



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
Tel.: 06-1/882-859
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.546/14/2020.

A tanács tagjai: Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Andriská Szilvia közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(Budapest, Riadó u. 5.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Bakos Balázs felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár
(Budapest, Szabó Ervin tér 1.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Pálinkás Csilla ügyvéd

A kérelmezett neve: OKTKER-NODUS Kiadó Oktatási,
Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.
(Veszprém, Bartók Béla utca 12.)

A kérelmezett képviselője: Dobsa Sándor Gábor felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerzés tárgya, értéke: „Kommunikációs akkreditált szakmai továbbképzések, 1. rész - Hatékony kommunikáció közgyűjteményekben c. tréning”, 25.039.370.-Ft.

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

H A T Á R O Z A T –ot.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés 1. eleme tekintetében megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését, a kezdeményezés 2. eleme körében megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontját.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírság megfizetésére kötelezi.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek 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.

INDOKOLÁS

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Egyrészt az Emberi Erőforrások Minisztériuma EU Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság, mint támogató, másrészt a Szabadtéri Néprajzi Múzeum, mint kedvezményezett között 2016. december 16. napján EFOP-3.3.3-VEKOP/16-2016-00001 sz. támogatási szerződés jött létre EFOP és VEKOP keretén belül Múzeumi és könyvtári fejlesztések mindenkinek című projekt keretén belül.

A projekt összköltsége 2.000.000.000.-Ft, befejezésének tervezett napja 2020.01.31.

A támogatási szerződés 2017. november 8-i 1. sz. módosítása a projekt indikátorait, a közbeszerzési tervet, és a HR tervet módosította.

A támogatási szerződés 2019. április 16-i 2. sz. módosítása a projekt mérföldköveit módosította.

2. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérőhöz 2019. március 5-én 2 db indikatív árajánlat érkezett, melynek alapján a becsült érték alátámasztására sor került.

3. Az ajánlatkérő 2019. április 30. és 2019. május 7. napja között előzetesen telefonos igényfelmérést végzett az EFOP-3.3.3-VEKOP/16-2016-00001 azonosító számú, „Múzeumi és könyvtári fejlesztések” konstrukcióban megvalósuló „Az én könyvtáram” című kiemelt projektben a „Hatékony kommunikáció közgyűjteményekben” című képzés megvalósításával kapcsolatban a 2019. szeptemberétől tervezett képzések potenciális résztvevői létszámának felmérésére, régióként.

Az igényfelmérés eredményéről készült, 2019. május 9. napján kelt jegyzőkönyvben foglaltak szerint összesen 103 fő jelezte előzetesen a részvételi szándékát a tárgyi képzésre. A jegyzőkönyvben rögzítésre került, hogy az igények a tervezett 100 fős létszámmal arányosak és igény van arra, hogy 1-1 vidéki helyszín: Kelet-Magyarország, illetve Dunántúl is szerepeljen a képzések megvalósításának helyszínéként.

4. Az ajánlatkérő az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben EKR000735012019 azonosítószámon a Kbt. Harmadik Rész 113. § (1) bekezdése szerinti nyílt eljárást indított a bevezető részben meghatározott szolgáltatás megrendelés tárgyában.

A Kbt. 113. §-a szerinti összefoglaló tájékoztatás közzétételére 2019. június 5. napján került sor.

Az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumok 2019. június 14. napján kerültek megküldésre az ajánlattételre felhívott és érdeklődésüket jelző 4 gazdasági szereplő részére.

5. A felhívás II.1.7) pontja alapján biztosított volt a részajánlattétel lehetősége, 1. és 2. részekre.

Az 1. részre vonatkozó feltételek:

II.2.2) Fő CPV-kód(ok): 80000000-4, 80500000-9.

II.2.3) A teljesítés helye:

4 alkalommal - 1093 Budapest, Közraktár u. 34.

1 alkalommal Kelet-Magyarország (Debrecen, Miskolc vagy Nyíregyháza)

1 alkalommal Dunántúl (Veszprém, Pécs vagy Győr).

A felhívás II.2.4) pontja a közbeszerzés mennyiségére vonatkozóan az 1. rész tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

„A „Múzeumi és könyvtári fejlesztések mindenkinek” című, EFOP-3.3.3-VEKOP/16-2016-00001 sz. „Az én könyvtáram” kiemelt projektben a Hatékony kommunikáció közgyűjteményekben című 60 órás akkreditált szakmai továbbképzés megtartása 100 fő részére, tréning formában.

Célcsoport: Az ország különböző területén dolgozó 100 fő könyvtári és egyéb közgyűjteményi szakember.

Időzítés: 100 fő képzése (15-25 fős csoportokban) 2019. szeptember 1–december 31-ig.

Ajánlattevő/Szolgáltató feladata:

- A tréninget a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár által akkreditált (19014-1/2018/KOZGYUJT) képzési program és tematika szerint kell megtartani. A tematika tartalmazza egy-egy tematikai egység témáját, oktatási célját, követelményeit, az alkalmazandó módszereket, eszközöket és a résztvevői teljesítmények értékelésének módját.

- A 60 órás tréning megtartása 100 fő részére (15-25 fős csoportokban) 4 alkalommal.

Tekintettel a projektben előírt indikátorokra, abban az esetben, ha a tréning megtartása 100 főnél kevesebb résztvevő részére történik, az teljesítésként nem fogadható el, ajánlatkérő teljesítés igazolást nem állít ki. A 100 fő résztvevő biztosítása ugyanakkor Ajánlatkérő feladata, melyre garanciát vállal.

- A képzési alkalmakon a résztvevők számára kiosztandó segédanyagok, prezentációk, handoutok kinyomtatása, sokszorosítása, az oktatási helyszínre szállítása. - A képzést záró résztvevői esettanulmányok (100 db) szöveges értékelése és minősítése. - A tematika alapján részletesen kidolgozott képzési terv (tanmenet, órarend, oktatói prezentációk, irodalom és hivatkozás-jegyzék, hasznos linkek, az előadásokon bemutatott pl. videók linkjei stb.) és résztvevői munkafüzet.

- Vidéki helyszín biztosítása 2 alkalommal. 1 alkalommal Kelet-Magyarország (Debrecen, Miskolc vagy Nyíregyháza), egy alkalommal Dunántúl (Veszprém, Pécs vagy Győr). A helyszínhez kapcsolódó elvárások: A felnőttoktatásra alkalmas oktatóterem: - rendelkezzen 1 fő oktatói, 1 fő oktatásszervezői és 25 fő résztvevői férőhellyel - berendezése legyen alkalmas egyrészt tréning, ill. számítógép használatot igénylő órák tartására. Szükséges a képzés megvalósításához szükséges valamennyi felszerelés biztosítása, így oktatói számítógép/laptop (Office programokkal és böngészővel), projektor és vetítövászon, flipchart tábla (flipchart papírokkal és tollakkal), továbbá minden résztvevő számára internet hozzáférést biztosító számítógép/laptop (Office programokkal és böngészővel) Az oktatóterem a helyi tömegközlekedéssel is jól megközelíthető, központi részen helyezkedjen el és a résztvevők számára napközbeni önellátó étkezés az oktatóterem közelében elérhető legyen.”

II.2.5) Értékelési szempontok

Minőségi szempont:

Az előírt szakértői gyakorlaton felüli tapasztalat

20

Ár szempont:

Ajánlati ár

80

A II.2.7) pont szerint a szerződés időtartama:

Kezdés dátuma – Befejezés dátuma: 2019.09.01-2019.12.31.

II.2.12) Európai uniós alapokra vonatkozó információk:

A közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos. A Projekt száma vagy hivatkozási száma: EFOP-3.3.3-VEKOP/16-2016-00001.

A III. pont rögzítette a kizáró okokat és az alkalmassági feltételeket.

V.2) További információk:

3. Az ajánlatban szakmai ajánlatot kell benyújtani: a tematika alapján részletesen kidolgozott képzési terv (tanmenet, órarend, oktatói prezentációk, irodalom- és hivatkozás-jegyzék, hasznos linkek, az előadásokon bemutatott pl. videók linkjei stb.) Az I. részben a szakmai ajánlatnak tartalmaznia kell a vidéki helyszínek címét és jellemzőit, melyből a felhívás 4. pontjában írt elvárásoknak megfelelés megállapítható.

6. A közbeszerzési eljárás 1. részében a közbeszerzési dokumentáció II. Műszaki leírás című fejezete szerint:

„Célja: A könyvtárakban és más közgyűjteményekben dolgozó szakemberek felkészítése:

- személyes kommunikációs stílusuk, erősségeik elmélyítésére és fejlesztendő területeik megismerésére;
- konfliktushelyzeteik asszertív megoldására, az ehhez szükséges kommunikációs eszköztár alkalmazásának elsajátítására;
- prezentációs és tárgyalástechnikai ismereteik továbbfejlesztésére a közgyűjteményi hálózaton belüli partnerség és együttműködés erősítése érdekében.”

7. Kiegészítő tájékoztatás kérésére nem került sor.

8. Az ajánlattételi határidő lejártáig, 2019. június 28. napján 10:00 óráig az 1. rész tekintetében négy ajánlattevő nyújtott be ajánlatot.

A bontási jegyzőkönyvben foglaltak szerint a rendelkezésre álló anyagi fedezet

- az 1. rész tekintetében nettó 28.000.000.-Ft,
- a 2. rész tekintetében nettó 3.123.071.-Ft.

9. Az ajánlatkérő a 2019. július 25. napján kelt összegezésben a közbeszerzés 1. és 2. része tekintetében eredményessé nyilvánította az eljárást, mind az 1., mind a 2. rész tekintetében a kérelmezettet jelölte meg a nyertes ajánlattevőként.

10. Az ajánlatkérő, mint megrendelő és a kérelmezett, mint vállalkozó között 2019. augusztus 22. napján került sor a vállalkozási szerződés megkötésére. A közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében a vállalkozói díj nettó 23.300.000.-Ft volt. A szerződés 2.2. pontjában a vállalkozó kijelentette, hogy az általa vállalt ár minden olyan költséget

tartalmaz, amely a jelen szerződés tárgyát képező feladatok teljes körű megvalósításához szükséges.

A szerződés 3. pontja szerint:

„3. A szerződés teljesítése, határidői
Befejezési határidő: 2019. december 31.”

A szerződés 4.2. pontja alapján:

„4.2. Teljesítés helye:

I. rész:

1093 Budapest, Közraktár u. 34. (FSZEK Oktatási Központ) – 3 alkalom

4025 Debrecen, Simonffy u. 57. – 1 alkalom

8200 Veszprém, Bartók Béla u. 12 – 1 alkalom”

11. F. F. szakmai vezető 2019. október 30. napján kelt, „a Hatékony kommunikáció a közgyűjteményekben képzés résztvevői keretlétszámának növelése” tárgyú, az ajánlatkérő gazdasági igazgatója részére készült feljegyzése a következőket tartalmazta:

„A képzés sikeres, elismertsége és visszajelzései alapján a jelentkezők száma ezt érdemben, mintegy 20 százalékkal meghaladja, különösen a Kelet-Magyarországi térségből, így ennek alapján szükségesnek tartom egy új csoport indítását.”

12. Az ajánlatkérő és a kérelmezett a szerződést az 1. rész tekintetében egy alkalommal módosították.

A 2019. november 28. napján kelt szerződésmódosítás jogalapjaként a szerződő felek a Kbt. 141. § (4) bekezdésének c) pontját jelölték meg.

A felek kijelentették, hogy a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket a megrendelő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A szerződésmódosítás alapján az 1. rész tekintetében a Szerződés 2.1 pontjában meghatározott ellenérték nettó 23.300.000.-Ft-ról nettó 28.540.000.-Ft-ra emelkedett.

A vállalkozási szerződés 3. pontja az alábbiak szerint módosult:

„3. A szerződés teljesítése, határidői
Befejezési határidő: 2020. január 31.”

A Szerződés 4.2. pontja az alábbiak szerint módosult:

„4.2. Teljesítés helye:

I. rész:

1093 Budapest, Közraktár u. 34. (FSZEK Oktatási Központ) – 4 alkalom

4025 Debrecen, Simonffy u. 57. – 1 alkalom

8200 Veszprém, Bartók Béla u. 12 – 1 alkalom”

„Felek a megkötött szerződésüket a fenti változásokkal nem érintett részben változatlanul hatályosnak tekintik.”

13. A szerződésmódosításról szóló KÉ-23803/2019. iktatószámú hirdetmény VI.2.2) pontja szerint a módosítás indoka:

„A képzéshez kapcsolódó közbeszerzés előkészítésekor 2019. április 30-május 7-ig telefonos igényfelmérésre került sor, a 2019. május 9-én kelt jegyzőkönyv alapján 103 fő jelezte előzetes részvételi szándékát. A kapcsolódó közbeszerzés keretszámai ennek alapján kerültek meghatározásra. A képzés sikere, elismertsége és visszajelzései alapján a

jelentkezők száma ezt érdeemben, mintegy 20 százalékkal meghaladja, különösen a Kelet-Magyarországi térségből, így ennek alapján szükséges egy új csoport indítása.”

A hivatalbóli kezdeményezés

14. A Közbeszerzési Hatóság Elnöke 2020. december 21-én nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárása ellen.

15. Kérte az ajánlatkérővel szemben a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, valamint az ajánlatkérővel és a nyertes ajánlattevővel szemben a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontjában foglalt feltétel fenn nem állására tekintettel a Kbt. 141. § (8) bekezdésének megsértésének a megállapítását, továbbá a jogsértővel szemben bírság kiszabását.

16. A hivatalbóli kezdeményezés 1. eleme:

A feltételezett jogsértés időpontja: 2019. június 14. napja, az ajánlatkérő által a felhívás megküldésének napja.

A feltételezett jogsértés tudomására jutásának időpontja, figyelemmel a Kbt. 153. § (4) bekezdésére: 2020. október 28. napja, mely időpont a közigazgatási hatósági ellenőrzés befejezésének napja.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során nem járt el megfelelő alaposággal a résztvevők számának meghatározása tekintetében, mely az alkalmak számának megemelését és a teljesítési időtartam meghosszabbítását eredményezte.

A hivatalbóli kezdeményező szerint az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően az igényfelmérés folyamatát, az igényfelmérés mikéntjét és annak utólagos kiértékelését is kellő gondossággal kellett megterveznie. Ennek során lehetősége lett volna az igényfelmérési folyamat megkezdése előtt olyan igényfelmérési lap elkészítésére, olyan kérdésekkel (pl. kiket kérdez, mit kérdez, milyen formában kérdez), mely kérdésekre adott válaszok kiértékelése alapján a létszámváltozás lehetőségére is tekintettel a közbeszerzési dokumentumok egyértelmű tartalommal elkészíthetők lettek volna. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő nem rendelkezett olyan szakmai tapasztalattal bíró személyi állománnyal, mely az előzetes felmérés alapján a résztvevők száma tekintetében pontosabb prognózissal szolgált volna, igénybe vehette volna kifejezetten ilyen, vagy hasonló szolgáltatásra szakosodott szakemberek segítségét/munkáját.

Az ajánlatkérő azonban az igényfelmérés alapján nem kezelte teljes körűen a létszámváltozás lehetőségét.

A felhívás II.2.4) pontja a közbeszerzés mennyiségére vonatkozóan csak azon lehetőségről rendelkezett, ha a tréning megtartása 100 főnél kevesebb résztvevő részére történik, a 100 fő résztvevő biztosítására pedig az ajánlatkérő garanciát vállalt. Ajánlatkérő annak ellenére határozott meg létszámkeretet, hogy sem a támogatási szerződés, sem annak módosításai kötelezettséget erre tekintettel nem írtak elő számára. Mindezekre figyelemmel a beszerzés tárgyát az igényfelmérés alapján az ajánlatkérő nem határozta meg kellő körültekintéssel, a

szerződéses feltételek nem kezelték azon életszerű helyzetet, ha többen utólag jelzik a képzéseken történő részvételi szándékukat.

Az ajánlatkérő hivatkozott azon körülményre a megfelelő előkészítés körében, miszerint 2018. március 21. - november 20. közötti időszakban országszerte tartottak előadást, többek között a projektben tervezett képzésekről. A kezdeményező arra vonatkozóan nem rendelkezik információval, hogy miért nem engedett eltérést a létszám növekedése tekintetében, miről tájékoztatta a felmérés során az előadásokon résztvevőket (pl. a részvételi szándék egyben biztos részvételt is jelent, a később jelentkező igényt nem tervezi az ajánlatkérő befogadni a képzésbe). Ugyancsak nem részletezte az ajánlatkérő a 2019. július 4-5. napjai között megrendezett Magyar Könyvtárosok Egyesület Vándorgyűlése, valamint a 2019. szeptember 30-i könyvbemutató sikere vonatkozásában azon előre nem látható körülményeket, melyekre gondos előkészítés mellett sem számíthatott.

A kezdeményező álláspontja szerint a közbeszerzés előkészítésekor a résztvevők számának meghatározása tekintetében, a közbeszerzési eljárás Kbt. 28. § (1) bekezdésével adekvát előkészítésekor az ajánlatkérő akkor járt volna el a megfelelő gondossággal, ha a képzésen való részvételi szándék előzetes felmérését – annak eredményére tekintettel - arra alkalmas módon, kellő részletességgel, megfelelő szakmaisággal elvégzi/elvégezteti. Így elvégzett/elvégeztetett előzetes felmérés eredményére figyelemmel adja meg a közbeszerzési dokumentumokban a résztvevők számát, valamint rendelkezik a résztvevők számának nem csak a csökkenő, de növekvő változása kapcsán követendő eljárásról is, figyelemmel a beszerzés tárgyának azon jellegére, melynek alapján a jövőbeli létszámváltozás szükségszerűen felmerülhet.

17. A hivatalbóli kezdeményezés 2. eleme:

A feltételezett jogsértés időpontja: a szerződésmódosítás aláírásának napja, azaz 2019. november 28. napja.

A feltételezett jogsértés tudomására jutásának időpontja, figyelemmel a Kbt. 153. § (4) bekezdésére: 2020. október 28. napja, mely időpont a közigazgatási hatósági ellenőrzés befejezésének napja.

Az ajánlatkérő beszerzési igénye a jelen hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tárgya szerinti közbeszerzési eljárás felhívása szerint 100 fő oktatására irányult 60 órában, határozott időtartamra, 2019. december 31. napi befejezési határidővel. Az ellenőrzési eljárás során az ajánlatkérő által csatolt kérdőív alapján került sor az előzetes igényfelmérésre egy szaktanácsadói hálózat tagjai által megyénként, illetve a fővárosban a rendelkezésükre álló kommunikációs csatornák segítségével.

Figyelemmel az első kezdeményezési elemre, a kezdeményező álláspontja szerint azon szerződésmódosítási indok, miszerint a meghirdetett képzésre a szerződés teljesítésének megkezdését követően az eredetileg tervezettnél többen jelentkeztek, nem tekinthető előre nem látható körülménynek.

Az ajánlatkérő érdekkörébe esik a beszerzés tárgyával kapcsolatos, előre ismerhető bizonytalanságok kezelése a megfelelő szerződéses feltételek előírásával. Az ajánlatkérőnek már az eljárást megindító felhívásban egyértelműen meg kell határoznia a

közbeszerzés tárgyával, mennyiségével kapcsolatos alapvető elvárásait. A jelen hivatalbóli kezdeményezés tárgya szerinti közbeszerzési eljárás előkészítésekor az ajánlatkérő az oktatásban érintett résztvevők számának kalkulálása során feltételezhetően nem volt minden lehetséges körülményre figyelemmel akkor, amikor fixen, 100 főben határozta meg a képzésben részt vevő személyek számát. Előállhat ugyanis a szerződés teljesítése során olyan életszerű helyzet, mint pl. az előzetesen részvételi szándékukat jelzők betegsége, előre be nem tervezett hosszabb szabadságolása, vagy akár, mint jelen esetben az eredetileg tervezettnél több személy jelentkezése. A beszerzési igény meghatározásakor kellő gondosság mellett e bizonytalansági tényezők az ajánlatkérő által előre láthatók voltak, e tényezőkkel az ajánlatkérőnek számolni kellett volna.

Az ajánlatkérő a fentiekre figyelemmel meghatározhatta volna a képzésben résztvevők számát oly módon, hogy a közbeszerzési eljárás dokumentumaiban mozgásteret hagy magának azzal, hogy a szerződés teljesítése során esetlegesen felmerülő körülményekre tekintettel magában a szerződésben ez a helyzet kezelhető vagy a szerződés a Kbt. 141. §-ban foglalt jogalapok alapján jogszerűen módosítható legyen.

A hatósági ellenőrzés során rendelkezésre álló iratok alapján a szerződés teljesítése során nem merült fel olyan váratlan helyzet, amelyet előreláthatatlan körülményként lehetne értékelni, és ami így megalapozná a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont szerinti szerződésmódosítás jogszerűségét. Más szerződésmódosítási jogalapot a felek nem jelöltek meg, egyéb jogalap fennállásának körülményeit nem igazolták.

18. A kezdeményező 2021. január 12-én a következő nyilatkozatot tette:

19. Ad. 1. elem:

A Megvalósíthatósági Tanulmány az ajánlatkérő részéről nem került megküldésre a Közbeszerzési Hatósághoz.

Az ajánlatkérőnek az ellenőrzési eljárás során a tényállás tisztázása körében lett volna lehetősége azon részletes nyilatkozat megtételére, melyre csak a jelen jogorvoslati eljárás során, a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés tekintetében került sor. Ezzel ellentétben az ajánlatkérő ellenőrzési eljárás alatt tett nyilatkozatai a képzésben részt vevők számának maximalizálására figyelemmel csupán az előzetes telefonos igényfelmérésre, valamint a képzésre később jelentkezők számára tekintettel a 2019. július 4-5. napjai között megrendezett Magyar Könyvtárosok Egyesület Vándorgyűlése és a 2019. szeptember 30-i könyvbemutató sikerének indokolás nélküli közzétételére korlátozódtak. Annak kifejtése, miszerint a humán közszolgáltatásokban dolgozók számára tervezett képzések négy különböző típusú és célcsoportú tanfolyammal kerülnek megvalósításra, és e tanfolyamok keretszáma a 440 főre tekintettel kerülnek felosztásra, valamint, hogy a *Hatékony kommunikáció közgyűjteményben* című tréning indikátor értéke a Megvalósíthatósági Tanulmány alapján 100 fő részvételét célozta, elmaradt.

Mindezekre figyelemmel a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés nem tartalmaz téves állítást.

A közbeszerzés tárgya tekintetében a résztvevői létszám esetleges változása olyan körülmény, amellyel az ajánlatkérőnek már az előkészítés során számolni kellett volna.

A képzésre jelentkezésre irányuló hajlandóság esetleges növekedése egy olyan jövőbeli változás, amely nem tekinthető előre nem láthatónak.

20. Ad. 2. elem:

A Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontján alapuló közbeszerzési szerződés módosítása tekintetében az ajánlatkérő általi előre nem láthatóság mellett alapvető követelmény, hogy a módosítás a szerződés teljesítéséhez szükséges legyen, vagyis ne egy utólagos, megváltozott, de nem feltétlenül a teljesítéshez elengedhetetlenül szükségszerű igényből eredjen.

A módosítási igény felmerülésekor vizsgálni kell, hogy a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény miatt az eredeti szerződéses feltételek mellett lehetetlenné válik-e a szerződés teljesítése.

Az a körülmény, hogy a meghirdetett képzésre a szerződés teljesítésének megkezdését követően az eredetileg tervezettnél többen jelentkeztek, nem olyan körülmény, amely a szerződés teljesítését akadályozta, ezáltal a módosítást szükségessé tette volna. A hatósági ellenőrzési eljárás során a szerződés teljesítésével kapcsolatban sem az ajánlatkérő, sem a nyertes ajánlattevő nem adott elő olyan körülményt, amely alátámasztaná, hogy a képzésre való utólagos többlet jelentkezés akadályozta volna a szerződés teljesítését, ezzel szükségessé téve a szerződés módosítását.

Fentiekre figyelemmel a szerződésmódosítás tekintetében a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontja szerinti feltétel azon eleme, mely szerint a szerződésmódosítás szükséges, sem állt fenn, tekintettel arra, hogy a szerződés teljesítésére anélkül is sor kerülhetett volna.

Az ajánlatkérő észrevétele

21. Az ajánlatkérő az észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte, a következő indokok alapján:

22. Ad. 1. elem:

A közbeszerzési eljárás gondos előkészítése az ajánlatkérő alapvető érdeke. Ezt figyelembe véve járt el a képzéssel kapcsolatos igények felmérése során. Megfelelő szaktudású és helyismerettel rendelkező szaktanácsadókat kért fel a felmérések elvégzésére, ezeket központilag összegezte, megfelelően dokumentálta, majd kiértékelte. Ennek eredménye lett a képzések létszámának előzetes meghatározása. Ennek alapján készültek el a közbeszerzési dokumentumok, amik biztosították, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésnek megfelelően „az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni.”

A pályázati felhívásnak megfelelően a projekt keretében – egyéb tevékenységek mellett - humán közszolgáltatásokban dolgozók számára továbbképzési programok kerültek tervezésre a megvalósíthatósági tanulmányban. A pályázati kiírás ehhez kapcsolódóan indikátor értékeket határozott meg, ez 440 fő képzésbe bevont humán közszolgáltatásokban dolgozót jelentett a könyvtári területen.

(Forrás: <https://www.palyazat.gov.hu/efop-333-vekop-16-orszgos-mzeumi-s-knyvtari-kzponti-fejleszts-cimen-elrheto-palyazati-felhivas-28-oldalan-a-3.7.1-es-pontban-elrheto-indikatorokat-tartalmazo-tablazata.>)

Az EFOP-3.3.3-VEKOP/16 pályázati kiírás kötelező elvárásként fogalmazta meg a 19 megyei könyvtárral, és az Országos Széchényi Könyvtár Könyvtári Intézetével történő együttműködést.

A szakmai célok eredményessége és társadalmi elfogadottsága érdekében a FSZEK ugyanakkor további partnerek bevonására tett kezdeményezést. A Magyar Olvasástársaság, az Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, a Könyvtárostanárok Egyesülete, valamint a két nagy szakmai szervezet: a Magyar Könyvtárosok Egyesülete és az Informatikai és Könyvtári Szövetség a projekt teljes időszakában együttműködő partnere volt. A FSZEK a megvalósíthatósági tanulmány előkészítésekor 2016. augusztusától októberig a fenti szervezetekkel és intézményekkel folyamatosan konzultációkat folytatott.

Ezek alapján került meghatározásra a humán közszolgáltatásokban dolgozók számára tervezett képzések köre (négy különböző típusú és célcsoportú tanfolyammal), tematikája és keretszáma, felosztva – az egyszeri beszámítás elvét alkalmazva – a 440 fő továbbképzésben részvevő humán közszolgáltatásban dolgozóra vonatkozó indikátort az egyes képzések között. Így került a megvalósíthatósági tanulmányba a jogorvoslati eljárásban érintett Hatékony kommunikáció közgyűjteményekben című tréning, az erre eső indikátor érték, 100 fő részvételét célozva.

(Forrás: Megvalósíthatósági tanulmány 127. oldal III.4.11. Akkreditált képzések szervezése, megtartása könyvtári és más közgyűjteményi szakemberek számára 4 - Hatékony kommunikáció közgyűjteményekben).

Az ajánlatkérő 2018. március 21-november 20-ig minden megyében és a fővárosban projektismertető rendezvények – azaz összesen 20 program - keretében mutatta be tevékenységeit, tervezett képzéseit, közöttük ezt a képzést, azaz kellő gondossággal igyekezett a lehetőséget megismertetni a potenciális célcsoporttal. A projekt jellegéből és a képzés újdonságából adódóan ekkor még csak a terveket tudta ismertetni, ilyen korábbi képzési tapasztalata, eredménye nem állt rendelkezésre.

Dátum		Város	Részvevők száma (fő)
2018.03.21	Baranya megyei szakmai nap	Pécs	90
2018.03.26	Borsod megyei szakmai nap	Miskolc	59
2018.05.07	Hajdú-Bihar megye szakmai nap	Debrecen	70
2018.05.14	Békés megye szakmai nap	Békéscsaba	49
2018.06.06	Pest megyei szakmai nap	Szentendre	57
2018.06.13	Komárom-Esztergom megye szakmai nap	Tatabánya	58
2018.06.19	Somogy megye szakmai nap	Kaposvár	74
2018.06.21	Csongrád megyei szakmai nap	Bordány	102
2018.07.05	Zala megyei szakmai nap	Keszthely	
2018.09.10	Veszprém megyei szakmai nap	Veszprém	63
2018.09.18	Győr-Moson-Sopron megyei szakmai nap	Győr	85
2018.09.24	Nógrád megyei szakmai nap	Salgótarján	71
2018.09.24	Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szakmai nap	Nyíregyháza	80
2018.09.25	Budapesti szakmai nap	Budapest	54
2018.09.27	Jász-Nagykun-Szolnok megyei szakmai nap	Szolnok	68
2018.10.01	Vas megyei szakmai nap	Szombathely	116
2018.10.16	Tolna megyei szakmai nap	Szekszárd	45
2018.10.29	Heves megyei szakmai nap	Eger	64
2018.11.19	Fejér megyei szakmai nap	Székesfehérvár	52
2018.11.20	Bács-Kiskun megyei szakmai nap	Kecskemét	60

Ezt követően az előzetes igényfelmérésre 2019. április 30. és május 7. között került sor. A felmérést a projektben 2017. augusztus 1-jén létrehozott szaktanácsadói hálózat tagjai végezték, akik minden megyében, illetve a fővárosban 2-2 fővel – összesen 40 fővel – látták el feladatukat.

A szaktanácsadói hálózat tagjai megfelelő felkészültséggel (többek között 2018. januárjában elvégzett 30 órás Felkészítés a szaktanácsadói feladatok ellátására akkreditált képzés elvégzése alapján), helyismerettel végezték feladataikat, más szakértő, vagy piaci szereplő bevonása az igényfelmérésbe indokolatlan forrásfelhasználás lett volna. A szaktanácsadók helyben, a rendelkezésükre álló kommunikációs csatornák segítségével mérték fel országosan az igényeket.

Az előzetes igényfelmérés során a résztvevők létszámának felmérése történt meg, ekkor a tréningekre konkrét időpont még nem volt, csak tájékoztató jelleggel annak megadása, hogy 2019. őszén várható. Az igényeket a projektiroda szaktanácsadó-koordinátori csoportjához juttatták el telefonon. A visszajelzések összesítéséről 2019. május 9-én kelt jegyzőkönyv készült.

Mivel a projektben a képzéshez a Megvalósíthatósági Tanulmány a fent bemutatottak szerint az arányos indikátor értéket, 100 fő résztvevőt rendelt, így a felmérés ennek a kontingensnek a felhasználását célozta.

A kapcsolódó közbeszerzési eljárás lebonyolításának finisében, akkor már a potenciális dátumok meghatározásával - a szerződéskötés függvényében - feltételes jelentkezéseket regisztrált 2019. augusztus közepén. A Moodle rendszerben, mely portáljának oktatási felülete a fenti előzetes regisztráció után indulhatott a valós jelentkezés, 2019. szeptember elején. A fenti felmérés eredményeit visszaigazolta, hogy az akkor regisztrált 103 főből az őszi képzésekre 102 fő ténylegesen jelentkezett is, belőlük 1 fő személyes okokból végül nem vett részt a képzésben, így a tanfolyamokba 101 fő kapcsolódott be.

A projekt keretében fejlesztett szakmai kiadványsorozat, illetve a 90 köznevelést támogató mintaprogram 2019. második felében jutott el a célcsoporthoz.

Az alábbi két eredménykommunikációs tevékenység a szakmai érdeklődők figyelmét jelentősen felkeltette.

A 2019. július 3-5-i Magyar Könyvtárosok Egyesülete (MKE) Vándorgyűlése keretében a projekt első alkalommal önálló szakmai szekciót szervezhetett Székesfehérváron.

Ez a Vándorgyűlés szempontjából rendhagyó esemény volt, megszokott módon az MKE területi és szakmai szervezetei szerveznek szekciókat, a projekt azonban lehetőséget kapott önálló programsor szervezésére.

A projekt nemcsak szekciót, de kiállítóstandot is működtetett a helyszínen, a rendezvény teljes időtartama alatt. A bemutatkozás sikere többek között abban mérhető, hogy a legtöbb érdeklődőt – 141 főt – Az én könyvtáram program szekciója vonzott a Vándorgyűlésen. Közöttük számos szakember volt, akit a helyszíni bemutatkozás lelkesített fel és jelezte érdeklődését a képzés iránt, mivel ekkor láthatták első kézből a bemutatott módszertani programok hatékonyságát.

Szintén meghatározó jelentőségű volt a 2019. szeptember 30-án Sz. Á. és J. A. televíziós személyiségek részvételével tartott módszertani könyvbemutatója, mely további szakmai érdeklődők figyelmét irányította a programra. Sok könyvtári szakember számára ekkor vált kézzelfoghatóvá a szakmai fejlesztés eredménye: ekkor jelent meg 1.500-1.500 példányban

a 8 kötetes módszertani kiadványsorozata első 4 kötete, még szeptemberben minden érdeklődő könyvtárba ingyenesen el is juttatták azokat - korábban ezekről még csak elméletben és tervek szintjén hallhattak.

A 2018. március 21. - november 20. közötti időszakban országosan tartott előadásokon kizárólag a projektben tervezett képzésekről tudott egy előzetes tájékoztatást adni. 2019. második felében viszont már kézzelfogható eredménye volt az általuk elvégzett szakmai munkának, ami nagyobb érdeklődést generált.

23. Ad. 2. elem:

Álláspontja szerint az 1. elem körében az észrevételében kifejtettek alapján megállapítható, hogy a gondos előkészítés ellenére sem volt előre látható az, hogy további képzés iránt mutatkozik kereslet. Ezt követően azonban a képzés sikere, elismertsége és visszajelzései alapján a jelentkezők száma az eredeti létszámot mintegy 20 százalékkal meghaladta, így ennek alapján szükségessé vált egy új csoport indítása.

100 fő alá nem mehetett volna a képzésben részt vevők létszáma, mivel a 100 fő kötelezően teljesítendő indikátor volt a pályázatban, alulteljesítés esetén a projekt e része nem lett volna elszámolható.

Az eredetileg tervezettnél több személy jelentkezésével kapcsolatos kifogásra előadta, hogy ez véleménye szerint az eljárás gondos előkészítését igazolja. Ha időt és energiát fektet abba, hogy a lehető legpontosabban meghatározza a résztvevők létszámát, akkor, változatlan feltételek mellett, nem fordulhat elő, hogy lényegesen többen jelentkezzenek. Erre csak akkor lehet esély, ha a megváltozott feltételek következtében, előre nem látható körülmények hatására következik be a többlet igény.

Ahogy az Útmutatóban is szerepel, elsősorban az ajánlatkérőtől várható el a beszerzés körülményeinek ismerete. Jelen esetben ajánlatkérőként pontosan ismerte a beszerzés minden körülményét, azok mérlegelése után jutott arra a következtetésre, hogy az Irányelv által biztosított rugalmassággal a szerződést a megváltozott körülményekhez igazítsa, tekintettel arra is, hogy az eljárás előkészítése és a teljesítés időszaka együttesen több, mint fél éves időszakot ölelt fel.

24. Az ajánlatkérő a 2021. január 26-án érkezett észrevételében a következőket adta elő:

A Múzeumi és könyvtári fejlesztések mindenkinek projekt keretében megvalósult Az én könyvtáram program egyes szakmai tevékenységeinek összefüggései – így például a projektben tervezett négy képzésre és azok keretszámára vonatkozó elképzelések, a disszeminációs tevékenységek – csak közvetve kapcsolódnak a beszerzés témájához. A közbeszerzési eljárás ellenőrzése során a kérdésekre, felhívásokra mindenkor teljes körű és konkrét válaszok kerültek megküldésre. A fentiekre – így a projekt indikátoraira - vonatkozó kérdések a jogorvoslati eljárás során merültek fel, melyekkel kapcsolatos alátámasztó dokumentumok – így a projekt pályázati felhívás és a Megvalósíthatósági Tanulmány – haladéktalanul megküldésre kerültek. Amennyiben ezen információk hiánya befolyásoló módon járult hozzá a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezés elindításához, kérte az ismertetett releváns tények figyelembevételét a jogorvoslati eljárásban.

Az ajánlatkérő azért rögzített konkrét 100 fős létszámkeretet, mert a pályázati felhívás, a Megvalósíthatósági Tanulmány, illetve a Támogatási Szerződés vonatkozó előírásai és

indikátorai voltak számára meghatározóak. Az indikátorok teljesítése nélkül a képzések nem lettek volna a pályázatban elszámolhatók, ezért volt szükséges rögzíteni a 100 fő részvételét, illetve az ajánlatkérő garanciáját a 100 fő részvételének biztosítására.

Felfelé nyitott, azaz 100 főt meghaladó résztvevői kontingens az ajánlatkérés időszakában nem volt releváns, részben a pályázat előkészítő szakaszában folytatott egyeztetések alapján a projektben tervezett négyféle képzés egyenkénti és összesített keretlétszámai miatt, részben az ajánlatkérésig teljesült indikatori adatok alapján. Az előzetes felmérések így ennek a 100 fős keretnek a felhasználását célozták.

A közbeszerzési eljárás gondos előkészítése alapvető érdeke volt, nemcsak önmagában az eljárás szabályszerűsége, de a pályázati indikátorok teljesülése miatt is:

- a megfelelő előkészítés gondosságát jelzi, hogy a felméréseket megelőzően 2018. március 21-november 20-ig országos tájékoztatási programot folytatott, minden megyében és a fővárosban összesen 20 helyszínen (listáját a korábbi észrevétele tartalmazta) rendezvények keretében ismertette a projekt képzéseinek palettáját, a tartalmi és formai tudnivalókat. Ezeken a rendezvényeken 1.367 fő vett részt. Ekkor kizárólag a projektben tervezett képzésekről tudott előzetes tájékoztatást adni. 2019. második felében viszont már kézzelfogható eredménye volt az általa elvégzett szakmai munkának.
- a felmérések elvégzésére megfelelő felkészültségű és helyismerettel rendelkező országos, 40 fős szaktanácsadói hálózatot kért fel, a felmérési folyamatba más piaci szereplő bevonása indokolatlan forrásfelhasználást jelentett volna. Aki a képzésre előzetesen regisztrált, abból 98%-ban később tényleges tanfolyami résztvevő vált.

A szakmai program eredményeit szélesebb körben a projekt megvalósításának III. – utolsó – mérőföldköve időszakában ismerte meg a szakmai célcsoport. A projekt keretében fejlesztett szakmai kiadványsorozat, illetve a 90 köznevelést támogató mintaprogram 2019. második felében jutott el a célcsoporthoz.

Két eredménykommunikációs tevékenység a szakmai érdeklődők figyelmét jelentősen és az előzetes várakozásoknál jelentősen nagyobb mértékben felkeltette.

- 2019. július 3-5-i Magyar Könyvtárosok Egyesülete (MKE) Vándorgyűlése keretében a projekt első alkalommal önálló szakmai szekciót szervezhetett Székesfehérváron.
- Szintén meghatározó jelentőségű volt a 2019. szeptember 30-án tartott módszertani könyvbemutató.

Az előzetes igényfelméréshez képest az előre nem látható szakmai érdeklődés növekedése önmagában ugyanakkor még nem lett volna elégséges feltétel a tevékenység bővítéséhez, tekintettel arra, hogy a projektindikátorok nemcsak minimális kötöttséget jelentenek.

A különböző tervezett képzések keretszámai 2016-ban kerültek rögzítésre, a projektelőkészítő szakasz egyeztetései alapján. Az ahhoz képest a hároméves intervallumban a gondos előkészítésnek köszönhetően végül 101%-ban teljesült a képzésbe bevont humán közszolgáltatásban dolgozók indikátorszámára és 95%-ban teljesült az egyes képzések között tervezett belső megoszlási arány.

Ezt befolyásolta a jelen beszerzésben érintett képzés iránt megnövekedett és nem várt érdeklődés, illetve az egyszeri beszámítás elvének általános érvényesítési kötelezettsége. A projekt egészében, a négyféle képzésen - tehát jelen beszerzésen kívül megvalósított képzésekkel együtt - összesen 520 fő tanfolyami résztvevő oktatása valósult meg, az egyszeri beszámítás elvének figyelembevételével viszont ez 444 főt jelentett.

A projektben tervezett képzések összesített résztvevői létszámának 440 fő indikátorkvótájához kapcsolódva a képzések keretszámainak belső arányában 2019. őszén mutatkozott meg mozgástér. Itt előre nem kalkulálható volt, hogy hány résztvevő szakembert fog érinteni az egyszeri beszámítás elvének alkalmazása. Így a projekt összesített indikátorainak teljesüléséhez és a pályázat sikeres teljesítéséhez is hozzájárult a Hatékony kommunikáció a közgyűjteményekben képzés keretszámának emelése, mivel ez a képzés sikerrel és eredménnyel tudott további olyan érdeklődőket regisztrálni, akik a többi képzéstípusban még nem vettek részt.

Tehát a bemutatott feltételek együttes teljesülése járult hozzá a tevékenység bővítéshez, mely az előzetes nagyfokú és körültekintő gondosság ellenére előre nem látható volt.

A kérelmezett észrevétele

25. Kérte a kezdeményezés körében a jogsértés hiányának a megállapítását.

26. Közölte, hogy 2019. augusztus 22-én kötött szerződést (a továbbiakban: Alapszerződés) a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár ajánlatkérővel (a továbbiakban: ajánlatkérő), amelynek keretében 60 órás „*Hatékony kommunikáció a közgyűjteményekben*” tematikájú képzéseket kellett megvalósítani, összesen 5 csoport mennyiségben.

A kérelmezett az Alapszerződésbe foglalt képzéseket 2019. szeptember 11-e és november 12-e között teljesítette.

Az ajánlatkérő 2019. november 4-én kért árajánlatot a kérelmezettől az Alapszerződésben meghatározott tematikájú képzéssel azonos képzésre vonatkozóan, további egy csoport mennyiségben. Elkészítette az ajánlatát, amelyet az ajánlatkérő elfogadott. Ajánlatkérő az alapmennyiségen felüli egy csoport képzését az Alapszerződés módosításával kívánta megrendelni.

A kérelmezett a szerződésmódosítás aláírását megelőzően megvizsgálta a szerződésmódosítás jogcímét, és megállapította, hogy a Kbt. 141. § (4) bek. c) pontjában foglalt konjunktív feltételek közül azok, amelyeknek a betartására a nyertes ajánlattevő is köteles, vagyis a cb) és cc) alpontokban meghatározott feltételek fennálltak, hiszen az ajánlati ár (ellenszolgáltatás növekedése) nem érte el az eredeti szerződéses összeg 50%-át. Az Alapszerződésben csak a mennyiség és az ellenszolgáltatás, valamint a többlet feladat miatt a teljesítési határidő változott, a szerződés általános jellege nem módosult.

A kérelmezett ugyanakkor nem vizsgálhatta érdemben a Kbt. 141. § (4) bek. c) pontjában foglalt konjunktív feltételek közül a ca) alpontban meghatározott feltételek fennállását, mivel

- a. a Kbt. 25. § (2) bekezdése szerinti összeférhetetlenség tilalma miatt nem vehetett részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében,
- b. nem a kérelmezett javasolta az Alapszerződés módosítását,
- c. a jogalkotó a ca) alpont szövegezésében is az ajánlatkérők terhére írta elő a feltételt, ebből következően annak vizsgálatát is.

A szerződésmódosítás szövegét az ajánlatkérő készítette elő, amelyben szerepelt a szerződésmódosítás jogcíme. A kérelmezettnek nem volt alapos indoka arra, hogy a

szerződésmódosításban szereplő jogcímet kétségbe vonja, ezért a szerződésmódosítást megkötötte.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

27. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 113. § szerinti nyílt eljárását 2019. június 14. napján indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

28. A Kbt. 112. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint

b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

A Kbt. 113. § (1) bekezdés első és második fordulata értelmében az ajánlatkérő a nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárást megindító felhívást nem hirdetmény útján teszi közzé. Az ajánlatkérő az eljárás megindításának napját legalább öt munkanappal megelőzően, de legfeljebb tizenkét hónapon belül köteles a megindítandó eljárásról szóló összefoglaló tájékoztatót közzétenni az EKR-ben.

29. A Döntőbizottság a kezdeményezés vizsgálata alapján a jogsértéseket az alábbi indokokra tekintettel megállapította az ajánlatkérővel szemben.

30. A hivatalbóli kezdeményezés 1. elemére irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki:

A Kbt. 3. §-a értelmében e törvény alkalmazásában:

22. közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése;

A Kbt. 28. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelés módszerét is.

31. A Kbt. 28. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint, a törvény hiánypótló jelleggel kitér a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatos szabályok meghatározására is. A szabályozás indoka, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az volt megállapítható, hogy közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítése sok esetben azért volt problémás és ütközött gyakorlati, illetve jogi (például szabálytalan szerződésmódosítás) akadályokba, mert az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását nem

megfelelően készítette elő, és ennek következtében már a megfelelő ajánlattétel sem volt lehetséges.

A törvény - a közösségi irányelvek céljaként a nemzeti jogszabályok harmonizációjának elérésére -, ennek kiküszöbölése érdekében külön szakaszban rendelkezik a közbeszerzési eljárások előkészítéséről, és ennek keretében kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható, gazdasági szempontból pedig reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet - beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható - védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint *a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére*.

A törvény a közbeszerzési eljárások előkészítése körében lehetőséget teremt az ajánlatkérő számára arra, hogy a potenciális gazdasági szereplőkkel ún. előzetes piaci konzultációt folytasson a közbeszerzési eljárás előkészítése és a gazdasági szereplőknek az általa lefolytatni kívánt közbeszerzési eljárásról való tájékoztatása érdekében. A törvény hangsúlyozza azonban, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést - különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását - megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő bánásmódra vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében, amelyekről az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálásáról szóló összegezésben is számot kell adnia.

32. A fentiek alapján az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére, amelyet az ajánlatkérő a beszerzési igényét tükröző beszerzési tárgy megfelelő meghatározásával, a becsült érték reális képzésével, az eljárásfajta, a részajánlattétel, és a közbeszerzési eljárás további kötelező feltételeinek a jogszerű meghatározásával érhet el.

33. A konkrét esetben a Döntőbizottság megállapítása szerint a közbeszerzés megfelelő előkészítése elmaradt, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

A becsült érték alapját az ajánlatkérő által két gazdasági szereplőnek küldött indikatív ajánlatok képezték, az EKR rendszerben fellelhető adatok az előzetes létszámfelmérésre vonatkozóan a Kbt. 80. § (2) bekezdése szerinti piackutatásra adatokat nem tartalmaztak.

Az ajánlatkérő 2019. április 30. és 2019. május 7. napja között végzett telefonos igényfelmérést a létszám felmérésére, melyről készült jegyzőkönyvben tervezetten 100 fős létszám került megállapításra. E konkrét létszámadat került rögzítésre a felhívás beszerzés tárgyát meghatározó II.2.4) pontjában az 1. részre vonatkozóan, annak ellenére, hogy a 2019. április 30. és 2019. május 7. napja között végzett telefonos igényfelmérésről készült jegyzőkönyv már tartalmazta, hogy igény van további vidéki képzési helyszínekre is.

Az ajánlatkérő a szerződésmódosításról szóló hirdetményben is kifejezetten csak a „képzéshez kapcsolódó közbeszerzés előkészítésekor 2019. április 30-május 7-ig telefonos igényfelmérésre” hivatkozott, az észrevételében foglalt tények, körülmények nem kerültek rögzítésre.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a közbeszerzés tárgyának jellege, az ajánlatkérő észrevételében előadott tények, előreláthatóan szervezett rendezvények is azt támasztják alá, hogy az ajánlatkérő előre számolhatott a létszám változásával a felhívás beszerzés tárgyát meghatározó II.2.4) pontjában az 1. részre vonatkozóan meghatározott konkrét létszám adatokhoz képest.

A fentiek alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során nem tette meg a szükséges intézkedéseket a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítás megelőzésére, mellyel megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

34. A hivatalbóli kezdeményezés 2. elemére irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki:

A Kbt. 141. § (1) bekezdése értelmében ezen alcím rendelkezéseit alkalmazni kell a szerződés felek - vagy az erre jogosult valamelyik fél - általi módosítására, valamint a felek jogviszonyának a szerződésben foglalt rendelkezéseknek megfelelő változására (a továbbiakban együtt: szerződésmódosítás).

(2) A szerződés - a (4) vagy (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha a módosítás eredményeként az ellenérték növekedése - vagy több módosítás esetén azok nettó összértéke - nem éri el az alábbi értékek egyikét sem

a) az uniós értékhatárt elérő értékű eredeti szerződés esetén az uniós értékhatárt;

b) szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át; valamint a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét és illeszkedik az eredeti szerződés jellegéhez.

(3) A (2) bekezdést arra a szerződésmódosításra lehet alkalmazni, amely a szerződés értékének változásával jár, a szerződéses jogviszony több elemét érintő módosítás esetén a módosítás azon elemeire, amelyek az érték változásával összefüggenek. Nem alkalmazható a (2) bekezdés a szerződésmódosításra akkor, ha a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékét a szerződésmódosítást követő értékét figyelembe véve határozta volna meg.

(4) A (2) bekezdésben szabályozott esetek mellett a szerződés - a (6) bekezdésben foglalt feltételek vizsgálata nélkül - új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, illetve módosulhat az alábbiak közül bármely esetben:

c) a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

ca) a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre;

(8) A szerződés az e §-ban foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás a 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis.

35. A Kbt. 141. §-ához fűzött jogalkotói indokolás szerint az új közbeszerzési irányelvek - a korábbi irányelvektől eltérően - már kifejezetten rendelkeznek arról, hogy a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződések milyen feltételekkel módosíthatók. Az uniós bírósági gyakorlat megközelítésének megfelelően a szabályozás azt határozza meg, hogy melyek azok az esetek, amikor a módosítás nem tekinthető - nagyságrendjénél, illetve körülményeinél fogva - új

beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható az eredeti szerződés.

A törvény a módosítás közbeszerzési szempontból elfogadott - új közbeszerzési eljárást nem igénylő - eseteit három csoportba rendezi.

A módosítás három törvényi feltétele (kellő gondossággal az ajánlatkérő számára előre nem látható ok, a szerződés általános jellegének fennmaradása, az értékre vonatkozó korlátozás) konjunktív.

36. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Irányelv) 72. cikkével összhangban a nemzeti jog a Kbt. 141. §-ában meghatározza azokat az eseteket, amikor a közbeszerzési szerződés módosítása nem minősül – nagyságrendjénél és/vagy körülményeinél fogva – új beszerzésnek, és ilyen módon új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható a szerződés.

Ezen belül a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja arra az esetre vonatkozik, amikor a következő feltételek együttesen teljesülnek: a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre; a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét; az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át.

A Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) pontjában szabályozott törvényi feltétel körében az Irányelv preambuluma (109) bekezdése foglalkozik az ajánlatkérő által „előreláthatatlan körülmények” kifejezéssel:

„(109) Előfordulhat, hogy az ajánlatkérő szervek olyan külső körülményekkel szembesülnek, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthattak előre, különösen amikor a szerződés teljesítése hosszabb időszakot ölel fel. Ilyen esetben szükség van bizonyos fokú rugalmasságra, hogy a szerződést – új közbeszerzési eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák. Az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Ugyanakkor ez nem érvényes azokban az esetekben, amikor a módosítás a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezi, például azért, hogy a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás.”

37. A fentiek tükrében a Döntőbizottság megállapította, hogy a 2019. augusztus 22. napján megkötött közbeszerzési szerződés 2019. november 28-i módosítása esetében az „előreláthatatlan körülmények” nem teljesültek.

A szerződés módosítását nem az ajánlatkérő szervtől külső körülmények idézték elő, amelyeket a szerződés odaítélésekor nem láthatott előre, a szerződés teljesítése sem ölelt fel hosszabb időszakot. A szerződésmódosítás esetében az ajánlatkérő által „előreláthatatlan körülmények” nem elfogadhatók, mert figyelembe véve az ajánlatkérő rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó

terület gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során keletkezett adatokat, az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése esetén a szerződésmódosítás előre látható volt.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő észrevételében hivatkozott Megvalósíthatósági Tanulmány az ajánlatkérő jogsértését nem menti ki, sőt, az ajánlatkérő a megvalósítás során előreláthatóan tartott rendezvények által a létszám növekedésével előre számolhatott.

Mindezek alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződés módosítása során megsértette a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontját.

A Döntőbizottság a 2. elemben vizsgált jogsértést az ajánlatkérővel szemben állapította meg, tekintettel arra, hogy a Kbt. 141. § (4) bekezdés ca) alpontja az ajánlatkérő kötelezettségeként írja elő a módosítás olyan körülményeinek elkerülését, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva előre láthatott.

38. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel - a hivatalbóli kezdeményezés 1., 2. elemei körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján állapította meg a jogsértések megtörténtét, és a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja, (6) bekezdés e) pontja alapján kötelezően bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.

39. A Kbt. 165. § (7) bekezdése értelmében a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege - a (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.

(11) A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
- d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
- e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
- f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A Döntőbizottság a bírság kiszabásának indokoltságát a Kbt. kötelező rendelkezése alapján nem mérlegelte.

A bírság mértékének megállapítása során a Döntőbizottság az eset valamennyi körülményét mérlegelte.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére vette figyelembe a jogsértés súlyát, hogy alapvető rendelkezéseket védő tételes jogszabályi rendelkezések sérelmét állapította meg az ajánlatkérővel szemben. Az ajánlatkérő terhére mérlegelte, hogy a jogsértés nem reparálható.

Mérlegelte az ajánlatkérő javára a közbeszerzés tárgyát, továbbá különösen azt, hogy vele szemben korábban jogsértést nem állapított meg.

Az ajánlatkérő javára mérlegelte a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot.

Figyelembe vette azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható.

A fenti indokok alapján a Döntőbizottság a rendelkező részben meghatározott mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak.

39. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2), (5) bekezdésén alapul.

40. A Döntőbizottság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 129. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

41. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja.

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

A jogi képviselő 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. február 17.

Dr. Horváth Éva sk
a tanács elnöke

Söpkéz Gusztávné sk
közbeszerzési biztos

Dr. Andriska Szilvia sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapja:

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
4. Emberi Erőforrások Minisztériuma EU Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság (kizárólag elektronikus úton)
5. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
6. Közbeszerzési Hatóság Titkárság (kizárólag elektronikus úton)