



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

Az ügy iktatószáma: D.482/27/2020.

A tanács tagjai: Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bonifert Zsolt közbeszerzési biztos, Dr. Puskás Sándor közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Közbeszerzési Hatóság elnöke
(Budapest, Riadó u. 5.)
A kezdeményező képviselője: Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó
KRID: 248798778

Az ajánlatkérők: Budapesti Közlekedési Zrt.
(Budapest, Akácfa u. 15.)
KRID: 12154481
Budapesti Közlekedési Központ Zrt.
(Budapest, Rumbach Sebestyén u. 19-21.)
KRID: 23028966

A BKV Zrt. ajánlatkérő képviselője: Dr. Tölgyesi Andrea felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A BKK Zrt. ajánlatkérő képviselője: Dr. Imreh Borbála jogtanácsos

A részvételi szándékát jelző egyéb érdekelt: JCDecaux Hungary Zrt.
(Budapest, Ganz u. 16. IV. em.)
KRID: 13408381

A beszerzés tárgya, értéke: Budapesti közösségi közlekedési eszközök és közlekedési köztéri reklámhelyek reklám célú hasznosítása, nettó 5.736.000.000.-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 az ajánlatkérők megsértették a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 165. § (12) bekezdésére és a Kbt. 166. § (5) bekezdésére tekintettel a Kbt. 2. § (3) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőket egyetemlegesen 5.000.000.-Ft, azaz ötmillió forint bírság megfizetésére kötelezi.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőket, 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 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 annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérők 2016. október 14-én közös ajánlatkérői (konzorciumi) együttműködési megállapodást kötöttek jelen koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozóan, melynek 1. számú melléklete egyebek mellett az alábbi rendelkezéseket is tartalmazta:

„A) FELELŐSSÉGI REND

3.4.4. Abban az esetben, ha az Eljárásban tárgyalni lehet ajánlattevőkkel, akkor a tárgyaláson lehetőség szerint valamennyi bírálóbizottsági tagnak részt kell venni.

3.5. A Bírálóbizottság 7 tagú, elnökét a BKV adja. A Bírálóbizottságba a BKK 3, a BKV 4 tagot delegál.

3.6. Tagok megállapodnak abban, hogy a Bírálóbizottság akkor határozatképes, ha tagjainak legalább a kétharmada (5 fő) jelen van. a Bírálóbizottság egyszerű többséggel hozza meg döntéseit, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt, illetve az elnök egyetértése nélkül a döntés nem hozható meg („elnöki vétőjog”).

B) ELJÁRÁSI REND

2.1.3. A részvételi jelentkezés/ajánlattétel beérkezését követően a BKV köteles a BKK bírálóbizottsági tagjai számára bírálati lapot készíteni, továbbá javaslatot tenni a bírálóbizottsági ülés megtartásának időpontjára és helyszínére vonatkozóan.

3. DÖNTÉSHOZATALI REND

3.3. [...] Az ajánlatok érvényességéről, érvénytelenségéről, amennyiben az nem minősül a 3.2. pontban meghatározott közbenső döntésnek, illetőleg az Eljárás ajánlattételi szakaszának eredményéről szóló döntést a Bírálóbizottság döntési javaslata alapján:

(i) a BKK részéről: Igazgatóság

(ii) a BKV részéről: Igazgatóság hozza meg.”

2. A Budapesti Közlekedési Zrt. Alapszabálya a módosításokkal egységes szerkezetben (2020. június 24.-i hatályú) 10.5. pontja rögzíti, hogy „Az Igazgatóság szükség szerint, de évente legalább 10 alkalommal ülésezik. Az Igazgatóságot az elnök hívja össze. Az elnök akadályoztatása esetén követendő eljárást az Igazgatóság Ügyrendje szabályozza.

Az ülést annak megkezdése előtt legalább 8 nappal – a napirend, a hely és az időpont és az előterjesztő megjelölésével – írásban, elektronikusan (e-mail, telefax) vagy nyomtatott formában (ajánlott levél vagy futárral kézbesítve) kell összehívni. Rendkívüli esetben az ülés

8 napon belülrre is összehívható elektronikus hírközlő eszköz (e-mail, telefax, telefon, távirat vagy futár) útján is.”

BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. Alapszabálya (2020. november 5.-i hatályú) 10.3. pontja rögzíti, hogy „Az Igazgatóság szükség szerint, de évente legalább 6 (hat) alkalommal ülésezik. Az Igazgatóságot az elnök, az elnök akadályoztatása esetén két igazgatósági tag együttesen hívja össze.

Az ülést annak megkezdése előtt legalább 4 (négy) munkanappal – a tervezett napirend, a hely és az időpont megjelölésével – az Igazgatóság ügyrendje szerinti formában kell összehívni. Rendkívüli esetben az ülés 4 (négy) napon belülrre is összehívható telefax, telefon vagy e-mail útján. A meghívóhoz mellékelni kell a napirendi pontokhoz tartozó előkészítő anyagokat is.

Az ülésre – tanácskozási joggal – a Felügyelőbizottság elnökét és a könyvvizsgálót is meg kell hívni.”

3. A Budapesti Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: BKV Zrt.) és a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (a továbbiakban: BKK Zrt.) ajánlatkérők 2016. január 22-én feladott és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2016/S 016-024755. iktatószám alatt megjelent részvételi felhívás útján a Kbt. IV. része szerinti koncessziós beszerzési eljárást indítottak a bevezető részben meghatározott szolgáltatási koncesszió beszerzése tárgyában. A részvételi felhívásban az alábbi előírások szerepeltek:

„II.1.1) Az ajánlatkérő által a szerződéshez rendelt elnevezés:

Budapesti közösségi közlekedési eszközök és közlekedési köztéri reklámhelyek reklám célú hasznosítása

VI.3.5) Az ajánlati biztosítékra vonatkozó előírások: (adott esetben)

Ajánlattevőnek az eljárás második, ajánlattételi szakaszában benyújtandó ajánlatának az érvényességi feltétele 15 000 000 Ft ajánlati biztosíték Kbt.-nek megfelelő rendelkezésre bocsátása.

VI.4.10) A koncessziós eljárást a BKK Zrt. (1075 Budapest, Rumbach S. u. 19-21.) és a BKV Zrt. közös ajánlatkérőként (jelen eljárásban: Ajánlatkérő) folytatja le oly módon, hogy az operatív lebonyolítást a BKV Zrt. végzi.”

A részvételi dokumentáció I. Fejezet 28. pontja az alábbi előírásokat tartalmazta:

„Alkalmazandó jogszabály

Az eljárást megindító felhívásban és e dokumentumban nem szabályozott kérdésekre a 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről és végrehajtási rendeletei az irányadók.”

4. Két részvételi jelentkezés érkezett, amelyet négy gazdasági szereplő nyújtott be. A BKV Zrt. ajánlatkérő 2016. október 26-án megküldött részvételi szakaszt lezáró összegezésében mindkét részvételi jelentkezést alkalmasnak és érvényesnek minősítette.

5. A BKV Zrt. 2016. október 27-én ajánlattételi felhívást küldött a gazdasági szereplők részére. A felhívás 16. pontja az alábbiakat is tartalmazta:

„A Kbt. 122. § lehetőséget biztosít Ajánlatkérőnek a tárgyalás tartására. Ajánlatkérő a közbeszerzési útmutatóban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához a tárgyalások befejezésének időpontjától van kötve. Az ajánlati kötöttség az utolsó tárgyalás befejezésének időpontjától számított 30 nap. [...] Ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy a tárgyalások befejezésével ajánlati kötöttség jön létre, az ajánlati kötöttség időtartama a Kbt. 87. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel 30 nap, amely a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt feltételekkel hosszabbítható.”

6. A BKV Zrt. által 2019. július 19-én megküldött végleges ajánlattételi felhívásban az alábbi előírások is szerepeltek:

„9. Az ajánlati kötöttség időtartama: Ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy a szakmai ajánlat vonatkozásában a jelen felhívásban meghatározott (végleges ajánlatok bontása) időpontban, az árak vonatkozásában az ártárgyalás lezárásával (tárgyalások befejezése) ajánlati kötöttség jön létre, az ajánlati kötöttség időtartama a Kbt. 87. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel 30 nap, amely a Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglalt feltételekkel hosszabbítható.

13. 3. 3. Ajánlattevőnek az eljárás második, ajánlattételi szakaszában benyújtandó ajánlatának az érvényességi feltétele 15 000 000 Ft ajánlati biztosíték Kbt.-nek megfelelő rendelkezésre bocsátása.”

7. A bontási jegyzőkönyvek szerint mindkét részvételre jelentkező ajánlatot nyújtott be, az ajánlatkérő az ajánlatok bontásakor ismertette a beszerzés becsült értékét is. Az ajánlatkérő 2019. augusztus 9-én lezárta a tárgyalásokat. A JCDecaux Hungary Zrt. és a VBM Városbútor Média Kft. közös ajánlattevők végleges ajánlatuk 98. oldalán, a Publimont Hirdetésszervező Kft. és a Hungaroplakát Reklám Kft. ajánlatuk 26. oldalán igazolták az ajánlati biztosíték rendelkezésre bocsátását.

8. A Fővárosi Közgyűlés 2019. november 5-én meghozta a 956/2019. számú határozatot (a továbbiakban: Kgy. határozat), amelyben az alábbiak szerepeltek:

„A Fővárosi Közgyűlés felhívja a főpolgármestert, a Fővárosi Önkormányzat intézményeinek vezetőit, valamint a Fővárosi Önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok ügyvezetését, hogy fentiek szerinti egységes koncepció elfogadásáig a Fővárosi Önkormányzat, annak intézményei és kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságai ne kössenek egy évnél hosszabb időre szóló, a tulajdonukban, használatukban vagy vagyonelemükben lévő reklámfelületek hasznosítására irányuló szerződéseket.”

9. A BKV Zrt. ajánlatkérő a 2019. november 7-én az ajánlattevők részére megküldött összegezésében a beszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánította az alábbi indokolással:

„A Fővárosi Közgyűlés 2019. november 5. napján tartott ülésén, 15. napirendi pontként megjelölt, Javaslat egyes reklámozási célú felületek hasznosításáról szóló koncepció kidolgozására tárgyú előterjesztésben megfogalmazott határozati javaslatot fogadott el, mely szerint a Fővárosi Önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok ne kössenek egy évnél hosszabb időre szóló, a tulajdonukban, használatukban vagy vagyonelemükben lévő reklámfelületek hasznosítására irányuló szerződéseket. A BKV Zrt.-t és BKK Zrt.-t ezen döntés kötelezi a Budapest Főváros Önkormányzata vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 22/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelet alapján. 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 [Kbt. 53. § (4)-(6) bekezdés]. A szerződés megkötésére, illetve a teljesítésére képtelenné válás hátterében a jogszabályhelyet tartalommal kitöltő 53. § (4) bekezdése értelmében az ajánlattételi határidő lejártát követően beállott, az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény állhat. Ugyancsak eredménytelenséghez vezet, ha ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. A Kbt. 53. §-ának (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek az eljárást ezekben az esetekben eredménytelenné kell nyilvánítania. Utóbbi megfogalmazás alapján az ajánlatkérői mérlegelés látszólagos: valójában arra korlátozódik, hogy értékelje a tényleges körülményeket az előre nem láthatóság, illetve az ajánlatkérő hatókörén kívül állóság szempontjából. Amennyiben ezek bizonyítottan fennállnak, az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.”

Az összegezésben az ajánlatkérők érvénytelenné nyilvánították a Publimont Hirdetésszervező Kft. és a Hungaroplakát Reklám Kft. közös ajánlattevők ajánlatát.

10. A JCDecaux Hungary Zrt. és a VBM Városbútor Média Kft. közös ajánlattevők által megfizetett ajánlati biztosíték 2019. november 15-én visszautalásra került a részükre.

11. A kezdeményező a 2019. december 9-én benyújtott kezdeményezésében kérte az ajánlatkérővel szemben jogsértés megállapítását. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást lefolytatta és az ajánlatkérők által 2020. január 22-én átvett D.557/16/2019. számú határozattal a jogsértés megállapítása mellett megsemmisítette a BKV Zrt. 2019. november 7-én az ajánlattevők részére megküldött összegezését. Az ajánlatkérők 2020. február 5-én, illetve 2020. február 6-án azonnali jogvédelem iránti kérelmet tartalmazó keresetet terjesztettek elő.

12. Az ajánlatkérők a koncessziós beszerzési eljárást 2020. február 19-én a Kbt. 166. § (5) bekezdése alkalmazásával felfüggesztették a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

13. Az ajánlatkérők azonnali jogvédelem iránti kérelmét a Fővárosi Törvényszék a 2020. február 19-én kelt 103.K.700.069/2020/11. számú végzésével elsőfokon elutasította, amelyet a Kúria a 2020. április 7-én kelt Kpkf.V.39.003/2020/3. számú végzésével hatályában fenntartott.

14. A Fővárosi Törvényszék a 2020. november 25. napján kihirdetett ítéletében a felperesek kereseteit elutasította.

A hivatalbóli kezdeményezés

15. A kezdeményező 2020. november 12-én benyújtott kezdeményezésében kérte a Kbt. 165. § (12) bekezdése és a Kbt. 127. § (1) bekezdése megsértésének megállapítását. Ismertette az ajánlatkérő 2019. november 7-i összegezését követően történt eseményeket, majd kifejtette, hogy 2020. október 21-én megkeresés érkezett a koncessziós beszerzéssel kapcsolatosan a részére, melyben tájékoztatást kértek arról, hogy a döntőbizottsági határozat meghozatalát követően az ajánlatkérők végrehajtották-e a döntést. A kezdeményező előadása szerint megkereste az egyik ajánlatkérőt, mely válaszában közölte, hogy az azonnali jogvédelem iránti kérelme elutasítását követően semmilyen eljárási cselekményt sem hajtott végre a tárgybani eljárás tekintetében.

16. A kezdeményező álláspontja szerint figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság D.557/16/2019. számú határozatával megsemmisítette a tárgyi koncessziós beszerzési eljárásban 2019. november 7-én az ajánlattevők részére megküldött összegezését, továbbá arra, hogy az ajánlatkérők e döntéssel szemben benyújtott azonnali jogvédelem iránti kérelmét a bíróság elutasította, az azonnali jogvédelmet elutasító döntés közlésével beállt az ajánlatkérők Kbt. 165. § (12) bekezdéséből eredő kötelezettsége. A döntőbizottsági határozat végrehajtására vonatkozó halasztó hatályú döntés iránti kérelmük eredménytelen volt, ekként a Kúria, mint másodfokú bíróság elutasító döntésének közlésétől számított harminc napon belül kötelesek lettek volna az új eljárást lezáró döntés meghozatalára. Figyelemmel arra, hogy a Kbt. 126. § (5) bekezdése a Kbt. 75. § (2) bekezdését nem rendeli kötelező jelleggel alkalmazni, a Kbt. 75. § (2) bekezdés d) pontja szerinti lehetőséggel az ajánlatkérő akkor élhetett volna, ha azt az eljárást megindító felhívásban előre rögzíti, ám ebben az esetben is döntést kellett volna hoznia, legfeljebb az eredménytelenségről, ha meg tudja indokolni, hogy

más jogszerű döntés nem hozható. Az ajánlatkérő azonban az eljárást megindító felhívásban nem írta elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés d) pontjának alkalmazását, mint az eljárás eredménytelenségét megalapozó esetet. Az ajánlatkérőknek a Kbt. 127. § (1) bekezdéséből és a 165. § (12) bekezdéséből eredő kötelezettségük, hogy a döntőbizottsági határozat véglegességének időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozzanak, mely kötelezettség jelen esetben - az azonnali jogvédelemre tekintettel - a Kúria, mint másodfokú bíróság azonnali jogvédelmet elutasító döntése közlésének időpontjától számítandó. Az eljárást lezáró döntés törvényi rendeltetése megjeleníteni azokat a tényeket, szempontokat, érveket és összefüggéseket, amelyeken az ajánlatkérő döntése alapul. Az összegezés előírt tartalmú elkészítésével – a nyilvánosság és átláthatóság követelményére is figyelemmel – biztosítható az ajánlattevő teljes körű tájékoztatása.

17. A kezdeményező a jogorvoslati eljárás során előterjesztett észrevételében kérte az ajánlatkérők azzal kapcsolatos nyilatkozatai beszerzését, miként alakult az ajánlati kötöttség és az ajánlati biztosíték fenntartása, illetve jogi sorsa.

Az ajánlatkérők észrevételei

18. Az ajánlatkérők kérték a jogsértés hiányának a megállapítását. Előadták, hogy a koncessziós beszerzési eljárást felfüggesztették a D.557/16/2019. számú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult per jogerős befejezéséig a Kbt. 166. § (5) bekezdése alapján és erről értesítették az ajánlattevőket. Csatolták az ezt alátámasztó iratokat. A BKV Zrt. ajánlatkérő előadta, hogy azon ajánlattevő részére, amelynek ajánlata érvényes lett, az eredménytelenné nyilvánítás miatt visszautalta az ajánlati biztosítékot, illetve ajánlati kötöttség az eredménytelenségre tekintettel nem állt fenn. Az érintett beszerzéssel összefüggésben a D.557/16/2019. számú határozat meghozatalát követően semmilyen egyéb irattal nem rendelkezik, kizárólag a peres iratok és a beszerzési eljárás felfüggesztése tárgyában hozott döntés áll rendelkezésére. Az ajánlati kötöttség fenntartására a felfüggesztés miatt az ajánlatkérőnek sem lehetősége, sem kötelezettsége nem volt, a Kbt. 165. § (12) bekezdése szerinti kötelezettség pedig a D.557/16/2019. számú döntőbizottsági határozat véglegessé válását követően fog bekövetkezni.

19. Részvételi szándékát jelezte a JCDecaux Hungary Zrt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

20. A Döntőbizottság a Kbt.-nek a koncessziós beszerzési eljárás megindításakor, 2016. január 22. napján hatályos rendelkezései alapján a kezdeményezést az alábbiak szerint vizsgálta meg.

21. A Kbt. 1. § (1) bekezdése szerint e törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat, valamint a koncessziós beszerzési eljárásokat, és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslati szabályait.

A Kbt. 1. § (2) bekezdése szerint e törvény Első Része, valamint Ötödik-Nyolcadik Része alkalmazásában közbeszerzési eljárás alatt a koncessziós beszerzési eljárásokat is érteni kell, kivéve, ahol e törvény kifejezetten eltérően rendelkezik.

A Kbt. 2. § (3) bekezdése alapján az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A joggal való visszaélés tilos.

A Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 118. § (1) bekezdése szerint az ajánlatérőnek e Rész szerint kell eljárnia a nemzeti értékhatárt - a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások esetében az uniós értékhatárt - elérő vagy meghaladó építési vagy szolgáltatási koncesszió beszerzése esetén.

A Kbt. 118. § (3) bekezdése szerint az ajánlatkérő a koncessziós beszerzési eljárást szabadon alakítja ki az Első Részben, valamint az e Részben foglalt alapelvek és alapvető eljárási szabályok betartásával.

A Kbt. 118. § (4) bekezdése szerint a koncessziós eljárás egy vagy több szakaszból is állhat, az eljárást megindító felhívásban tájékoztatást kell adni az eljárás lebonyolításának menetéről, több szakaszból álló eljárás esetében az egyes szakaszok céljáról, valamint fel kell tüntetni a befejezés indikatív időpontját. Az eljárás menetére vonatkozó részletesebb tájékoztatást az egyéb közbeszerzési dokumentumokban is meg lehet adni, ennek keretében egyértelmű tájékoztatást kell adni arról, hogy az ajánlattevőket az eljárás mely pontjától terheli ajánlati kötöttség. Ha az ajánlatkérő az eljárás során pontosítja az eljárás menetére vonatkozó információkat, erről az eljárásban szereplő minden gazdasági szereplőt értesít, az eljárást megindító felhívásban foglalt alapvető információk vagy a közbeszerzési dokumentumokban közöltek változása esetén pedig a 119. § (3) bekezdése szerint jár el.

A Kbt. 127. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles minden ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt - vagy a bontást megelőzően azokat a gazdasági szereplőket, akik az eljárás iránt érdeklődésüket jelezték -, írásban tájékoztatni az eljárás eredményéről, az eljárás eredménytelenségéről, valamely ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ajánlatának, illetve részvételi jelentkezésének érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról, az erről hozott döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül. Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásának befejezését követően köteles olyan írásbeli összegezést készíteni - és azt minden ajánlattevő részére egyidejűleg megküldeni - amely tájékoztatást nyújt az ajánlatok elbírálásáról és a nyertes ajánlat kiválasztásának indokairól, a jogorvoslati lehetőségről és a szerződéskötési moratórium pontos tartamáról.

A Kbt. 144. § (3) bekezdés alapján, ahol e rész közbeszerzést vagy közbeszerzési eljárást említ, azon a koncessziós beszerzési eljárást, és a tervpályázati eljárást is érteni kell.

A Kbt. 154. § (3) bekezdés szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának megindítása esetén az ajánlatkérő a folyamatban levő közbeszerzési eljárását felfüggesztheti, amiről köteles a Közbeszerzési Döntőbizottságot értesíteni. A felfüggesztés a folyamatban lévő eljárási határidőket a felfüggesztés időtartamával meghosszabbítja.

A Kbt. 165. § (12) bekezdése szerint, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, az ajánlatkérő köteles a határozat végrehajthatóságának időpontjától számított harminc napon belül új eljárást lezáró döntést hozni. Ha az eljárás előre láthatólag nem eredménytelen, döntése meghozatala előtt - határidő

tűzésével - be kell szereznie valamennyi érvényes ajánlatot tevő nyilatkozatát arról, hogy ajánlatát fenntartja. Ha az ajánlattevő a megadott határidőben nem nyilatkozott, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát nem tartja fenn. Ha az ajánlatkérő az eljárásban való részvételt ajánlati biztosíték adásához kötötte, az ajánlatát fenntartó ajánlattevőnek igazolnia kell az ajánlati biztosíték fenntartását vagy újbóli rendelkezésre bocsátását az ajánlati kööttségnek az ajánlatkérő által meghatározott új idejére.

A Kbt. 166. § (5) bekezdése szerint, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának bírósági felülvizsgálatát kéri, az ajánlatkérő a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását felfüggesztheti, a szerződés megkötését elhalaszthatja a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

22. Az Európai Parlament és a Tanács koncessziós beszerzésekről szóló 2014/23/EK (2014. február 26.) irányelvében (a továbbiakban: irányelv) foglaltakkal. Az irányelv 30. Cikk (1) bekezdése is deklarálja, hogy „Az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő szabadon szervezi meg a koncessziós jogosult kiválasztásához vezető eljárást, amelynek azonban meg kell felelnie ezen irányelv rendelkezéseinek”, majd alapvetően az eljárási garanciákat, feltételeket rögzíti – hasonlóan a Kbt. szabályaival – a koncessziós beszerzési eljárás sajátosságaira tekintettel.

Az irányelv 40. Cikk (1) bekezdése szerint „Az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő a lehető leghamarabb tájékoztat minden részvételre jelentkezőt és ajánlattevőt az ajánlatok odaítéléséről szóló döntésről, beleértve a nyertes ajánlattevő nevét, a címzett jelentkezése vagy ajánlata elutasításának indokait, valamint az eljárás megisméltésére vagy a közzétett koncessziós hirdetményben meghirdetett koncesszió odaítélésének elmaradására vonatkozó döntés indokolását”.

23. A jogalkotó a Kbt. szabályozási rendszerében az általános rendelkezések között határozta meg a törvény alapelveit, melyek közül kiemelendő a Kbt. 2. § (3) bekezdésében meghatározott alapvető szabály, hogy a közbeszerzési eljárás valamennyi szereplője a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően köteles eljárni. Ugyanezen bekezdésben a Kbt. hangsúlyosan rögzíti a joggal való visszaélés tilalmát. Ezen alapelv a korábbi közbeszerzési törvények alapelveiben még nem ekként szerepelt, a korábbi szabályozásban a jogalkotó a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvi követelményét határozta meg. Az alapelveknek kiemelt szerepük van a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában, az alapelvek rendelkezéseinek megfelelően kell értelmezni és alkalmazni az egyes tételes szabályokban meghatározott törvényi követelményeket, azaz a jogértelmezésnek és a jogalkalmazásnak a Kbt. kógens szabályozása mellett biztosítania kell mind az alapelvek, mind a tételes rendelkezések érvényesülését. Azonban a közbeszerzési eljárás szereplőinek, így az ajánlatkérőknek is akként kell értelmezniük és alkalmazniuk ezen rendelkezéseket, hogy az egyik jogszabályi rendelkezés alkalmazása nem járhat egy másik rendelkezés érvényesülésének ellehetlenítésével.

Az egyes jogszabályi rendelkezéseket nem csak önmagukban, hanem összességükben is értelmezni kell annak érdekében, hogy az ajánlatkérő eljárása a Kbt. fentiekben kifejtett jogszabályrendszerének megfeleljen.

Mindezeknél fogva a tételesjogi, illetve az alapelvi rendelkezéseket a törvény céljával összhangban kell értelmezni és alkalmazni. Amennyiben az ajánlatkérő nem így jár el, kiragad környezetéből, összefüggéseiből egy-egy jogszabályi rendelkezést, akkor az, bár önmagában jogszerűnek tűnhet, a fentiekben kifejtett koherencia megbontásával bekövetkezik a jogsértő állapot.

A jogorvoslati irányelvek több rendelkezésével való összhangot teremtette meg a jogalkotó a Kbt. 165. § (12) bekezdésében, mely a közbeszerzési ügyekben egyrészt biztosítja a gyors és hatékony eljárást, másrészt a jogsértés reparációjának lehetőségét azzal, hogy amennyiben a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésének megsemmisítéséről határozott, úgy az ajánlatkérő kötelezettségévé tette, hogy a határozat véglegességének időpontjától számított 30 napon belül új eljárást lezáró döntést hozzon.

Ugyanakkor a jogalkotó a Kbt. 166. § (5) bekezdésében biztosította az ajánlatkérő számára a folyamatban lévő közbeszerzési eljárása felfüggesztésének lehetőségét a bíróság jogerős határozatának meghozataláig arra az esetre, ha a Döntőbizottság határozata ellen közigazgatási pert indítottak.

A tényállásban rögzítettek szerint a Döntőbizottság a D.557/16/2019. számú határozatával a jogsértés megállapítása mellett megsemmisítette az ajánlatkérő koncessziós beszerzési eljárást lezáró döntését. Ezen határozat 2020. január 22. napján került közlésre mindkét ajánlatkérővel, így a Kbt. 165. § (12) bekezdése szerinti véglegesség e napon beállt, melyből kifolyólag a kötelezően meghozandó új döntésre nyitva álló 30 napos határidő 2020. február 21. napja volt. Az ajánlatkérők ehhez képest 2020. február 19. napján a rendelkezésükre álló 30 naptól a 28. napon függesztették fel a Kbt. 166. § (5) bekezdése szerint a jelen koncessziós beszerzési eljárást, holott már 2020. február 5., illetve 6. napján benyújtották keresetleveleiket az előzményi határozattal szemben. Így állt elő az a helyzet, hogy a Kbt. 165. § (12) bekezdése szerinti 30 naptól mindössze 2 napjuk maradt arra, hogy új eljárást lezáró döntésüket meghozzák. Az tényként volt megállapítható, maguk az ajánlatkérők hozták a Döntőbizottság tudomására annak tényét, hogy az előzményi határozat átvételétől semmilyen eljárási cselekményt nem foganatosítottak a tárgyi koncessziós beszerzési eljárásban.

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményező iratában a Kbt. 165. § (12) bekezdésének megsértését jelölte meg. A Döntőbizottság az ajánlatkérők által az előzményi eljárásban becsatolt konzorciumi együttműködési megállapodásban foglaltakat azon szempontból tette vizsgálat tárgyává, hogy jelen specifikus helyzetben, amikor a közös ajánlatkérők, mindketten mint gazdasági társaságok (zártkörűen működő részvénytársaságok) milyen eljárásrendet alakítottak ki az egyes döntéseik, illetve az eljárást lezáró döntéseik meghozatalára. Ezen megállapodás a tényállásban hivatkozottak szerint rögzíti, hogy az ajánlatkérői döntéseket bíráló bizottsági eljárás előzi meg, a bíráló bizottság javaslatai alapján pedig a döntés meghozatalára az ajánlatkérők igazgatóságai hozzák meg döntésüket, azaz mindkét gazdasági társaság igazgatóságának e vonatkozásban formális döntést kell hoznia. A Döntőbizottság az ajánlatkérők alapító okiratait a fentiek fényében megvizsgálva megállapította, hogy a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. alapszabályának 10.3. pontja rendelkezik az igazgatóság összehívásáról, amely szerint az ülést annak megkezdése előtt legalább 4 (négy) munkanappal kell összehívni. A Budapesti Közlekedési Zrt. alapszabályának 10.5. pontja rendelkezik az igazgatóság összehívásának rendjéről, mely pont általános szabályként kifejezetten azt írja elő, hogy az igazgatóság üléseit legalább a tanácskozás időpontja előtt 8 nappal kell összehívni. Ugyanezen pontok ettől való eltérést csak rendkívüli helyzet esetén tesznek lehetővé, mely jelen esetben nyilvánvalóan szóba sem került, azaz az ajánlatkérőknek az általános szabályok szerint kell gondoskodniuk a bíráló bizottsági eljárás lefolytatásának eredményéhez képest az igazgatóságaik összehívásáról.

A fentiekben írtak alapján egyértelműen megállapítható, hogy az új eljárást lezáró döntés meghozatalára nyitva álló 2 nap alatt az ajánlatkérők – a rájuk vonatkozó, saját maguk által megállapított szabályok betartása mellett – nyilvánvalóan nem tudnak a Döntőbizottság

D.557/16/2019. számú határozatában megsemmisített eljárást lezáró döntés helyett új eljárást lezáró döntést hozni, amelyet egyébként az a körülmény is nehezít, hogy az ajánlati biztosítékot visszautalták a JCDecaux Hungary Zrt. és VBM Városbútor Média Kft. közös ajánlattevők részére. Az ajánlatkérők a Kbt. 166. § (5) bekezdése szerinti felfüggesztő döntés meghozatalával saját maguk tették lehetetlenné a Kbt. 165. § (12) bekezdésében előírt 30 napon belüli döntés meghozatalát. Ezzel bekövetkezett az a helyzet, hogy döntéseik látszólag ugyan megfelelhetnek a Kbt. 165. § (12) bekezdésében és a Kbt. 166. § (5) bekezdésében foglaltaknak, azonban az ajánlatkérők jogosultságukat akként gyakorolták, hogy ezzel saját maguk tették lehetetlenné a döntési kötelezettség betartását. Ezzel a magatartásukkal az ajánlatkérők megsértették a Kbt. 165. § (12) bekezdésére és a Kbt. 166. § (5) bekezdésére tekintettel a Kbt. 2. § (3) bekezdését, mivel visszaélészerűen, a szabályozás céljával ellentétesen gyakorolták a felfüggesztés jogintézményét az új eljárást lezáró döntés vonatkozásában.

24. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján a rendelkező rész szerinti jogsértést állapította meg.

25. 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.

26. A Döntőbizottság jelen esetben a bírság kiszabását indokoltnak tartotta, mivel az ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azáltal, hogy a felfüggesztés jogintézményével visszaélve elhalasztotta az új eljárást lezáró döntése meghozatalát, ezáltal nem biztosítva az egyetlen érvényes ajánlatot benyújtó közös ajánlattevők szerződéskötéshez fűződő jogát, illetve érdekét. A Döntőbizottság figyelembe vette a jogorvoslattal érintett koncessziós beszerzési eljárás becsült értékét (nettó 5.736.000.000.-Ft), valamint azt a tényt, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság mindezen tényezőket együttesen mérlegelve a bírság összegét a rendelkező részben meghatározott mértékben állapította meg és az ajánlatkérőket a Kbt. 29. § (4) bekezdése alapján egyetemlegesen kötelezte annak

megfizetésére, tekintettel a Kbt. 29. § (2) bekezdése szerinti közös ajánlatkérői minőségükre (részvételi felhívás VI.4.10. pontja).

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

28. A határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatát a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselőt 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.

Budapest, 2021. január 7.

Dr. Fáry Zoltán sk.
a tanács elnöke

Bonifert Zsolt sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Puskás Sándor sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Ajánlatkérők képviselői, kizárólag elektronikus úton
2. Kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Egyéb érdekelt, kizárólag elektronikus úton
4. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton