



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.135/13/2024.

A tanács tagjai: Dr. Kozsuch Edina közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Dr. Schaller Emil közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Állami Számvevőszék
(Budapest, Apáczai Csere János u. 10.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Bordás Ádám
kamarai jogtanácsos

A beszerző: Aszódi Javítóintézet, Általános Iskola, Szakiskola
és Speciális Szakiskola
(Aszód, Baross tér 2.)

A beszerző képviselője: Krizmanich Gergely állami közbeszerzési
szaktanácsadó
KG Procure Kft.
(Horvátzsidány, Hideg u. 23.)

A kérelmezett: BAJTÁRSÁK Közérdekű Nyugdíjas Szövetkezet
(Vác, Damjanich tér 5.)

A beszerzés tárgya, értéke: Őrzés, védői feladatok ellátása határozatlan időtartamra - Kbt. mellőzése – becsült érték: 41.472.000.-Ft, szerződéses érték: 62.355.878.-Ft

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

H A T Á R O Z A T - ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 3.000.000.-Ft, azaz hárommillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2019. március 25. napján kötött szerződés és annak módosítása semmis.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy őrzés, védői feladatok ellátása vonatkozásában 2019. március 25. napi szerződéskötés nyomán megvalósult beszerzés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 3.000.000-Ft, azaz hárommillió forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, 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.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő és a kérelmezett 2019. március 25. napján szerződést kötöttek őrzés, védői feladatok ellátására, határozatlan időre.
2. A szerződés I.1. pontjában a felek rögzítették, hogy a beszerző 2019. március 11. napján beszerzési eljárást kezdeményezett az eljárást megindító ajánlattételi felhívás közvetlen és egyidejű megküldésével három ajánlattevő felé, amelyet a kérelmezett nyert meg.
3. A szerződés II.1. pontjában rögzítették, hogy a szerződés 2019. április 1. napjától határozatlan időtartamra szól.
4. A szerződés II.2. pontja szerint a szolgáltató (kérelmezett) feladatai: naponta 18.00-06.00 között 1 fő biztonsági őr, portaszolgálat, és naponta 18.00-06.00 között 1 fő biztonsági őr, területi őrszolgálat a gazdaságban.
5. A szerződés V.1. pontjában rögzítették, hogy a szolgáltatás díja a havi teljesített óraszám és az óradíj szorzata. Az óradíj 1.200.-Ft+Áfa.
6. A szerződés V.3. pontja szerint a szolgáltató minden évben egy alkalommal jogosult az óradíjat az előzetesen egyeztetett mértékben változtatni, a változás alapját a KSH által meghatározott inflációs index, valamint a garantált bérminimum változás adja.
7. A felek 2022. december 30. napján módosították a szerződést. A szerződésmódosításban rögzítették, hogy a szolgáltatást 2023. február 1. napjától 1.966.-Ft/óra +Áfa ellenében teljesíti a kérelmezett.
8. Az előzetes ajánlatbekerők értékeléséről készített 2019. március 12. napján kelt jegyzőkönyvben a szolgáltatás becsült értékeként a várható éves költséget jelölte meg a beszerző, melyet 11.388.000.-Ft-ban határozott meg, továbbá rögzítette, hogy a közbeszerzési értékhatár a szolgáltatás esetén nettó 15.000.000.-Ft. A legalacsonyabb összegű ajánlatot a

kérelmezett adta, az ajánlati ára 10.512.000.-Ft volt, így a kérelmezettet jelölte meg nyertes ajánlattevőként.

A hivatalbóli kezdeményezés

9. A hivatalbóli kezdeményező a beszerzőt érintő, „Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv által teljesített dologi és felhalmozási célú kiadás szabályszerűségének rapid ellenőrzése” című számvevőszéki ellenőrzés során tudomására jutott, feltételezhetően a Kbt.-be ütköző magatartásra és mulasztásra tekintettel jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottságnál.

10. Álláspontja szerint a beszerző megsértette a Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdéseit a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjára tekintettel.

Kezdeményező iratában rögzítette, hogy az ellenőrzés során mintatételt képező 2023000025 sorszámú számla szerint a beszerző 2023. május hónapra a kérelmezett részére „Biztonsági őrszolgálat VTSZ/TESZOR: 80.10” jogcím alapján, 744 óra teljesítést jelölve, 1.462.704.-Ft + Áfa (bruttó 1.857.634.-Ft) kifizetést teljesített. Ezen számla vonatkozásában már a szerződésmódosítás szerinti emelt összegű feltételek érvényesültek.

11. Rögzítette, hogy a beszerző költségvetési szerv – az ügyletkötés idején hatályos rendelkezések alapján – azaz a Kbt. 5. § (1) bekezdésének c) pontja szerint, a törvény személyi hatálya alá tartozó szervezet, ezért a Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdései és a 15. § (1) bekezdése b) pont alapján a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében a törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás lefolytatására kötelezett.

12. A szerződéskötés időpontjára irányadó a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 70. § (1) bekezdés d) pontja szerint: „A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár - kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt - 2020. január 1-jétől 2020. december 31-éigd) szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.” .

Ugyanakkor a Kbt. 111. § d) pontja szerint e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő a 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a tizenennyolcmillió forintot nem éri el. Az előerős őrzés CVP kódja 79713000-5, így az a Kbt. 111. § d) pontjában hivatkozott, a törvény 3. számú melléklete szerint a “Szociális és egyéb szolgáltatások” körébe tartozó nyomozási és biztonsági szolgáltatásnak minősül, ezért a kötelező közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó közbeszerzési értékhatár 18 millió Ft.

13. A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa. Erre tekintettel a szerződéskötés időpontjában (2019. március 25.) a szolgáltatás nettó becsült értéke 48 hónapra – havi 30 nap figyelembevételével – (30 nap x 2 fő x 12 óra x 1.200 Ft = 864.000.-Ft x 48) 41.472.000.-Ft.

14. Az előzőekben kifejtettek alapján a beszerző – az ügyletkötés idején hatályos rendelkezések szerint – a Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdés és a 111. § d) pont és a 17. § (3) bekezdés b) pont együttes alkalmazásával a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési eljárás lefolytatására volt kötelezett. A beszerző az előerős biztonsági szolgáltatási („létesítmény őrzés, védelem”) feladatok elvégzésére a Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárást nem folytatta le, a szerződést annak mellőzésével kötötte meg.

15. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés tudomásra jutásának időpontjaként azt rögzítette, hogy a beszerzőt érintő ellenőrzés 2023. szeptember 4-i hiánypótló adatkérésére beérkezett adatok, dokumentumok és a nyilvánosan elérhető adatok, dokumentumok alapján tette meg értékelését. A feltételezett jogsértés megtörténtének legkorábbi időpontjaként a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés szerződéskötésének időpontját, azaz 2019. március 25. napját jelölte meg.

16. Mindezekre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező kérte a megjelölt jogsértés megállapítását, és a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontjára tekintettel az beszerzővel szemben bírság kiszabását.

17. A hivatalbóli kezdeményező 2024. március 22. napján és 2024. június 5. napján érkezett észrevételében előadta a beszerző elkésettségi kifogásával kapcsolatban, hogy álláspontja szerint a Kbt. 152. § (2a) bekezdése jelen jogorvoslati eljárásban nem alkalmazandó, illetve a jogorvoslati kérelem a hivatkozott jogszabályhely alkalmazása esetén sem késett el az alábbiakra tekintettel: a hivatkozott jogszabályhely a Kbt. 152. § (1) bekezdésben nevesített szervezetek közül azokra vonatkozik, amelyek közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést folytatnak le.

18. A hivatalbóli kezdeményező feladatait az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 3. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, az Ász tv. és más törvények állapítják meg.

A hivatkozott jogszabályhelyhez kapcsolódó indokolás is kiemeli, hogy az új speciális szabály kifejezetten az olyan esetekre vonatkozik, amikor „egy szervezet (pl. a KH, az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szerv) külön jogszabályban meghatározott eljárás szerinti ellenőrzést vagy eljárást folytat le.”

A hivatalbóli kezdeményező részére sem az Ász tv., sem más törvény nem ír elő közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló konkrét ellenőrzési kötelezettséget. Vagyis álláspontunk szerint a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti speciális szabály a hivatalbóli kezdeményező vonatkozásában nem alkalmazandó.

Előadta, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja alkalmazásának esetén, indokolt figyelemmel lenni arra, hogy a hivatalbóli kezdeményező ellenőrzését meghatározó ÁSZ tv. előírásai alapján, mely időpontot lehet az ellenőrzés eredménye ellenőrzött szervezettel való közlésének tekinteni, vagyis mely naptól kezdődően kell a 90 napos határidőt számítani.

19. Az Ász tv. 29. §-ában foglaltak szerint a hivatalbóli kezdeményező ellenőrzési megállapításaira az ellenőrzött szervezet vezetője jogosult észrevételeket tenni. A hivatalbóli kezdeményező az észrevételt érdemben megvizsgálja és erről harminc napon belül írásban tájékoztatást ad. Garanciális szabály, hogy a figyelembe nem vett észrevételeket a hivatalbóli kezdeményező köteles a jelentésben feltüntetni és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el.

Vagyis az ellenőrzési eljárását meghatározó törvény alapján a hivatalbóli kezdeményező köteles az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentéstervezetet az ellenőrzött szervezet vezetőjének észrevételezésre megküldeni. Erre – ahogy ez a beszerző beadványából is kiderül – 2023. november 8. napján került sor. A beszerző – élve az erre vonatkozó lehetőségével – észrevételt fogalmazott meg a jelentéstervezetben az őrzés, védői feladatok ellátása tárgyában, beszerzési eljárásban, határozatlan időre kötött szerződés vonatkozásában a hivatali kezdeményező által tett megállapításra.

Az észrevétel érdemi vizsgálatát követően került sor a hivatalbóli kezdeményező megállapításainak véglegesítésére. Az ÁSZ tv. 32. § (1) bekezdésében rögzítettek szerint a hivatalbóli kezdeményező az általa végzett ellenőrzésről jelentést készített. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket, amit az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdésében foglaltak alapján, 2024. február 23. napján, a 24005 számú számvevőszéki jelentésben nyilvánosságra hozott, illetve az ellenőrzött szervezetnek közvetlenül is megküldött.

Az ellenőrzés eredményének ellenőrzött szervezettel való közlésére tehát 2024. február 23. napján került sor, vagyis a 2024. március 4. napján előterjesztett jogorvoslati kérelem nem elkésett, hiszen annak kezdeményezésére az ellenőrzés eredményének ellenőrzöttel való közlésétől számított 90 napon belül került sor.

20. A hivatalbóli kezdeményező egyetértett a beszerző azon álláspontjával, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 15. § (5) bekezdésében foglaltak alapján, a beszerző a gyermekvédelmi rendszer része, valamint a beszerzés megvalósításakor hatályos alapító okiratának 4.1.1. pontjában foglaltak alapján megállapítható, hogy a beszerző utógondozói tevékenységet is ellát.

A beszerző az észrevételét a Kbt. 111. § b) pontja szerinti kivételi szabályra alapozta. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a gyermekotthonban, lakásotthonban elhelyezett gyermekek teljes ellátására szolgáló árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetére rögzített kivételi szabály, a Gyvt. 57. § és 59. §-aiban rögzítettek tekintettel, a beszerző esetében nem alkalmazható, a beszerző nem minősül sem gyermekotthonnak, sem lakásotthonnak.

21. Amennyiben a beszerző „sui generis” gyermekotthonnak, vagy lakásotthonnak minősülne, akkor is kérdéses volna, hogy mely szolgáltatások lennének a „teljes ellátást szolgáló” szolgáltatások közé sorolhatók, a gyermekek teljes ellátásának részét képezi-e az intézmény őrzés, védői feladatainak ellátása. Ennek vonatkozásában a javítóintézetek rendtartásáról szóló 1/2015. (I. 14.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 1/2015. EMMI rendelet) 3. § (1) bekezdése adhat iránymutatást, melynek értelmezése alapján a teljes körű ellátásba; a fiatalok gondozása, nevelése, felügyelete, oktatása, képzése és munkafoglalkoztatása értendő bele. Álláspontja szerint az őrzés, védői feladatok ezen felsorolás egyikében sem értendők bele, az őrzés, védői feladatok nem tartoznak a teljes ellátást szolgáló szolgáltatások közé.

A beszerző korábban említett, jelentéstervezetre vonatkozóan tett észrevételében foglaltak szerint, ebben a jogi kérdésben maga a beszerző is bizonytalan volt, ezért a kérdés egyértelmű tisztázása érdekében a beszerző fenntartója, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2023. október 30-án állásfoglaláskéréssel fordult a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez.

22. A hivatalbóli kezdeményező egyetért azzal az állítással, hogy a beszerző utógondozói feladatokat is ellát, azonban kiemelte, hogy az a) pontban kifejtettekhez hasonlóan, jogilag ebben az esetben sem állítható megalapozottan az, hogy az intézmény őrzés, védői

feladatainak ellátása, mint szolgáltatás az utógondozói ellátásban részesülők teljes ellátását szolgáló szolgáltatások közé tartozik. Vagyis a Kbt. hivatkozott kivételi szabálya ez esetben sem alkalmazható.

A beszerző észrevétele

23. A beszerző 2024. március 17. napján érkezett észrevételében kérte az alaptalan jogorvoslati kezdeményezés elutasítását, valamint álláspontja szerint a jogorvoslati kezdeményezés elkésett.

24. Előadta, hogy a hivatalbóli kezdeményező a 2024. március 4. napján terjesztette elő jogorvoslati kezdeményezését. A hivatalbóli kezdeményező a beszerzővel, mint az eljárással érintett szervezettel az eljárás eredményét, az eljárás eredményének megállapításait a 2023. november 8. napján közölte.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az eljárással érintett szervezettel való közlés 2023. november 8. napján megtörtént. A közléstől számított, a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített 90 napos határidő 2024. február 8. napján járt le.

A hivatalbóli kezdeményező a jogorvoslati kezdeményezését a Kbt. 152. § (2a) bekezdésében rögzített határidőn túl terjesztett elő, ezért a jogorvoslati kérelem elkésett.

25. Előadta továbbá, hogy a jelen jogorvoslati eljárás tekintetében a Kbt. 152. § (2a) bekezdésének alkalmazhatóságát vizsgálni szükséges, tekintettel arra, hogy a beszerzés 2019. márciusában valósult meg, a Kbt. hivatkozott rendelkezése pedig 2023. szeptember 1. napjától hatályos.

A Kbt. 152. § (2a) bekezdését a 2023. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 13. §-a iktatta be. A Módtv. 2023. szeptember 1. napján lépett hatályba.

A Kbt. 197.§ (26) bekezdése az alábbiakat tartalmazza: E törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)-(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.

26. Jelen jogorvoslati eljárásban a jogsértésre a rendelkezés hatálybalépését megelőzően, a szerződéskötés időpontjában, azaz 2019. március 25. napján került sor, azonban a hivatalbóli kezdeményező a jogsértésről a rendelkezés hatálybalépését követően, 2023. szeptember 5. napján szerzett tudomást.

E körben hivatkozott továbbá arra, hogy a hivatalból kezdeményező a jogorvoslati kérelmében a tudomásszerzés időpontjának 2023. szeptember 4. napját jelölte meg.

A fent előadottak alapján a Kbt. 152. § (2a) bekezdését jelen jogorvoslati eljárás tekintetében alkalmazni kell.

27. A beszerző előadta, hogy a 2023. március 7. napján kelt egységes szerkezetbe foglalt alapító okirata alapján a költségvetési szerv tevékenysége

- A Gyvt. 15.§ (5) bekezdése szerinti javítóintézeti nevelésre utalt fiatalokúak javítóintézeti ellátása,
- a Gyvt. 66/Q. §-a szerinti utógondozás biztosítása.

28. A törvény, valamint az intézmény alapító okirata alapján egyértelműen megállapítható, hogy a javítóintézet a gyermekvédelmi rendszer része, valamint, hogy az intézmény utógondozói tevékenységet lát el.

Az intézmény az alapító okirata alapján ténylegesen nem minősül gyermekotthonnak, illetve lakásotthonnak.

A közbeszerzések joga - Kommentár a gyakorlat számára (szerkesztette: dr. Patay Géza, 7. átdolgozott kiadás, ORAC Kiadó Kft., 2023.) (a továbbiakban. Kommentár) a Kbt. 111. § b) pontja tekintetében az alábbiakat tartalmazza:

„A Közbeszerzési jogi szempontból kétséges tehát, hogy az egyéb intézményekben, például a gyermekek átmeneti otthonában és a családok átmeneti otthonában elhelyezett gyermekek ellátása során felmerülő beszerzésekre vonatkozik-e a vizsgált kivétel, tekintettel arra, hogy a Gytv. által használt terminológia alapján ezek az intézmények nem minősülnek kifejezetten gyermekotthonnak vagy lakásotthonnak.”

29. Álláspontja szerint annak ellenére, hogy a Kbt. által használt terminológia alapján kifejezetten nem minősül a beszerző gyermekotthonnak, illetve lakásotthonnak a jogalkotó által, a kivételi körben szabályozni szándékozott célnak megfelel, ugyanis a Gytv.-ben nevesített módon gyermekek ellátására kerül sor. A javítóintézet tehát „sui generis” minősül gyermekotthonnak, illetve lakásotthonnak.

A Kbt. 111. § b) bekezdésében megjelölt második fordulat – „utógondozói ellátásban részesülők teljes ellátása” - azonban kétséget kizáróan fennáll, ugyanis a javítóintézet az alapító okiratában és a Gytv.-ben nevesített módon is utógondozói tevékenységet lát el.

A Kommentár az az utógondozói tevékenységhez kapcsolódóan az alábbiakat rögzíti:

„A Gytv. hatálya alá tartozó, utógondozói ellátásban részesülők teljes ellátására szolgáló beszerzések - függetlenül attól, hogy a jogosult gyermekotthonban vagy utógondozottak otthonában, gyermekvédelmi szakszolgálat által működtetett, lakhatást nyújtó külső férőhelyen kapja az ellátást - kivételi kör alá esnek.”

30. Álláspontja szerint jelen beszerzés egyértelműen az utógondozói tevékenység teljes körű ellátásához kapcsolódó szolgáltatás megrendelésésként a Kbt. 111. § b) pontjában nevesített kivételi körbe tartozik, ezért a beszerzőnek nem kellett közbeszerzési eljárást lefolytatnia, azaz jogsértés nem történt.

31. A beszerző rögzítette, hogy jogsértés megállapítása esetén a bírság kiszabása körében a Döntőbizottság vegye figyelembe, hogy a beszerző a beszerzési eljárást a hatályos beszerzési szabályzat alapján, jogszerűen folytattatta le, 3 db ajánlatot bekért, azaz a versenyt biztosította, jóhiszeműen járt el, a szerződést nonprofit, közérdekű szervezettel kötötte meg, a szerződéskötés célja nem a piaci haszonszerzés volt, hanem a feladat ellátásának megfelelő biztosítása, a költségvetése rendkívül szűkös, ezért egy magasabb összegű bírság megfizetése, egyéb tevékenység (közfeladat) háttérbe szorításával gazdálkodható ki, a szerződést a jogsértés gyanújáról történt tudomásszerzést követően, 2023. május 31. napján felmondta, továbbá, hogy a beszerzővel szemben korábban közbeszerzési jogsértés miatt bírság kiszabására nem került sor.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

32. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző és a kérelmezett közötti szerződés 2019. március 25. napján került megkötésre, így a jelen jogorvoslati eljárásra is a Kbt. ezen a napon hatályos anyagi jogi rendelkezései az irányadók, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a

kezdeményezés benyújtása idején, azaz 2024. március 4. napján hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

33. A Döntőbizottság hivatalból, illetve a beszerző eljárási kifogására tekintettel elsődlegesen azt vizsgálta meg, hogy a hivatalbóli kezdeményezés határidőben került-e előterjesztésre.

34. A kezdeményező a jogsértés megtörténtének időpontjaként a beszerző és a kérelmezett közötti szerződés megkötésének időpontját, 2019. március 25. napját jelölte meg, a tudomásszerzésének időpontját pedig akként határozta meg, hogy a beszerzőt érintő ellenőrzés 2023. szeptember 4-i hiánypótló adatkérésére beérkezett adatok, dokumentumok és a nyilvánosan elérhető adatok, dokumentumok alapján tette meg értékelését. Álláspontja szerint az ellenőrzési jelentés véglegesítését, és a beszerzővel történő közlését követően nyílt lehetősége a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, amelynek időpontja 2024. február 23. napja volt.

35. A Döntőbizottság a vizsgálat körében az alábbi jogszabályokra volt figyelemmel:

A Kbt. 148. § (1) és (10) bekezdése szerint:

(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban – a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint –, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

(10) A (3)–(9) bekezdés szerinti határidők elmulasztása jogvesztéssel jár.

36. A Döntőbizottság a határidő megtartottságára irányuló vizsgálata során azt is vizsgálta, hogy mikor jutott a vélt jogsértés a hivatalbóli kezdeményező tudomására, mert ezen adat birtokában határozható meg az, hogy a Kbt. 152. § határidőt megállapító rendelkezésének mikor hatályos rendelkezését kell a kezdeményezésre alkalmazni.

37. A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: b) az Állami Számvevőszék.

38. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 152. § (2) bekezdésének és (2a) bekezdésének legkésőbbi módosítását a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Mód7. tv.) 13. §-a tartalmazza.

39. A Mód7. tv. 13. §-ával módosított 152. § (2) bekezdése szerint a Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

40. A Mód7. tv. 13. §-ával módosított 152. § (2a) bekezdése szerint, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy

b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy

c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

41. A Kbt. 197. § (26) bekezdése szerint e törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)–(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalból kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.

42. A Mód7. tv. 21. § (2) bekezdése szerint az 1-5. §, a 6. § (1) bekezdése, a 7. és 8. §, a 9. § (1) bekezdése, a 10-18. §, a 19. § a)-i) és l)-o) pontja és a 20. § 2023. szeptember 1-jén lép hatályba.

43. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján a Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdésének a Mód7. tv. 13. §-ával módosított változatát a hatálybalépését megelőzően megvalósult vélt jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárások esetében akkor kell alkalmazni, ha a hivatalból kezdeményező a vélt jogsértésekről a hatálybalépése után szerzett tudomást.

44. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdését módosító Mód7. tv. 13. §-a a Mód7. tv. 21. § (2) bekezdése alapján 2023. szeptember 1-jén lépett hatályba.

45. A fentiek alapján a Döntőbizottságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a kezdeményező tudomásszerzése mikor következett be.

46. A felek által nem vitatottan a hivatalból kezdeményező tudomásszerzésére 2024. szeptember 1. napját követően került sor, a második adatbekérésre beküldött beszerzői dokumentumok hivatalból kezdeményező részére történő megküldésével kerültek a kezdeményező birtokába azon iratok, amelyekből a tárgyi jogorvoslati eljárás tekintetében releváns megállapításait tette.

47. A fentiekből következően – a Kbt. 197. § (26) bekezdésére tekintettel – a Döntőbizottságnak a Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdésének a Mód7. tv. 13. §-ával módosított változatát kellett alkalmaznia a tárgy szerinti esetben, mert a vélt jogsértésről való tudomásszerzés – a felek által nem vitatottan – 2023. szeptember 1. napja után következett be.

48. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerint, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától) számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

49. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a határidő megtartottsága körében a felek közötti vita abban áll, hogy a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti, az eljárás eredményének az ellenőrzéssel érintett szervezettel való közlése mely időpontban valósult meg.

A beszerző álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező 2023. november 8. napján megküldte részére az ellenőrzésről készült jelentéstervezetet, amely már tartalmazta a kezdeményező megállapításait, a beszerzővel való közlésnek tekintendő, tehát a kezdeményező számára nyitva álló 90 napos jogorvoslati határidőt ettől az időponttól kell számítani.

Ezzel szemben a kezdeményező álláspontja szerint az eljárás eredményének közlése nem valósult meg a jelentéstervezet beszerző részére történő megküldésével, csupán csak a végleges jelentés megküldésével, amelynek időpontja 2024. február 23. napja volt, erre tekintettel a 2024. március 4. napi kezdeményezés nem tekinthető elkésztettnek.

50. Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének vagy az általa megbízott személynek, és annak, akinek személyes felelősségét állapította meg.

Az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdése szerint az ellenőrzött szervezet vezetője és a felelősként megjelölt személy az ellenőrzés megállapításaira tizenöt napon belül írásban észrevételt tehet.

Az ÁSZ tv. 29. § (3) bekezdés szerint az Állami Számvevőszék az észrevételre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban válaszol. A figyelembe nem vett észrevételeket köteles a jelentésben feltüntetni, és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el.

51. A Döntőbizottság álláspontja szerint a fenti rendelkezésekből következően, arra tekintettel, hogy az ellenőrzött szervezetnek lehetősége van észrevételt tenni az ellenőrzés megállapításaira, és ezen észrevételeket a kezdeményező megvizsgálja, és vizsgálatának eredményeképpen dönt annak elfogadhatóságáról, megváltozhat a korábban tett ellenőrzési megállapítás. Ebből következően egy olyan megállapítás, amely esetében helye van a megváltoztatásnak, módosításnak, nem tekinthető véglegesnek, eképpen az ellenőrzött szervezetnek észrevételezésre megküldött jelentéstervezet nem tekinthető az ellenőrzés eredményének sem. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy egy tervezetnek nem fűződhetnek joghatások.

52. A Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy tárgyi esetben a beszerző élt az észrevételezési jogával, és a jogorvoslati eljárás tárgyát érintő kezdeményezői megállapításokra észrevételt tett.

53. Az ÁSZ tv. az észrevételezési jogtól elkülönülten, új cím alatt rendelkezik az ellenőrzési jelentésről és annak nyilvánosságáról. Az ÁSZ tv. 32. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. Az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése rögzíti azt, hogy az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános.

54. A fentieket együttesen értelmezve a Döntőbizottság álláspontja az, hogy a kezdeményező ellenőrzésének eredménye a jelentés. A jelentés pedig akkor válik véglegessé, amikor azt nyilvánosságra hozza.

55. Tehát a Kbt. 152. § (2a) bekezdés a) pontja szerinti ellenőrzés eredményének az ellenőrzéssel érintett szervezettel való közlése a jelentés, és nem pedig a jelentéstervezet közlésével valósul meg. A jelentés közlése 2024. február 23. napján történt meg, erre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy 2024. március 4. napján benyújtott hivatalbóli kezdeményezés nem késett el.

56. A Döntőbizottság megjegyzi továbbá, hogy jogorvoslati határidő a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt öt éves objektív határidőre tekintettel is megtartottnak minősül. A Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontja szerint a Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától számított legfeljebb öt éven belül kezdeményezheti. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző és a kérelmezett között létrejött szerződés megkötésének időpontja 2019. szeptember 25. napja volt, az öt éves objektív határidőre tekintettel a kezdeményező által 2024. március 4. napján benyújtott jogorvoslati kezdeményezés nem minősül elkéssettnek.

57. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a kezdeményezés érdemi vizsgálatának nincs eljárásjogi akadálya.

58. A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakra tekintettel abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző jogsértően járt-e el akkor, amikor a kérelmezettel szerződést kötött közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

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

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

61. A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés az e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

62. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul: 1. a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, 2. a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszerthes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

63. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

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

65. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy a beszerző mint költségvetési szerv a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül, az ajánlatkérői nyilvántartás is ezt rögzíti.

66. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszerhesség megállapítható-e.

67. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző ellenszolgáltatást teljesített a kérelmezett részére az általa ellátandó őrzés, védői feladatok ellátása vonatkozásában, tehát a beszerzés visszerhesnek minősül.

68. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

69. A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

70. A Kbt. 8. § (4) bekezdése alapján a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

71. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett között létrejött megbízási szerződés tevékenység megrendelésére, nevezetesen őrző, védő feladatok ellátására irányul a beszerző részéről.

72. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

73. A Kbt. 15. §-a szerint:

1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

a) európai uniós jogi aktusban meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: uniós értékhatárok);

b) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

(2) Az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó – (2) bekezdés szerinti európai uniós jogi aktusban meghatározott – uniós értékhatárokat a mindenkori költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

(4) A 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó nemzeti értékhatár nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szolgáltatási koncesszió esetében kell e törvény szerint eljárnia.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

74. A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

75. A Kbt. 15. § (3) bekezdése szerint az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény a 72. §-ában állapította meg a 2019. január 1-jétől 2019. december 31-éig tartó időszakra a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat, amely szolgáltatás megrendelése esetében 15.000.000.-Ft volt.

76. A Kbt. 111. § d) bekezdése akként rendelkezik, hogy e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a tizennyolcmillió forintot nem éri el.

A 3. melléklet tartalmazza a szociális és egyéb szolgáltatások alá tartozó tevékenységek CVP-kódját. A 79700000-1-től 79721000-4-ig tartó CVP-kódok alá tartoznak a nyomozóirodák és biztonsági szolgálatok szolgáltatásai, biztonsági szolgáltatások, riasztásfigyelési szolgáltatások, őrzési szolgáltatások, felügyeleti szolgáltatások, követőrendszerrel kapcsolatos szolgáltatások, szökevénykeresési szolgáltatások, járőrözési szolgáltatások, azonosítóigazolvány-kibocsátási szolgáltatások, nyomozási szolgáltatások és nyomozóirodai szolgáltatások. A közös közbeszerzési szószedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló BIZOTTSÁG 213/2008/EK RENDELETE tartalmazza, hogy az őrzési szolgáltatások CVP kódja 79713000-5, tehát megállapítható, hogy a Kbt. 3. melléklete szerinti szociális és egyéb szolgáltatások körébe tartozik az őrzés, védői feladat, erre tekintettel a kötelező közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó közbeszerzési értékhatár 18.000.000.-Ft.

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

A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja szerint a szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.

78. A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján a szerződéskötés időpontjában a szolgáltatás nettó becsült értéke 48 hónapra – havi 30 nap figyelembevételével – (30 nap x 2 fő x 12 óra x 1.200.-Ft = 864.000 Ft x 48) 41.472.000.-Ft volt.

79. A Döntőbizottság rámutat, hogy a rendelkezésére álló, teljesítéssel összefüggésben kiállított számlákból megállapítható, hogy a beszerző részéről a kérelmezettnek történő tényleges kifizetés összege jóval meghaladja a becsült érték összegét. A tényleges kifizetés összege 62.355.878.-Ft volt.

80. A Döntőbizottság a fentiekben kifejtettekre tekintettel megállapította, hogy a beszerzés értéke meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

81. A beszerző álláspontja szerint a beszerzés az utógondozói tevékenység teljes körű ellátásához kapcsolódó szolgáltatás megrendelésként a Kbt. 111. § b) pontjában nevesített kivételi körbe tartozik, ezért a beszerzőnek nem kellett közbeszerzési eljárást lefolytatnia, azaz jogsértés nem történt.

82. A Kbt. 111. § b) pontja szerint e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény alapján gyermekotthonban, illetve lakásotthonban elhelyezett gyermekek teljes ellátására, illetve utógondozói ellátásban részesülők, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 59–85/A. §-ában szabályozott szociális szolgáltatások körében ellátottak teljes ellátására szolgáló árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén.

83. A Döntőbizottság álláspontja szerint az őrzés, védői feladatok ellátása nem tartozik a gyermekek teljes ellátása körébe, az őrzés, védői feladat az intézmény működését biztosító szolgáltatás.

84. A gyermekek és a szociális szolgáltatások körében ellátottak esetében a kivételi kör alkalmazásának feltétele, hogy a beszerzés az érintettek teljes ellátására szolgáljon. A Gyvt. 45. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a gyermekek átmeneti gondozása keretében – kivéve, ha a gyermek átmeneti gondozását családok átmeneti otthona biztosítja – a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) kell gondoskodni.

85. A jogszabályi rendelkezésből jól látható, hogy a teljeskörű ellátásba az étkeztetésről, ruházattal való ellátásról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásról, gondozásról, nevelésről, lakhatásról való gondoskodás tartozik bele. Erre tekintettel megállapítható, hogy az őrzés, védői feladatok nem tartoznak a gyermekek teljes ellátása körébe, így az nem tartozik a kivételi körbe.

86. A Döntőbizottság a fentiek figyelembe vételével megállapította, hogy a beszerzőnek a beszerzésre vonatkozóan a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A beszerző e kötelezettsége elmulasztásával megsértette a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

87. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és bírságot szabott ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint.

88. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

89. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

90. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

91. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

92. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;
h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

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

94. A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

95. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2019. március 25. napján megkötött szerződés és annak módosítása semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá az érvénytelenség nem jár aránytalan következményekkel.

96. A semmiség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, ugyanis a szolgáltatás teljesítése folyamatos volt, az őrzés, védői feladat ellátott volt a szerződés megkötésétől kezdődően.

97. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

98. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben.

99. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a 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.

100. A Döntőbizottság a két bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során a beszerző javára értékelte azt a körülményt, hogy a beszerzővel szemben a Döntőbizottság jogsértést korábban nem állapított meg e beszerzés vonatkozásában, valamint, hogy a jogsértés nem volt nyilvánvalóan szándékos.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során a beszerző terhére értékelte azt a körülményt, hogy súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását, továbbá a megállapított jogsértés már nem reparálható. E szempontokat összességében mérlegelve, a jogsértő beszerzés tárgyának és összértékének is a figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg jóval alatta marad a Kbt. 165. § (7) és (7b) bekezdéseiben meghatározott maximális mértéknek.

101. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

102. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdésein alapul.

103. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdésének 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, 2024. június 17.

Dr. Kozsuch Edina sk
közbeszerzési biztos,
az eljáró tanács elnöke

Gulyás Richárd sk
közbeszerzési biztos

Dr. Schaller Emil sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják: (kizárólag elektronikus úton)

1. Dr. Bordás Ádám kamarai jogtanácsos
2. Krizmanich Gergely állami közbeszerzési szaktanácsadó
3. BAJTÁRSÁK Közérdekű Nyugdíjas Szövetkezet
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium