikor módosítható. A módosítás kizárólag írásban, cégszerűen aláírt formában érvényes.

9.2. A jelen, határozott időre kötött szerződés a 1.5. pont szerinti közbeszerzési eljárás útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel megkötött vállalkozási szerződés hatálybalépésével automatikusan megszűnik.

9.3. Felek a jelen szerződést közös megegyezéssel bármikor megszüntethetik vagy felbonthatják. Az erről szóló megállapodás kizárólag írásban, a Felek együttes cégszerű aláírásával érvényes.

5. A felek a NÖRI/488-2 (2019) számú vállalkozási szerződést 5 alkalommal módosították.

6. A 2019. augusztus 14-én kelt I. számú szerződésmódosítás szerint - mivel a közbeszerzési eljárást időközben eredménytelenné nyilvánította a beszerző - a határozott idejű szerződést meghosszabbították a szerződő felek a közbeszerzési eljárás eredményes lefolytatásáig, de legkésőbb 2019. december 31. napjáig.

„2.1. Felek a Szerződés 2.5. pontjában rögzített határozott időtartamának lejáratát az Objektum őrzés-védési és biztonsági feladatainak ellátására kiírandó új közbeszerzési eljárás útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel kötendő vállalozási szerződés hatálybalépése napjában, de legkésőbb 2019. december 31. napjának 24:00 órájában határozzák meg.

2.2. Felek rögzítik, hogy a Szerződésnek a jelen szerződésmódosítással nem érintett rendelkezései változatlan tartalommal maradnak fenn a Felek jogviszonyában.

2.3. Jelen szerződésmódosítás a mindkét fél általi aláírás napján lép hatályba.”

7. A 2019. augusztus 26-án létrejött II. számú szerződésmódosítással az I. számú módosítás által megadott új határidőhöz igazították a szolgáltatás ellenértékét is.

2.1. Az 1.2. pontban írtakra tekintettel Felek a Szerződés 5.1. pontjában meghatározott, a Vállalkozót szerződésszerű teljesítés esetén megillető vállalkozói díj összegét nettó 63.696.815,- Ft + ÁFA, azaz nettó Hatvanhárommillió-hatszázkilencvenhatezer-nyolcszázötvenöt forint összeggel megemelve, mindösszesen maximum nettó 125.338.895,- Ft + ÁFA, azaz mindösszesen maximum nettó Százhuszonötezer-háromszázharmincnyolcezer-nyolcszázötvenöt forint összegben állapítják meg, azzal, hogy a Vállalkozó által felszámítható óradíj változatlan, vagyis nettó 2.253,- Ft + ÁFA, azaz nettó Kettőezer-kettőszázötvenhárom forint + ÁFA összeg marad.

2.2. Felek rögzítik, hogy a Szerződésnek a jelen szerződésmódosítással nem érintett rendelkezései változatlan tartalommal maradnak fenn a Felek jogviszonyában.

2.3. Jelen szerződésmódosítás a mindkét fél általi aláírás napján lép hatályba.”

8. A 2019. december 30-án létrejött III. számú szerződésmódosítással a szerződés határidejét meghosszabbították 2020. november 30-ig, továbbá a szolgáltatás ellenértéke is módosításra került.

2.1. Felek a Szerződés 2.5. pontjában rögzített határozott időtartamának lejáratát Közbeszerzési eljárás eredményes lezárultát követően megkötendő szerződés hatálybalépéséig terjedő határozott időtartamra módosítják, azzal, hogy amennyiben a jelen szerződésmódosítás keltekor folyamatban lévő Közbeszerzési eljárás eredménytelenül zárulna le, úgy a Felek a szerződés határozott időtartamának lejáratát ezen feladatokra kiírandó újabb közbeszerzési eljárás eredményes lezárultát követően megkötendő szerződés hatálybalépésének napjában, de nem később mint 2020. november 30. napjában határozzák meg.

2.2. Figyelemmel a Szerződés határozott időtartama lejártának az előző pontban részletezett meghosszabbítására, Felek a Szerződés 5.1. pontjában meghatározott vállalkozói díj összegét további nettó 175.166.233,- Ft + ÁFA, azaz nettó Százhetvenötmillió-százhatvanhatezer-kettőszázharminchárom forint + ÁFA összeggel megemelve, mindösszesen maximum nettó 300.505.128,- Ft + ÁFA, azaz nettó Háromszázmillió-ötszázötezer-százhuszonnyolc forint + ÁFA összegben állapítják meg.”

9. A 2020. február 20-án létrejött IV. számú módosítással az ellátandó feladatok köre bővült.:

2.1. Felek a Szerződést az alábbi 2.3.A. és 2.3.B. ponttal egészítik ki:

„2.3.A. Vállalkozó 1 fő biztonsági őrrrel, 0-24 óra időtartamban ellátja a kerítésszakasz folyamatos vizuális ellenőrzést, azzal, hogy a Megrendelő által a Salgótarjáni utcai temető II. kapujánál létesítendő őrkonténer felállításának napjától az őrkonténer a biztonsági őr szolgálati helyeként szolgál.

2.3.B. Felek rögzítik, hogy Vállalkozó az előző pontban hivatkozott feladatot a jelen szerződésmódosítás aláírása napját követő nap 06:00 órájától az 1.3. pontban jelzett kamerarendszer üzembe helyezése napjának 24:00 órájáig, de nem később, mint a Szerződés 2.5. pontja szerinti határozott időtartamának lejártáig látja el.”

2.2. Felek a Szerződés 2.4. pontját az alábbiak szerint módosítják:

„2.4. Vállalkozó a szolgáltatás 2.2., 2.3., 2.3.A. és 2.3.B. pont szerinti elvégzését vállalja, kijelenti, hogy kész és képes a szolgáltatás teljes körű, gondos és magas színvonalú, folyamatos teljesítésére.”

2.3. Felek a Szerződés 9.3. pontját a következők szerint módosítják:

„9.3. A jelen, határozott időre kötött szerződés a 2.5. pontban körülírt közbeszerzési eljárás eredményes lezárultát követően megkötendő szerződés hatálybalépésének napjával, de nem később mint 2020. november 30. napján automatikusan megszűnik; amennyiben a kamerarendszer üzembe helyezésére ezt megelőzően sor kerül, úgy a szerződés 2.3.A. pontja, a 2.3.B. pontban foglaltaknak megfelelően, a kamerarendszer üzembe helyezésének napjával szűnik meg automatikusan.”

2.4. Felek rögzítik, hogy a Szerződésnek a jelen szerződésmódosítással nem érintett rendelkezései változatlan tartalommal maradnak fenn a Felek jogviszonyában, így az 1.1. pontban hivatkozott 3. sz. módosítással megállapított, a Szerződés teljes időtartamára vonatkozó vállalkozói keretösszeg mértéke is változatlan.

2.5. Jelen szerződésmódosítás a mindkét fél általi aláírás napján lép hatályba.”

10. Az V. számú módosítással 2020. április 4-én a szerződő felek a pandémiás helyzettel összefüggő módosításokat építettek a szerződésbe.

2.1. Felek a Szerződés 2.2. pontját az alábbiak szerint módosítják:

„2.2. Vállalkozó a jelen szerződés mellékletét képező Műszaki Leírásban szereplő szolgáltatásokat teljesíti a Megrendelő részére.”

2.2. Felek a Szerződés 2.3. pontját hatályon kívül helyezik.

2.3. Felek rögzítik, hogy a Szerződés 4. sz. módosításában foglaltakat az előző pontban írt módosítás nem érinti.”

11. A beszerző, mint ajánlatkérő az EKR001001242020 azonosítószámú, 2020. október 19. napján megindításra került „Fiumei úti Sírkert őrzés-védés 2020-22” tárgyú Kbt. 112. § (1)

bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárás eredményeként 2020. december 8. napján a kérelmezettel megkötötte a NÖRI/818-40(2020) számú közbeszerzési szerződést.

12. A beszerző 2019. június 6. napjától 2020. szeptember 11. napjáig mindösszesen 232.845.297.- Ft összeget fizetett ki a szolgáltatás ellenértékéért.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

13. A hivatalbóli kezdeményező a hozzá 2020. szeptember 7-én érkezett közérdekű bejelentés alapján lefolytatott vizsgálata során megállapította, hogy álláspontja szerint a beszerző megsértette a Kbt. 4. §-át, az őrzés-védési és biztonsági feladatok ellátására vonatkozóan közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzésével kötött a közbeszerzési értékhatárt meghaladó ellenértékű szerződést. A szolgáltatási szerződés és módosításai, valamint a számlák és főkönyvi kivonatok, továbbá a beszerző összesítése alapján a beszerző 2019. május 3. napjától 2020. szeptember 11. napjáig 232.845.297.-Ft összeget fizetett meg a szolgáltatás ellenében közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

A beszerző állítása szerint megkísérelte közbeszerzési eljárások lefolytatását, azonban az eljárások eredménytelenül zárultak. A beszerző 2019. április 30. napján megindította EKR000363882019 számú közbeszerzési eljárását. Ezen eljárás EKR rendszeren 2019. augusztus 20-án megjelent eredménytájékoztatója szerint az eljárás a Kbt. 53. § (4) bekezdése alapján a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerint eredménytelen lett. A beszerző a 2019. november 14-én indított EKR001041282019 számú eljárását 2020. április 20.-án megjelent eredménytájékoztatója szerint eredménytelenné nyilvánította a Kbt. 53. § (4) bekezdése alapján a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontja szerint.

A beszerző előadta, hogy a szerződést a közbeszerzési eljárása eredményes lefolytatásáig kötötte meg a gazdasági szereplővel, annak érdekében, hogy jogszabályban foglalt kötelezettségét – a Fiumei úti sírkert őrzés-védését – ezáltal biztosítsa. A beszerző bemutatta, hogy a szolgáltatási szerződést öt alkalommal módosították a felek.

A beszerző válasza szerint a szerződés megkötése előtt figyelemmel volt a Fővárosi Törvényszék 2018.01.11. napján kelt 40.P23.286/2017/15. sz., valamint a Fővárosi Ítéletábrla 5.Pf.21.143/2018/6/II. sorszámú ítéleteire.

A beszerző úgy nyilatkozott, hogy a beszerzési igényének kielégítése érdekében közbeszerzési eljárást kíván 2020 őszen lefolytatni, mely érdekében az eljárás a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015 (X. 30.) Korm. rendelet szerinti ellenőrzés lefolytatásához a Miniszterelnökséghez 2020. szeptember 29-én benyújtásra került.

### **A beszerző észrevétele**

14. A beszerző kérte a jogsértés hiányának megállapítását, arra hivatkozott, hogy nem mellőzte jogtalanul a közbeszerzési eljárás lefolytatását, mindent megtett annak érdekében, hogy közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződéssel lássa el a Statútum rendeletben rábizott közfeladatot. A vizsgált szerződést átmeneti időszakra kötötte, tudva a közbeszerzési kötelezettségéről, továbbá az átmeneti szerződésben rögzítésre került, hogy az kizárólag a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatálybalépéséig tart. Az átmeneti szerződést sem kötötte határozatlan időre, abban megjelölésre került egy véghatáridő, amely a vonatkozó folyamatban lévő közbeszerzési eljárás tervezhető időigényéhez igazodott, valamint ezt a szerződésmódosítások során is megfelelően alkalmazta. Egyik közbeszerzési eljárás eredménytelenségének indoka sem

róható a terhére, ugyanis az első közbeszerzési eljárásban nem nyújtottak be érvényes ajánlatot, míg a második közbeszerzési eljárás a mai napon is fennálló világvilágjára figyelemmel módosítandó igények alapján került eredménytelenné nyilvánításra.

15. Hivatkozott a Fővárosi Ítéletábrla 5.Pf.21.143/2018/6/II. sz. másodfokú ítéletének, valamint a Fővárosi Törvényszék 40.P.23.386/2017/15. sz. elsőfokú ítéletének alkalmazhatóságára. A Nemzeti Örökség Intézete létrehozásáról szóló 144/2013. (V.14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) 4. § (2) bekezdésben meghatározott feladatokat a Nemzeti Örökség Intézete létrehozásáról szóló 144/2013. (V. 14.) Korm. rendelet, valamint a VERITAS Történetkutató Intézet létrehozásáról szóló 373/2013. (X. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló 92/2016. (IV.29.) Korm. rendelet 3. § iktatta be, amely alapján 2016. május 1. napját követően a beszerző más feladatai mellett ellátja a magyar nemzet nagyjai emlékének megőrzésével, a Fiumei úti temető értékeinek bemutatásával kapcsolatos feladatokat is. A beszerző ezért tekintettel arra, hogy kettő nap alatt szabályosan – figyelembe véve a Kbt. és a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X.30.) Korm. rendelet szabályait – közbeszerzési eljárást lefolytatni objektíve nem lehet, tudva a Kbt. szerinti közbeszerzési kötelezettségéről, őrzésvédelem tárgyban a vonatkozó közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatálybalépéséig tartó átmeneti időszakra közbeszerzés mellőzésével szerződést kötött. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.328/10/2017. számú határozatban a kezdeményezésnek helyt adva megállapította a Kbt. 4. § (1) bekezdés megsértését. E határozat 46. pontjában a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A Döntőbizottság ezt követően a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján kérte a bíróságtól elsődlegesen a szerződés érvénytelenségének megállapítását, valamint másodlagosan – amennyiben a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt kiemelkedően fontos közérdeket a bíróság fennállónak találja – a szerződés érvényessé nyilvánítása mellett szabjon ki a beszerzővel szemben bírságot. Az elsőfokú bíróság 2018. január 11. napján kelt ítéletében a keresetet, mint alaptalant elutasította és rögzítette, hogy „... a bíróság nem találta jogtalanak a vállalkozási szerződés megkötését. A jogtalan kifejezés azt fejezi ki, hogy a szerződés megkötésének elmulasztása jogellenes. Mindemellett a 2016. április 30-án megkötött vállalkozási szerződés maga is tartalmazta a közbeszerzési eljárás lefolytatásának hiányát, illetve azt, hogy az eljárás megindítása folyamatban van a vállalkozási szerződés megkötésekor. Ekként a bíróság nem állapította meg, hogy az I.r. alperes mellőzte volna a közbeszerzési eljárás lefolytatását, lévén az a szerződés megkötésekor az I.r. alperes jogszerű magatartására tekintettel folyamatban volt, a mellőzés fogalmilag azt fejezi ki, hogy egyáltalában nem kezdte meg és folytatta le az eljárást, ez pedig nem valósult meg.” A Döntőbizottság fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéletábrla 2019. április 25. napján kelt 5.Pf.21.143/2018/6/II. számú ítéletében hasonló álláspontra helyezkedett a szerződés érvénytelensége körében.

A beszerző álláspontja szerint jogszerűen alkalmazható a jelen jogorvoslati ügyre a hivatkozott bírósági ítélet, ugyanis a vizsgált két ügy főbb tényállási elemei azonosak, a beszerző a tőle elvárható minden intézkedést megtett annak érdekében, hogy őrzésvédelmi feladatainak ellátására szerződést kössön közbeszerzési eljárás eredményeként és e szerződés hatálybalépéséig tartó átmeneti időszakra közbeszerzés jogszerű mellőzésével szerződést kötött.

16. Érdemi észrevételében a beszerző arra hivatkozott, hogy a 2017. május 3. napján létrejött közbeszerzési szerződés időbeli hatályának lejártá előtt 2019. februárjában új közbeszerzési eljárás előkészítéséről gondoskodott feltételezve, hogy e közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerül a 2017. május 3. napján kötött szerződéstől számított 24 hónapon belül újabb közbeszerzési szerződés, így folyamatosan biztosítva közbeszerzési eljárások

eredményeként megkötött szerződésekkel a Statútum rendeletben rábízott közfeladatot. Beszerző számára azonban világossá vált, hogy a közbeszerzési eljárást a tőle elvárható legnagyobb gondossággal eljárva sem tudja befejezni 2019. május 3. napját megelőzően, ezért két lehetőséget mérlegelt, egyrészt a 2017. május 3. napján megkötött szerződés időbeli hatályának meghosszabbítását szerződésmódosítás keretében, vagy a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés hatálybalépéséig – de legkésőbb meghatározott határnapig – tartó átmeneti időszakra a fenti részletezett ítéletek alapján vélt bírósági gyakorlat következetességében és jogszerűségében bízva átmeneti szerződést köt. A szerződésmódosítás lehetőségét a beszerző megvizsgálta és arra az álláspontra helyezkedett, hogy annak feltételei nem állnak fenn, jogszerűen nem módosíthatja a korábbi közbeszerzési szerződését. Hivatkozott a beszerzéskor hatályos a Közbeszerzések Tanácsának a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatójára (megjelent a Közbeszerzési Értesítő 2017. évi 81. számában, 2017. május 19. napján), mely szerint „A szerződés időtartamát érintő módosítások megítélése kapcsán javasolt különös körültekintéssel eljárni, tekintettel arra, hogy a határozott időtartamú szerződések esetén a szerződés meghatározott időpontban történő lejártával számolni kell. Következésképpen a határozott időtartam letelte után felmerülő, az eredetileg a szerződés tárgyát képező mennyiségen vagy feladaton felüli szükséglet új beszerzési igénynek minősül, amelynek kezelésére a szerződés módosítása körében nem kerülhet sor. Ez igaz arra az esetre is, amikor folyamatos beszerzési szükséglet esetén a szerződés lejárta előtt megindított közbeszerzési eljárás esetleges eredménytelenné válása miatt merül fel a szerződés módosításának szükségessége.”

17. A beszerző hangsúlyozta, a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés módosításának (meghosszabbításának) lehetőségének elvetését és helyette átmeneti szerződés megkötését a Kbt. kógens rendelkezéseire, a Fővárosi Törvényszék és a Főváros Ítéltábla ítéleteire, valamint a Közbeszerzések Tanácsának vonatkozó Útmutatójára figyelemmel választotta.

18. A NÖRI/488-2 (2019) ikt. sz. vállalkozási szerződés megkötését (2019. május 3.) megelőzően már a beszerző bizonyíthatóan megkezdte a közbeszerzési eljárás előkészítését 2019. február 27. napján, az eljárást megindító hirdetmény még az átmeneti időszakra kötött szerződés megkötése előtt feladásra került az Európai Unió Hivatalos Lapjába, valamint még ezt megelőzően lefolytatásra került a 320/2015. (X.30.) Korm. rendelet szerinti minőségellenőrzés. Beszerző a 2019. februári előkészítéssel még joggal gondolhatta, hogy 2019. május 3. napjára szerződést tud kötni egy körültekintően előkészített, eredményes közbeszerzési eljárás lezárásaként.

19. A közbeszerzés előkészítésének és lefolytatásának pontos és részletes kronológiáját a mellékletként csatolt NÖRI/836-2 (2020) ikt. sz. nyilatkozat tartalmazza. A NÖRI/488-2 (2019) ikt. sz. vállalkozási szerződés 1.4. és 1.5. pontjai az alábbiakat tartalmazzák:

„1.4. Megrendelő által 2016. december 7-én „Fiumei Úri Serkert, Nemzeti Emlékhely, valamint temető őrzés-védési és biztonsági feladatainak ellátása” tárgyú, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárás keretében 2017. május 3-án Vállalkozási Szerződés (a továbbiakban: Vállalkozási Szerződés) jött létre Felek között, NÖRI/145-12(2017) ikt. számon. A Vállalkozási Szerződés időtartama annak az aláírását követő naptól számított 24 hónapig, vagyis 2019. május 4. napjáig terjedő határozott idő.

1.5. Megrendelő a Kbt. szabályainak betartás mellett az 1.4. pontban megjelölt Vállalkozási Szerződés lejárta megelőzően újabb közbeszerzési eljárást indított meg ezen szolgáltatásra, mely eljárás azonban Megrendelő hibáján kívül álló okból a Vállalkozási Szerződés lejárta napjáig várhatóan nem zárul le. Figyelemmel azonban arra a tényre, hogy Megrendelő vagyongazdálkodóként köteles a Objektum folyamatos, napi 24 órás őrzés-védelméről gondoskodni, ezért a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás befejezéséig, ideiglenes jelleggel és a szükséges mértékig, a szolgáltatás magas színvonalú ellátására alkalmas, a szolgáltatást jelenleg is biztosító Vállalkozótól rendeli meg ezen szolgáltatást, a jelen szerződés útján.”

20. A hivatkozott szerződés 2.5. pontja szerint a szerződés felek az 1.5. pont szerinti közbeszerzési eljárás útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel megkötendő vállalkozási szerződés hatálybalépéséig tartó, de legkésőbb 2019. augusztus 31. napjának 24:00 órájáig terjedő határozott időre kötötték. A beszerző a szerződés megkötésekor már folyamatban lévő közbeszerzési eljárás időigényét megfelelően becsülte meg, ugyanis az akkor folyamatban lévő EKR000363882019 azonosítószámú közbeszerzési eljárás 2019. augusztus 13. napján a 2019/S 159-393430 ikt. sz. és KÉ 15664/2019 ikt. sz. eredménytájékoztató hirdetmény feladásával lezárult, a beszerzőnek nem felróható okból eredménytelenül. Kiemelte, hogy semmilyen ráhatása nincs arra, hogy az általa ajánlatkérőként folytatott közbeszerzési eljárásban érvényes ajánlatok kerülnek-e benyújtásra. A beszerző, mint ajánlatkérő a hivatkozott közbeszerzési eljárást azért minősítette eredménytelenné, mert az eljárásban benyújtott valamennyi ajánlat objektív szempontok alapján és a Kbt. kögens jellegéből következően érvénytelennek minősült. Az eredménytelenség nem a közbeszerzési eljárás előkészítésének nem megfelelő volta miatt következett be, amelyet alátámaszt az eljárást megindító felhívásra és a közbeszerzési dokumentumokra vonatkozó, a Miniszterelnökség által 2019. április 18. napján kiállított KSZ-54/1252/2 (2019) ikt. sz. támogató tartalmú közös első és második körös közbeszerzési ellenőrzési (ú.n. minőségellenőrzési) tanúsítvány, valamint nem is az ajánlatkérő számára felróható eljárási hiba vagy hiányosság, amelyet a Miniszterelnökség által 2019. augusztus 6. napján kiállított KSZ-54/1252/3 (2019) ikt. sz. támogató tartalmú közbeszerzési ellenőrzési záró tanúsítvány támaszt alá. Az eljárás eredménytelenné nyilvánításának kötelezettségét kizárólag az ajánlattevők nem megfelelő, érvénytelen ajánlatai keletkeztették.

21. A beszerző amint a 2019. augusztus 12. napján meghozott döntéséből láthatta, hogy a közbeszerzési eljárás eredménytelen, kettő napon belül intézkedett az átmeneti időszakra kötött szerződés meghosszabbításáról (NÖRI/488-11 (2019) ikt. sz. 2019. augusztus 14. napján kelt 1. sz. módosítás). Hivatkozott szerződésmódosítás 2.1. pontja szerint felek az alapszerződés 2.5. pontjában rögzített határozott időtartamának lejárta az Objektum őrzés-védelmi és biztonsági feladatainak ellátására kiírandó új közbeszerzési eljárás útján kiválasztott nyertes ajánlattevővel kötendő vállalkozási szerződés hatálybalépése napján, de legkésőbb 2019. december 31. napjának 24:00 órájában határozták meg. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy Beszerző az EKR000363882019 azonosítószámú közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításának kötelezettségét már 2019. augusztus 5. napján előre látva létrehozta az elektronikus közbeszerzési rendszerben az EKR001041282019 azonosítószámú közbeszerzési eljárást és 2019. augusztus 15. napján megkezdte előkészítő bizottsági üléssel az új közbeszerzési eljárás előkészítését és lefolytatását. Szintén alátámaszthatóan lezárásra kerülhetett volna az új közbeszerzési eljárás a tervezett napig (legkésőbb 2019. december 31. napjának 24:00 órájáig), ugyanis az eljárást lezáró döntési javaslatot a bírálóbizottság 2019. december 17. napján megfogalmazta és a döntéshozó ennek megfelelően meghozta az eljárást lezáró döntését. Ezen közbeszerzési eljárás ismételen eredménytelenül zárult volna, ugyanis kizárólag érvénytelen ajánlatok kerültek ismételen benyújtásra, erre vonatkozóan ajánlatkérőként eljáró beszerzőnek ismételen nem volt ráhatása. Jelen hivatkozott második közbeszerzési eljárásban meghozott eljárást lezáró döntést az egyik ajánlattevő megtámadta és

jogorvoslati eljárásra került sor (D.569/2019. ikt. sz.), amelyben 2020. február 11. napján meghozott D.569/13/2019. számú határozat alapján a bírálatot a beszerző folytatni volt köteles. Ezt követően a bírálat folytatása alatt 2020. március 11. napján kihirdetésre került a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet, amely alapján a közbeszerzési eljárást eredménytelenné kellett nyilvánítani.

22. Az első hivatkozott közbeszerzési eljárásban tehát nem került benyújtásra érvényes ajánlat, amely nem tekinthető olyan körülménynek, amelyre a beszerzőnek ráhatása lehetett. A második hivatkozott közbeszerzési eljárás szintén olyan körülményekre tekintettel került eredménytelenné nyilvánításra (COVID-19 világjárvány és kapcsolódó jogszabályi rendelkezések okán jelentősen megváltozott műszaki igény), amely a beszerzőnek nem róható fel.

23. A pandémia okán megváltozott műszaki igények, a kiemelt állami temetésekről szóló 378/2020. (VII.30.) Korm. rendelet alapján a beszerzőhöz kerül új közfeladat figyelembevételével új, immáron harmadik közbeszerzési eljárás műszaki leírása elkészült és az új közbeszerzési eljárás 320/2015. (X.30.) Korm. rendelet szerinti minőségellenőrzésének befejezése után EKR001001242020 azonosítószámon 2020. október 19. napján megindításra került. Tárgyi eljárás jelenleg bírálati szakaszban tart, kettő ajánlat érkezett, amelyből a bírálóbizottság álláspontja szerint legalább egy érvényesnek tekinthető. A bírálat lezárására előreláthatólag 2020. november 20. napjáig sor fog kerülni, a 320/2015. (X.30.) Korm. rendelet szerinti záró ellenőrzés időigényét is figyelembe véve tervezhetően még 2020. decemberében megkötésre kerül közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződés, ezzel az átmeneti időszakra kötött, többször módosított szerződés lezárul.

24. A hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati kezdeményezésének kérelmi részében helytelenül hivatkozik arra, hogy közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül került kifizetésre 2019. május 3. napjától 232.845.297.-Ft, ugyanis kettő közbeszerzési eljárás a kezdeményezés szerint sem vitatottan folyamatban volt és a harmadik közbeszerzési eljárás jelenleg is folyamatban van. Szintén Kezdeményező által sem vitatott, hogy az átmeneti időszakra szóló szerződés megkötésekor is folyamatban volt az első hivatkozott közbeszerzési eljárás. Figyelembe véve a hivatkozott bírósági ítéleteket álláspontja szerint nem valósult meg a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése a vizsgált szerződés megkötésekor, ebből következően amennyiben sem a vizsgált szerződés, sem annak módosításai vonatkozásában nem állapítható meg a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzése, úgy pusztán a közbeszerzési értékhatárt – pontosabban jelen esetben a Kbt. 111. § d) pontjában jelölt értékhatárt – elérő vagy meghaladó kifizetés nem tekinthető jogsértőnek.

#### **A kérelmezett észrevétele**

25. A kérelmezett kiemelte, hogy a szerződéskötések során törvényesen járt el, csatlakozott a beszerző észrevételében foglaltakhoz és előadta, hogy a beszerző nyilatkozata mindenben megfelel a valós tényeknek, jogi álláspontja helytálló és megalapozott. A szerződések nem ütköznek jogszabályba, ezért semmiségük nem állapítható meg. Az eredeti állapot a szolgáltatás jellegénél fogva nem állítható helyre, ezért jogkövetkezmény alkalmazásának nincs helye.

#### **A Döntőbizottság döntése és jogi indokai**

26. A Döntőbizottságnak azt kellett megvizsgálnia a beszerző jogszerűen mellőzte-e a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

27. A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható volt, hogy a beszerző rendelkezett közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött közbeszerzési szerződéssel, amely alapján 2017. május 3. napjától 2019. május 3. napjáig vette igénybe az őrzésvédési szolgáltatásokat a kérelmezettől, 2019. május 4. napjától 2020. december 8. napjáig azonban közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött közbeszerzési szerződés nélkül, közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött vállalkozási szerződés keretében szerezte be a szolgáltatást.

28. A Döntőbizottság rögzíti, hogy valamennyi közbeszerzési törvény egységesen kötelezte a közpénzt felhasználókat, hogy ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszerthes szerződés megkötése céljából közbeszerzési eljárást kötelesek lefolytatni a megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében.

29. A 2019. május 4-ig hatályos közbeszerzési szerződés figyelembevételével az őrzésvédési szolgáltatásra vonatkozó beszerzések vizsgálatának kezdő időpontja 2019. május 3. napja, ugyanis ezen időponttól állt fenn a beszerző közbeszerzési kötelezettsége és a vizsgált vállalkozási szerződést ezen a napon kötötte meg a beszerző, ezért a Döntőbizottság az ezen időpontban hatályos rendelkezések alapján bírálta el a hivatalbóli kezdeményezést. Ezen időponttól kezdődően a beszerző a hivatalbóli kezdeményezés benyújtásáig 232.845.297.- Ft összeget fizetett meg a kérelmezett részére olyan szerződés alapján, amelynek megkötését nem előzte meg közbeszerzési eljárás lefolytatása.

30. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A közbeszerzési szerződés a Kbt. 3. § 24. pontja szerint a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

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

31. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, továbbá a beszerző sem vitatta, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül, így a Kbt. alanyi

hatálya alá tartozik a beszerző az EKR ajánlatkérői nyilvántartása alapján a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül (EKR azonosítója: EKRSZ\_61162516).

32. A Döntőbizottság másodikként a beszerzés tárgyát vizsgálta és a következőket állapította meg.

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

A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett között létrejött szerződések tárgyukat tekintve őrzésvédelmi feladatok ellátására vonatkoztak, mely beszerzések a Kbt. értelmében szolgáltatás megrendelésnek minősülnek.

33. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzések értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

A Kbt. 16. § (2) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékébe be kell számítani az ajánlatkérő által a részvételre jelentkezők vagy az ajánlattevők részére fizetendő díjat vagy egyéb kifizetést (jutalékot) is, ha az ajánlatkérő teljesít ilyen jellegű fizetést.

A Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:

- a) az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy
- b) az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

A Kbt. 19. § (1) – (5) bekezdései szerint:

(1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

(4) Ha a közbeszerzés (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja az e törvény szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően a Harmadik Rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére, amelyek

- a) önmagában vett becsült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 80 000 eurónál, építési beruházások esetében pedig 1 000 000 eurónál kevesebb, és  
 b) a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becsült érték 20%-át.

(5) A (4) bekezdés szerinti esetben a 111. § szerinti kivételek nem alkalmazhatók.

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.

A Kbt. 21. § (2) bekezdése szerint 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárások esetében - ide nem értve a koncessziós beszerzési eljárásokat - a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni.

A Kbt. 111. § E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő

- d) a 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a tizennyolcmillió forintot nem éri el;

Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 72. § (1) bekezdés d) pontja szerint 2019. január 1. és 2019. december 31. között a szolgáltatás megrendelésre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatár 15 millió forint.

Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény a 70. §-ában a 2020 január 1-jétől 2020. december 31-éig tartó időszakra nemzeti közbeszerzési értékhatár klasszikus ajánlatkérő esetén szolgáltatás megrendelése esetében 15 millió forint.

Az uniós közbeszerzési értékhatár a Közbeszerzési Hatóság Elnökének Tájékoztatója alapján (KÉ 2019. évi 224. szám) a Kbt. 5. §-a szerint valamennyi ajánlatkérő esetében, ha a beszerzés tárgya a Kbt. 3. mellékletében (2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében) szereplő szociális és egyéb szolgáltatás, 750 000 euró, azaz 238 920 000 forint.

A beszerző 2019. május 3. napjától 2020. szeptember 11. napjáig mindösszesen nettó 232.845.297.- Ft-ot fizettek ki őrzés-védési szolgáltatásokra a kérelmezett részére, a beszerzés értéke jelentősen meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

A 2015. évi Kbt. 110. § első mondata alapján a Kbt. Harmadik Része szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések megvalósításakor.

34. A Döntőbizottság végül azt is vizsgálta, hogy a beszerzések vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e. A szerződések, számlák, kifizetések és a beszerző nyilatkozatai alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az elvégzett szolgáltatást a kérelmezett visszterhes jogviszony keretében látta el. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett jogviszonyában a szolgáltatás teljesítésével ellenszolgáltatás állt szemben, ezért a beszerzés visszterhesnek minősül.

35. A Döntőbizottság kiemeli, hogy a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt. kógens, szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten

megengedi. Ebből következően - miután a Kbt. arra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést - a jogsértés megállapítása körében nem vehet figyelembe méltányossági szempontokat, a beszerző jó-vagy rosszhiszeműségét, esetleges szorult helyzetét, az eljárása során tanúsított elvárható gondosságát és körültekintését. A mellőzés azonban mindig jogtalan, a legsúlyosabb közbeszerzési jogsértés, hiszen amennyiben nem állnak fenn a közbeszerzési eljárás mellőzésének feltételei, a beszerző nem jogszerűen jár el, mert nem alkalmazza a Kbt-t ezért jogtalanul mellőzte azt. Beszerző álláspontja szerint a szerződés megkötésével, illetve többszöri módosítással nem valósult meg a közbeszerzési eljárás mellőzése, mivel az érintett időszakban két közbeszerzési eljárást is megkísérelt lefolytatni, azonban mindkét eljárás eredménytelenül zárult, az eredménytelenséghez vezető okok számára nem róhatóak fel. A beszerző azonban a közbeszerzési szerződés hatálya alatt, de nem 2019. februárjában kezdte meg az új eljárás lebonyolítását, mivel az EKR000363882019 számú közbeszerzési eljárását 2019. április 30-án indította meg, melynek 2019. augusztus 20-án jelent meg az eredménytájékoztatója. Tehát néhány nappal a közbeszerzési szerződése lejártát megelőzően indította az új közbeszerzési eljárást, amely időtartam alatt nyilvánvalóan nem folytatható le az új közbeszerzési eljárás. A beszerzőnek folyamatosan fennállt a beszerzési igénye, számolnia kellett azzal, hogy a határozott időtartamú közbeszerzési szerződése 2019. május 3. napján lejár és ezt követően is közbeszerzési eljárás lefolytatása eredményeként létrejött szerződéssel tudja majd biztosítani a feladatai ellátását. A közbeszerzési eljárás időigényét a beszerző tehát nem megfelelően becsülte meg, hiszen 4 nap alatt nem folytatható le a közbeszerzési eljárás és nem köthető közbeszerzési szerződés. Az sem teszi jogszerűvé a szerződés megkötését, hogy az eredménytelenségről szóló hirdetmény feladását követően néhány napon belül intézkedett a szerződés módosításáról és időbeli hatályának A közbeszerzési eljárás mellőzése szempontjából annak sincs relevanciája, hogy a Miniszterelnökség által a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015 (X.30.) Korm. rendelet szerint kiállított záró tanúsítványa alapján az eljárásokat szabályszerűen nyilvánította eredménytelenné. Az sem mentesíti a beszerzőt a közbeszerzési kötelezettség teljesítése alól, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött szerződésében rögzítette, hogy csupán a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás befejezéséig, ideiglenes jelleggel és a szükséges mértékig jött létre a szerződés és a vállalkozó a szolgáltatás magas színvonalú ellátására alkalmas. A veszélyhelyzetre történő beszerzői észrevételek sem alaposak, mivel a 2020. március 11. napján hatályba lépett 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet nem rendelkezik olyan feltétellel, hogy a közbeszerzési eljárásokat eredménytelenné kell nyilvánítani, továbbá 2020. június 18-tól a rendelet hatálytalan és ezen időponthoz képest mintegy 4 hónappal később 2020. október 19. napján indította meg a kiemelt állami temetésekről szóló 378/2020. (VII.30.) Korm. rendelet alapján a beszerzőhöz kerül új közfeladat figyelembevételével az új EKR001001242020 számú közbeszerzési eljárását, melynek eredményeként 2020. december 8-án szerződést is kötött.

A beszerző alappal nem hivatkozhat az észrevételében idézett ítéletekben foglaltakra, hiszen a polgári peres eljárás a közbeszerzési eljárás mellőzésével létrejött szerződések érvénytelenségének megállapítására irányult, a bíróság a szerződések érvénytelenségét vizsgálta és e körben tett megállapításokat. A mellőzés kérdésében nem foglalhatott állást, mivel annak vizsgálata a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. Egyebekben megjegyzi a Döntőbizottság, hogy számos más ítéletében a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mellőzésre tekintettel megállapította az érvénytelenség jogkövetkezményét és bírságot szabott ki. A Budapest Környéki Törvényszék G. 40.075/2018/12 számú ítéletében kifejtette, hogy a „Döntőbizottság által meghozott közigazgatási határozat megállapította a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzését, melynek következménye a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a szerződések semmissége. Az alperesek közötti szerződések megkötésekor hatályos Kbt. 137. §-ának (1)-(3) bekezdései (a régi Kbt. 127. §) a közbeszerzési szerződések

odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében született 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelv (továbbiakban: irányelv) magyar jogba történő implementálása érdekében került megalkotásra. Mindebből következően a perbeli jogvita elbírálásánál az irányadó jogi szabályok értelmezésénél az irányelv célkitűzéseinek való megfelelésre is figyelemmel kell lenni. Amíg a szerződések érvénytelenségével kapcsolatos generális polgári jogi szabályok nem tartoznak az Európai Unió szabályozási jogkörébe, azaz e területen a tagállamok maguk alkothatják meg kötelmi jogi joguk e jogterületre vonatkozó szabályait, addig a közbeszerzési szerződések esetén - a *lex specialis*, valamint az uniós jog hatékony érvényesülésének elvére is figyelemmel - a Ptk. érvénytelenségre vonatkozó klasszikus szabályaihoz képest mind az érvénytelenség kimondására, mind annak jogkövetkezményeire vonatkozó szabályok az uniós jogra is tekintettel, eltéréssel érvényesülnek. Az irányelvi célkitűzések megvalósítását célzó magyar szabályok csak akként értelmezhetők, hogy amíg általánosságban szerződés semmissége esetén a semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség, addig a 2007/66/EK irányelv célkitűzéseinek megfelelően értelmezett Kbt. 137. §-a (a régi Kbt. 127. §) szerint az irányelv által körülírt esetekben a közbeszerzések alá eső polgári jogi jogviszonyokban megkötött szerződések esetén a közbeszerzési eljárások szabályainak megsértése miatti semmisség megállapítására, annak bíróság általi kimondására mindenképpen szükség van. Az irányelv 21. preambulum bekezdése szerint az irányelv hatálya alá tartozó szerződések érvénytelenségére vonatkozó szabályok tagállamok általi meghatározásakor azt a célt kell szem előtt tartani, hogy a felek szerződésből eredő jogainak és kötelezettségeinek érvényesítése és teljesítése megszűnjön. A szerződés érvénytelennek nyilvánításából fakadó következményeket a nemzeti jog határozza meg. A nemzeti jogszabályok ennél fogva előírhatják valamennyi szerződéses kötelezettség visszamenőleges megszűnését, vagy a még teljesítendő kötelezettségekre korlátozhatják a megszüntetés hatályát. Ez nem vezethet a szigorú szankciók hiányához, ha a szerződéses kötelezettségeket már egészben vagy majdnem egészben teljesítették. Ilyen esetekben a tagállamoknak alternatív szankciókat is elő kell írniuk, figyelembe véve a szerződés hatályban maradásának nemzeti jog szerinti mértékét (Kúria Pfv.V.20.095/2016/9.). Jelen esetben az alperesek a megkötött szerződések alapján kölcsönösen teljesítettek, nem maradt ellenszolgáltatás nélkül álló szolgáltatás, az eredeti állapot a szerződések tárgyra, a szerződések irreverzibilis szolgáltatásaira tekintettel nem állítható helyre, a szerződések érvényessé nyilvánítására mód nincs, így a bíróság az érvénytelenség megállapításán túlmenően nem tudott miről rendelkezni. Minderre tekintettel a bíróság az I. r. alperes és a II. r. alperes közötti a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megkötött vállalkozási szerződések érvénytelenségét megállapította a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel a Kbt. 176. § (4) bekezdésére. A felperes által meghozott közigazgatási határozat megállapította a közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzését, melynek következménye a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a szerződések semmissége.”

36. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző, mint ajánlatkérő a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett időszakban jogsértően szerezte be a tárgyi szolgáltatást, ezzel jogsértően mellőzte a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ez alapján a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja szerint megállapította, hogy a beszerző megsértette Kbt. 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

37. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében biztosított hatásköre alapján vizsgálta meg a jogsértően megkötött szerződések semmisségét figyelemmel a Kbt. 137. §-ában foglaltakra.

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

A Kbt. 137. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást vagy kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást [9-14. §, 111. §], mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre e törvény szerint lehetősége volt, szerződéskötési szándékáról külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül.

A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint az (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.

A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy a rendelkező részben meghatározott beszerzéseit a beszerző a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével folytatta le, mivel köteles lett volna közbeszerzési eljárás lebonyolítására.

A Döntőbizottság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy fennállnak-e a Kbt. 137. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak.

A beszerzők nem tettek közzé a Kbt. 137. § (2) bekezdése szerinti hirdetményt a szerződéskötési szándékukról, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy az ebben foglaltak nem állnak fenn.

A Döntőbizottság vizsgálta, hogy kiemelkedően fontos közérdek fűződik-e a szerződés teljesítéséhez. Megállapította, hogy a beszerző nem igazolta, hogy a szerződések semmissége ellentétes lenne a közérdekkel, azt ilyen körülménnyel, adattal, vagy irattal nem támasztotta alá, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdése sem áll fenn. A Döntőbizottság szerint abban áll fenn a közösség érdeke, hogy a beszerzők jogszerű keretek között szerezzék be az őrzés védelmi szolgáltatásokat. A Döntőbizottság ugyanakkor figyelembe vette a felek közötti szerződések megkötésétől eltelt hosszú időtartamot. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2019. május 3. napján létrejött NÖRI/488-2(2019) számú vállalkozási szerződés és annak módosításai a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmissek.

A továbbiakban a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdése alapján az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása körében vizsgálta, hogy az eredeti állapot helyre állítható-e. A Döntőbizottság a szerződések tartalma alapján megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre, a szerződésben szereplő szolgáltatást a beszerző az érvénytelenség bekövetkezésének időpontjáig már igénybe vette. A Döntőbizottság minderre

figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja alapján megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

38. 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.

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.

A 2015. évi Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei 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.

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.

A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján, valamint a (7b) bekezdései szerint további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

39. A Döntőbizottság jelen esetben a bírság kiszabását nem mérlegelhette, a Kbt. kötelezően rendeli a bírság alkalmazását. A Döntőbizottság a jogsértést súlyosnak ítélte, mivel az a közpénzek átlátható felhasználásának törvényi célját hiúsította meg.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a beszerzés tárgyát, valamint a jogtalan mellőzéssel érintett beszerzés értékét. Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság megítélése szerint a beszerző súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével megkötött szerződése alapján teljesült a szolgáltatás megrendelése, mely során az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges. A Döntőbizottság ugyanakkor mérlegelte, hogy a beszerző megkísérelte közbeszerzési eljárás lefolytatását, azonban közbeszerzési

szerződés megkötésére nem került sor. A Döntőbizottság figyelembe vette a beszerzés kötelezően biztosítandó jellegét, valamint a beszerző által felhozott azon körülményeket, amelyek a kötelezően ellátandó feladatok bővülése esetén terhelték a beszerzőt.

40. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján az érvénytelenség jogkövetkezményeként további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe vette a bírság összegének megállapítása során. Mérlegelte a szerződés tárgyát, a szerződés értékét, e szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak.

41. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó az Ákr. 126. § (2) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

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

43. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. 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) bekezdése a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása 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.

B u d a p e s t, 2021. február 1.

***Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk.***  
***közbeszerzési biztos,***  
***az eljáró tanács elnöke***

***Bankóné Nagy Helga sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Puskás Sándor sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapja:**

1. Hivatalbóli kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Beszerző képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
4. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)