



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG  
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

*1026 Budapest, Riadó u. 5.*

*Tel.: 06-1/882-8594*

*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** D.558/10/2020.

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

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

Debrecen, Erőss L. u. 15.

**A kérelmező képviselője:** Bákonyi és Somogyi Ügyvédi Iroda Dr. Bákonyi László ügyvéd (Debrecen, Ajtó u. 25.)  
KRID: 18995334

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

Debrecen, István út 156.

KRID: 10678750

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

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

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet elutasítja.

A jogorvoslati eljárás költségeit a kérelmező viseli.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

**I N D O K O L Á S**

**A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. Az ajánlatkérő a 2020. augusztus 5-én feladott és a Közbeszerzés Értesítőben 14165/2020. iktatószám alatt megjelent ajánlattételi felhívásával a Kbt. Harmadik Rész, Kbt. 117. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a bevezető részben meghatározott

szolgáltatás megrendelése tárgyában (EKR000799612020). A felhívás az alábbi előírásokat is tartalmazta:

„II.2.4) a közbeszerzés mennyisége: Összesen 66 060 óra/év; 5 fő vagyónőr folyamatos 24 órás szolgálatban az év minden napján, további 5 fő vagyónőr a hét minden napján (hétfő-vasárnap) a mindenkori nyitvatartási idő alatt és további 1 fő vagyónőr a hét minden napján (hétfő-vasárnap) a mindenkori nyitvatartási idő kezdetekor és végén napi 3 órában (a Józsi temető és a II. kapu nyitás-zárása) Eseti feladatokra alkalmanként 2-6 fő vagyónőr igénybevétele mellett többlet megrendelés adható. Az eseti megrendelés mértéke: kb. 864 óra, amely 1,3%-os mértékű arányt jelent.”

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

„Jelen közbeszerzési eljárás a Kbt. 117. §-a alapján a Kbt. Második Részben foglalt szabályok által nem kötött, önálló eljárási szabályok kialakításával kerül lefolytatásra. A Kbt. 117. § (2) bekezdése alapján az önállóan kialakított eljárási szabályok: Ak. az eljárás során a Kbt. 112. § (1) bekezdésének b) pontja szerint jár el - nyílt eljárást alkalmaz a nemzeti eljárásrend szabályai szerint – a következő eltérésekkel:

- 1. Minimális ajánlattételi határidő 10 naptári nap.
- 2. Ak. az ajánlatok bírálata során a Kbt. 81. § (4)-(5) bekezdése alapján jár el.
- 3. Ak. nem alkalmazza a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontját.”

Az ajánlatkérő ismertette a felhívásban az eljárás alkalmassági követelményrendszerét.

A felhívás III.1.3) pontjában az ajánlatkérő a műszaki szakmai alkalmasság körében – többek között – előírta:

„M1. A 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21. § (3) bek. b) pontja alapján azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) – különösen a teljesítés során az ajánlatkérővel való kapcsolattartásért és a teljesítésbe bevont személyek irányításáért, koordinálásáért a szolgáltatás minőségéért felelős szakembereknek - a megnevezésével, végzettségük vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe; (becsatolandó a szakember saját kezű aláírással ellátott önéletrajza, megjelölve benne az adott személy szakmai tapasztalatait, gyakorlati idejét, végzettségét/képzettségét, At.-vel való jogviszonyának ismertetését (alv., munkaviszony, stb.) az iskolai végzettséget igazoló bizonyítvány(ok) másolata). Ajánlatnak tartalmaznia kell a megnevezett szakember kifejezett nyilatkozatát, hogy At. nyertessége esetén rendelkezésre áll majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt és a szerződés teljesítésében személyesen részt vesz.

Alkalmasság minimumkövetelménye:

M1. Alkalmatlan a szerződés teljesítésére az ajánlattevő, ha nem rendelkezik legalább 3 fő min. 3 év személy és vagyónőri gyakorlattal rendelkező vagyónőr szakemberrel és telephelyenként min. 1 fő középfokú biztonságsszervező végzettséggel és min. 3 év személy és vagyónőri gyakorlattal rendelkező szakemberrel.”

Az ajánlati felhívás III.2.2) A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételekben az alábbiakat rögzítette az ajánlatkérő:

„1. AK a Kbt. 65. § (10) bek. a előírja, hogy a vagyónőrök által végzett tevékenységet az AT (közös AT-k egyike) végezze el, Ak. kizárja további társas alvállalkozói lánc teljesítését.

2. A láncszerű alvállalkozás kizárása érdekében Ak. a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás).”

2. A dokumentáció részét képező szerződéstervezet 5.3. pontja szerint:

„M megbízott a teljesítésbe más közreműködő alvállalkozót csak a Megbízó előzetes, írásbeli hozzájárulásával vonhat be, amely alól az önfoglalkoztató egyéni vállalkozó kivételt képez. A láncszerű alvállalkozás kizárása érdekében Megbízó a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2)

bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás).”

3. Ajánlatot nyújtott be többek között a kérelmező is. A 2020. augusztus 17-én kelt bontási jegyzőkönyv szerint a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nettó 216.089.537.-Ft volt. A kérelmező ajánlata tartalmazta a 10. számú melléklet szerinti nyilatkozatot („Nyilatkozat a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberről”), mely szerint az ajánlati felhívás III.1.3. M.1. alkalmasság követelmények tekintetében bemutatott B.I., N. M. és V. L. szakembereket alvállalkozókként jelölte meg, valamint csatolta a vonatkozó szakemberek aláírásmintáját, a velük kötött előszerződéseket is. A kérelmező az M.1. alkalmassági követelménynek való megfelelés céljából megjelent további három szakembert, akik esetén úgy nyilatkozott, hogy munkaviszonyban állnak.

4. Az ajánlatkérő a 2020. szeptember 7-én megküldött összegezésében a kérelmezőt jelölte meg nyertes ajánlattevőként. Az összegezés továbbá az alábbi releváns információkat tartalmazta:

„V.2.9) Alvállalkozó(k) igénybevétele: Igen

Ajánlattevő ajánlatában a közbeszerzésnek az(ok) a része(i), amely(ek)nek teljesítéséhez az ajánlattevő alvállalkozót kíván igénybe venni: élőerős őrzés-védelmi és portaszolgálati feladatok ellátása

V.2.10) Alvállalkozó(k) megnevezése, adószáma:

N. M. [...], B. I. [...], V. L. [...] egyéni vállalkozók

V.2.11) Az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetek

Az erőforrást nyújtó szervezet(ek), adószáma és az alkalmassági követelmény(ek) megjelölése, amely(ek) igazolása érdekében az ajánlattevő ezen szervezet(ek)re (is) támaszkodik a nyertes ajánlattevő ajánlatában:

M.1. alkalmasság: N. M. [...], B. I. [...], V. L. [...] egyéni vállalkozók”

5. Az összegezés megküldését követően egy másik ajánlattevő által benyújtott előzetes vitarendezési kérelem alapján, az ajánlatkérő 2020. szeptember 14-én megküldte a kérelmező részére az „1. sz. hiánypótlási felhívás, felvilágosításkérés és árándokoláskérés” című dokumentumot, amelyben az alábbiak szerepeltek:

„Az Összegezés az ajánlatok elbírálásáról 2020.09.07. napján került kiküldésre. A 2020.09.09. napján érkezett előzetes vitarendezési kérelem csatolt mellékletben hivatkozott pontjaira tekintettel Ajánlatkérő felvilágosításkérést küld ki a Kbt. 80. § (4) bekezdése alapján. A tárgyban megjelölt eljárásban a lenti hiánypótlást és felvilágosításadást a Kbt. 71. §-ban foglaltak szerint benyújtani szíveskedjenek.

„Ajánlatkérő az ajánlati felhívás III.2.2) A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételekben az alábbiakat rögzítette:

„1. AK a Kbt. 65. § (10) bek. a előírja, h a vagyonörök által végzett tevékenységet az AT (közös AT-k egyike) végezze el, Ak. kizárja további társas alvállalkozói lánc teljesítését.

2. A láncszerű alvállalkozás kizárása érdekében Ak. a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás) 3. At.-nek rendelkeznie kell a tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel. At. ajánlatában köteles csatolni vagyonzvédelmi engedélyének másolatát, annak mellékleteivel együtt!”

A Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint: [...]

Felhívjuk a figyelmet megbízási szerződéstervezet 5.3. pontjára: „Megbízott a teljesítésbe más közreműködő alvállalkozót csak a Megbízó előzetes, írásbeli hozzájárulásával vonhat be, amely alól az önfoglalkoztató egyéni vállalkozó kivételt képez. A láncszerű alvállalkozás

kizárása érdekében Megbízó a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás).”

Ajánlattevő ajánlatában az EKR „gazdasági szereplők” fülén, a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti űrlapon, a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti űrlapon, a „Nyilatkozat bemutatott szakemberekről” űrlapon, a 10. számú melléklet szerinti nyilatkozaton („Nyilatkozat a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberről”) az ajánlati felhívás III.1.3. M1. alkalmasság szerinti vonatkozó szakemberek önéletrajzain B.I., N. M. és V. L. szakembereket alvállalkozókként jelölte meg, valamint csatolta a vonatkozó szakemberek aláírásmintáját, a velük kötött előszerződéseket is. Fentiekre tekintettel kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosításadás keretében nyilatkozzon abban a tekintetben, hogy B.I., N. M. és V. L. szakembereket valóban alvállalkozókként kívánja foglalkoztatni. Amennyiben nem, kérjük, hogy nyilatkozzon abban a tekintetben, hogy hogyan értelmezi a Kbt. 65. § (10) bekezdését és annak milyen módon kíván megfelelni? Amennyiben a fent megjelölt személyeket munkavállalókként kívánja igénybe venni, kérjük hiánypótlás keretében a vonatkozó űrlapok, önéletrajzok, nyilatkozatminták, valamint az EKR „gazdasági szereplő” fülének javítását. [...]

6. A kérelmező határidőben benyújtotta válaszát, melyben az alábbiakat közölte:  
„Cégünk a fent megnevezett közbeszerzési eljárásban az alábbi indokok alapján kíván alvállalkozót bevonni a teljesítésbe:

Ajánlattételi felhívás III.2.2. pontjában ajánlatkérő előírta: „[...]”. A Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint ajánlatkérő előírhatja, hogy az ajánlattevő nem vonhat be a teljesítésbe alvállalkozót. Az ajánlattételi felhívásban ilyen kategorikus korlátozás nem szerepel, mint ahogy az sem, hogy a teljesítést kizárólagosan alkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottakkal kell teljesíteni. Az ajánlatkérő a kiírásban határozottan szűkíti a teljesítésbe be nem vonható alvállalkozókat, és csak a „társas vállalkozói lánc” igénybevételét tiltja meg, mely korlátozás egybevág a személy- és vagyónvédelmi törvény előírásaival, mely megtiltja a teljesítés során alvállalkozói lánc bevonását. A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 4. § 20. pontja az alábbiak szerint határozza meg a társas vállalkozó fogalmát: [...]

A hivatkozott 2015. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés alapján: [...]

Fenti titulust a jogalkotó az átláthatatlan alvállalkozói láncok megakadályozása céljából hozta létre.

Az ajánlattételi felhívásban szereplő hivatkozás a 2015. évi CXXXIII. törvény [...] 14. § (2) bekezdésére szintén egyértelműen mutatja az ajánlatkérő szándékát arra vonatkozóan, hogy a teljesítés egyéni vállalkozók bevonásával végrehajtható, és itt is csak az alvállalkozói lánc – a törvény által amúgy is tiltott – kialakítását korlátozza. [...]

A 14. § (2) bekezdésére figyelemmel az ajánlatkérő nem tiltotta meg, hogy egyéni vállalkozót foglalkoztassunk és bevonjunk a teljesítésbe, és ezt egyértelműen alátámasztja a szerződéstervezetben található előírás is: A megbízási szerződéstervezet 5.3. pontja: [...]”.

7. Az ajánlatkérő 2020. szeptember 18-án módosított összegezést küldött, amelyben a közbeszerzési eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásával eredménytelené nyilvánította. A kérelmező 2020. szeptember 25-én benyújtott jogorvoslati kérelme alapján eljáró Döntőbizottság a felek keresetével nem támadott, 2020. november 6-án kelt, D.419/18/2020. szám alatt hozott határozatával az ajánlatkérő terhére jogsértést állapított meg és megsemmisítette az ajánlatkérő által 2020. szeptember 7-én megküldött összegezést, valamint valamennyi, az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás során ezt követően hozott döntést. A határozatot az ajánlatkérő 2020. november 6-án vette át.

8. Az ajánlatkérő 2020. november 17. napján küldte meg a kérelmező részére is a „2. sz. felvilágosításkérés és árandokoláskérés” című dokumentumot, melyben a kérelmezőt érintően az alábbiak szerepeltek:

„A Kbt. 71. § szerinti felvilágosításkérés keretében:

1. Ajánlatkérő az ajánlati felhívás III.2.2) A szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételekben az alábbiakat rögzítette:

„1. AK a Kbt. 65. § (10) bek. a előírja, h a vagyonörök által végzett tevékenységet az AT (közös AT-k egyike) végezze el, Ak. kizárja további társas alvállalkozói lánc teljesítését.

2. A láncszerű alvállalkozás kizárása érdekében Ak. a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás)

3. At.-nek rendelkeznie kell a tevékenység végzésére vonatkozó engedéllyel. At. ajánlatában köteles csatolni vagyonvédelmi engedélyének másolatát, annak mellékleteivel együtt!”

A Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint: [...]

A fentiek alapján Ajánlatkérő számára nem világos hogy az ajánlati felhívás fent idézett pontjában található Kbt. 65. § (10) bekezdésben foglaltaknak miként felel meg az, hogy a Tisztelt Ajánlattevő egyéni vállalkozó vagyonörök bevonásával számol mind az ajánlatban megnevezettek, mind az árandokolásban kifejtettek alapján.

A Kbt. 65. § (10) bekezdése alapján az ajánlatkérő előírhatja, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy – közös ajánlattétel esetén – a közös ajánlattevők egyike végezzen el. Ebben az esetben az e feladatokra vonatkozó alkalmassági feltételek igazolásához nem támaszkodhat az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező más szervezet kapacitására, és a teljesítés során e feladatokat nem végezheti alvállalkozó.

Kérjük a Tisztelt Ajánlattevő szíves felvilágosítását arra vonatkozóan, hogy a Kbt. szerinti alvállalkozó fogalmába miért nem tartozik bele az egyéni vállalkozó és az mennyiben van figyelemmel a Kbt. kógens szabályozási rendszerére, miszerint amennyiben az ajánlattevő és valamely szakember tekintetében az ajánlattétel időpontjában a munkaviszony még nem áll fenn, úgy az ajánlattevő az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni és meg kell felelnie a kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kapcsolatos előírásoknak. [...]

9. A kérelmező 2020. november 18-án előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be.

10. Az ajánlatkérő 2020. november 20-án állásfoglalást kért a Döntőbizottság elnökétől az alábbiak szerint:

„Amennyiben a 2020. szeptember 07-i összegezés alapjául szolgáló, azt megelőzően hozott eljárást lezáró döntésre és összegezésre nem terjed ki a megsemmisítés, jelenleg milyen eljárási szakaszban vagyunk? Az Ajánlatkérő 2020. szeptember 18-i összegezését megelőzően egy árandokoláskérésre és azt megelőzően előzetes vitarendezésre került sor, amelyek alapján bírálati eljárási cselekmények foganatosíthatók (indokoláskérés, hiánypótlási felhívás, felvilágosításkérés) még, vagy a 2020. szeptember 07-i összegezés az irányadó, amelynek alapján további cselekmények elvégzésére nincs lehetőségünk, a bírálati szakasz lezárult és a moratórium lejárt miatt pedig szerződéskötésre kell, hogy sor kerüljön? Ajánlatkérő a Kbt. 165. § (12) bekezdése alapján az ajánlati kötöttséget, illetve az ajánlati biztosíték fenntartására vonatkozó eljárási cselekményeket már foganatosította.”

11. A Döntőbizottság elnöke 2020. november 23-án az alábbi állásfoglalást küldte az ajánlatkérő részére:

„Az ügy tényállása alapján a 2020. szeptember 7-i eljárást lezáró döntést érintően az egyik ajánlattevő előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, amelynek alapján az ajánlatkérő 2020.

szeptember 14-én a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 80. § (4) bekezdése szerinti további bírálati cselekményeket végzett. Az ajánlatkérő ezeket követően hozott, 2020. szeptember 18-i eljárást lezáró-, valamint az összes további - döntése megsemmisítésre került a Döntőbizottság módosított D.419/18/2020. számú határozatával. Fentiek következtében jelenleg a 2020. szeptember 7-én az ajánlattevők részére megküldött eljárást lezáró döntés van hatályban, amelynek alapján az ajánlatkérőt vagy szerződéskötési kötelezettség terheli, vagy a Kbt. 80. § (4) bekezdése szerint megkezdett bírálati cselekmények eredményétől függően – a Kbt. 165. § (12) bekezdésére is figyelemmel – a D.419/2020. számú jogorvoslati eljárásban jogsértőnek minősített indokolástól eltérő tartalmú – új eljárást lezáró döntést is hozhat.”

12. Az ajánlatkérő 2020. november 23-án a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmét elutasította, majd 2020. november 30-án a közbeszerzési eljárást felfüggesztette.

13. A kérelmező által 2020. november 26-án benyújtott jogorvoslati kérelem alapján eljáró Döntőbizottság az ajánlatkérő részére 2020. december 18-án kézbesített D.507/10/2020. számú határozatával megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó Kbt. 80. § (4) bekezdését és megsemmisítette az ajánlatkérő által 2020. november 17-én megküldött felvilágosítás - és indokoláskérés tárgyú dokumentumot, valamint valamennyi ezt követően hozott ajánlatkérői döntést (a közbeszerzési eljárás felfüggesztése elrendelése kivételével). A határozatot a kérelmező támadta azonnali jogvédelem iránti kérelmet tartalmazó keresettel, az azonnali jogvédelem iránti kérelmet a Fővárosi Törvényszék a 103.K.701.070/2021/4. számú végzésével elutasította.

14. Az ajánlatkérő 2020. december 21-én megküldött összegezésében a közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánította az alábbi indokokkal:

„Ajánlattevőtől az Ajánlatkérő 2020. szeptember 14. napján kért 1. sz. hiánypótlást és árindokoláskérést, amely a 2020. szeptember 07-ei összegezést követően került kiküldésre az Ajánlattevő részére, miután a FontiTech-Elit Korlátolt Felelősségű Társaság (1141 Budapest, Szugló utca 82.) ajánlattevő 2020. szeptember 09. napján előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő. Mindezek alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság 2020. november 06-i határozatával és 2020. november 19-ei módosító határozatával a 2020. szeptember 18-i módosított összegezés és azt követően hozott döntés megsemmisítésére került sor, ezáltal Ajánlatkérőnek a függőben lévő 2020. szeptember 09-i előzetes vitarendezés kérelmet, a 2020. szeptember 14-i 1. sz. hiánypótlást és árindokoláskérést el kell bírálnia jelen esetben, azaz bírálati cselekményeket kell végeznie a fennálló bírálati szakasz miatt. A Közbeszerzési Döntőbizottság 2020. november 23-i válaszelevele szerint: [...] Mindezekre tekintettel Ajánlatkérő az eljárás bírálatát végezte el. A Kbt. a rendelkezéseitől való eltérést tehát csak abban az esetben engedi meg, ha azt a Kbt. kifejezetten megengedi. Ilyen diszpozitivitás jellemzi alapvetően a Kbt. harmadik részét, amely kifejezetten lehetőséget ad az ajánlatkérőknek, hogy igényeiknek és a helyi viszonyoknak megfelelő, az uniós értékhatár feletti beszerzések szabályainál jóval kötetlenebb eljárást alkalmazzanak. E rendelkezés ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. A 2012. januárig hatályos Kbt.-hez kapcsolódóan sokszor megjelenő értelmezéssel szemben ezért az új Kbt. kifejezi, hogy nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a Kbt. nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy valamely nem szabályozott kérdésben az eljárásban részt vevők magatartása a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes.

Amennyiben azonban valamely kérdést a törvény kógens szabálya rendez, attól eltérni nem lehet, így pl. az ajánlatkérő nem nyilváníthat érvénytelenné egy ajánlatot olyan okból, amelyet a törvény nem szabályoz érvénytelenségi okként. A Kbt. rendelkezéseitől csak a Kbt. engedélye alapján lehet eltérni, más ágazati jogszabályok esetleg ellentétes szabályai így nem befolyásolhatják a közbeszerzés törvényi szabályainak érvényesülését. A Kbt. Kommentárja (2019) szerint: 2. § (7) „[...]”. A Kbt. kógens törvény, ami azt jelenti, hogy az előírásaitól csak a jogszabály kifejezett felhatalmazása esetén lehet eltérni. A kógens szabály az úgynevezett utaló (diszpozitív) szabálytól eltérően feltétlen, eltérést nem engedő érvényességet eredményez, tehát kötelező, kategorikusan irányadó rendelkezés. Tekintettel arra, hogy BLOC QUEST Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Kft. (4031 Debrecen Eröss Lajos Utca 15.) ajánlattevő a megajánlott 6 főből 3 főt alvállalkozóként kíván igénybe venni, ezáltal ajánlata érvénytelen. Ezen alvállalkozókat az ajánlata 6. oldalán és az EKR űrlapokon is megnevezte. Ajánlattevőtől a 2020. szeptember 14-i 1. sz. hiánypótlásban kérte Ajánlatkérő az alábbiakat: „[...]”. Ajánlattevő a 2020. szeptember 16. napján kelt hiánypótlásában a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdése alapján az alvállalkozói láncok tilalmára hivatkozik és álláspontja szerint egyéni vállalkozó útján a feladat ellátható. A Kbt. 165. § (12) bekezdésére tekintettel 2020. november 9. napján kértük az ajánlati biztosítékok újbóli befizetését vagy bankgarancia meghosszabbítását 2020. december 06. napjáig, valamint cégszerűen aláírt nyilatkozatukat az ajánlati kööttség tekintetében, hogy azt 2020. december 06. napjáig fenntartják. Határidő mindkét eljárási cselekmény tekintetében: 2020. november 16. (hétfő) napján 12:00 óra. volt. Ezen határidőig az 5 ajánlattevő közül a Szentinel Vagyonvédelmi Biztonság-technikai Szolgáltató Kft. és a Jánosik és Társai Ipari, Szolgáltató és Karbantartó Korlátolt Felelősségű Társaság részéről nem került sor az ajánlati kööttség fenntartására. A Szentinel Vagyonvédelmi Biztonság-technikai Szolgáltató Kft. az ajánlati biztosítékot sem bocsátotta rendelkezésre az előírt határidőig. A korábban befizetett ajánlati biztosítékok az eljárás 2020. szeptember 18-i módosított összegezés szerinti eredménytelenné nyilvánítására tekintettel visszafizetésre kerültek valamennyi érintett Ajánlattevő részére. Ezen megismételt bírálati szakaszban Ajánlatkérő 2020. november 17. napján kiküldte a 2. sz. felvilágosításkérést és árándokoláskérést az 1. és a 2. helyezett ajánlattevők részére. Ezt követően D.507/10/2020. számú határozatával a Döntőbizottság megsemmisítette az ajánlatkérő által 2020. november 17-én megküldött felvilágosítás - és indokoláskérés tárgyú dokumentumot, valamint valamennyi ezt követően hozott ajánlatkérői döntést (a közbeszerzési eljárás felfüggesztése elrendelése kivételével). Tekintettel arra, hogy Ajánlatkérő döntést nem hozott, az eljárás bírálatát a rendelkezésre álló dokumentumok alapján zárja le.

Fedezeten felüli ajánlatok, melyeket Ajánlatkérő nem vizsgálta: [...]

**AZ ELJÁRÁS EREDMÉNYE:** A Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontjára és (4) bekezdésére tekintettel Ajánlatkérő az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, mivel a beérkezett öt ajánlatból négy ajánlat összege meghaladja a rendelkezésre álló fedezet (nettó 1624 Ft/óra) összegét, a fedezet önerőből történő kiegészítésére nincs Ajánlatkérőnek lehetősége és a fedezet összege a bontási eljárás során ismertetésre került, a fedezeten belüli ajánlat pedig érvénytelenítésre került. A fentiek alapján az eljárást eredménytelenné nyilvánítjuk.”

A kérelmező ajánlata az alábbi indokok miatt lett érvénytelen:

„A Kbt. 73. § (1) bekezdés d.) pontja alapján ajánlata érvénytelen, mivel az nem felelt meg Ajánlatkérő azon kiírásának, amely szerint az ajánlati felhívás III.2.2. pontja alapján a Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint előírta, „hogy a vagyontörök által végzett tevékenységet az AT (közös AT-k egyike) végezze el, Ak. kizárja további társas alvállalkozói lánc teljesítését. 2. A láncszerűalvállalkozás kizárása érdekében Ak. a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdés érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi. A törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás)”. A Kbt. 65. § (10) bekezdés az alkalmassági követelmények körében merült fel, ezért ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés d.)

pontja alapján érvénytelen: d) az ajánlattevő nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést. A Közbeszerzések Tanácsa a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 183. §-ának c) pontjában foglalt hatáskörében útmutatót bocsátott ki (A Közbeszerzési hatóság keretében működő Tanács útmutatója az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről- KÉ 2019. évi 106. szám, 2019. június 04.). A Közbeszerzési Döntőbizottság irányadó gyakorlata szerint nem minősül alvállalkozónak a munkaviszonyban álló személy, ugyanakkor az ajánlattevővel megbízási jogviszonyban álló természetes személyek alvállalkozónak minősülhetnek. A gyakorlat szerint az ajánlattevővel munkaviszonyban álló személy nem minősül alvállalkozónak, ilyen esetekben az ajánlattevő és a vele munkaviszonyban álló természetes személy nem válik külön, közbeszerzési jogi szempontból egységesen az ajánlattevőt jelenítik meg. Ezt erősíti a gazdasági szereplő fogalmának [Kbt. 3. § 10. pont] értelmezése. E szerint gazdasági szereplő: bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja. A munkaviszonyban állók nem minősülnek gazdasági szereplőnek, mivel ők nem saját nevükben (nem önálló piaci szereplőként) végzik építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását, vagy szolgáltatások nyújtását. Amennyiben az ajánlattevő valamely szakembert munkaviszonyban kívánja alkalmazni, azonban az ajánlattétel időpontjában a munkaviszony még nem áll fenn, úgy az ajánlattevő az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni és meg kell felelnie a kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kapcsolatos előírásoknak. Ellenben, ha az egyébként valamely, az ajánlattevőn kívüli gazdasági szereplővel munkaviszonyban álló természetes személy önállóan megállapodik az ajánlattevővel, akkor ő már gazdasági szereplőnek és egyúttal alvállalkozónak minősül akkor, ha nem létesít munkaviszonyt az ajánlattevővel. A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (KÉ 2020. évi 60. szám, 2020. március 25.) szerint: Ajánlatkérőnek a Kbt. 65. § (10) bekezdése alapján arra is lehetősége van, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatok elvégzését kifejezetten az ajánlattevőtől követeljen meg, ebben az esetben az előző bekezdésben említett alkalmassági feltételek igazolásához nem támaszkodhat más szervezet kapacitására és a feladat elvégzését alvállalkozónak sem adhatja ki. A Kbt. kimondja, hogy szabályai kógensek, azaz a törvényben meghatározott szabályoktól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben azt a törvény kifejezetten megengedi

A Kbt. a rendelkezéseitől való eltérést tehát csak abban az esetben engedi meg, ha azt a Kbt. kifejezetten megengedi. Ilyen diszpozitivitás jellemzi alapvetően a Kbt. harmadik részét, amely kifejezetten lehetőséget ad az ajánlatkérőknek, hogy igényeiknek és a helyi viszonyoknak megfelelő, az uniós értékhatár feletti beszerzések szabályainál jóval kötetlenebb eljárást alkalmazzanak. E rendelkezés ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni. A 2012. januárig hatályos Kbt.-hez kapcsolódóan sokszor megjelenő értelmezéssel szemben ezért az új Kbt. kifejezi, hogy nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a Kbt. nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy valamely nem szabályozott kérdésben az eljárásban részt vevők magatartása a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes. Amennyiben azonban valamely kérdést a törvény kógens szabálya rendez, attól eltérni nem lehet, így pl. az ajánlatkérő nem nyilváníthat érvénytelenné egy ajánlatot olyan okból, amelyet a törvény nem szabályoz érvénytelenségi okként. A Kbt. rendelkezéseitől csak a Kbt. engedélye alapján lehet eltérni, más ágazati jogszabályok esetleg ellentétes szabályai így nem befolyásolhatják a

közbeszerzés törvényi szabályainak érvényesülését. A Kbt. Kommentárja (2019) szerint: 2. § (7) „E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.” A Kbt. kógens törvény, ami azt jelenti, hogy az előírásaitól csak a jogszabály kifejezett felhatalmazása esetén lehet eltérni. A kógens szabály az úgynevezett utaló (diszpozitív) szabálytól eltérően feltétlen, eltérést nem engedő érvényességet eredményez, tehát kötelező, kategorikusan irányadó rendelkezés. Tekintettel arra, hogy BLOC QUEST Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Kft. (4031 Debrecen Eröss Lajos Utca 15.) ajánlattevő a megajánlott 6 főből 3 főt alvállalkozóként kíván igénybe venni, ezáltal ajánlata érvénytelen. Ezen alvállalkozókat az ajánlata 6. oldalán és az EKR űrlapokon is megnevezte. Ajánlattevőtől a 2020. szeptember 14-i 1. sz. hiánypótlásban kérte Ajánlatkérő az alábbiakat: „Ajánlattevő ajánlatában az EKR „gazdasági szereplők” fülén, a Kbt. 66. § (6) bekezdése szerinti űrlapon, a Kbt. 65. § (7) bekezdés szerinti űrlapon, a „Nyilatkozat bemutatott szakemberekről” űrlapon, a 10. számú melléklet szerinti nyilatkozaton („Nyilatkozat a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberről”) az ajánlati felhívás III.1.3. M1. alkalmasság szerinti vonatkozó szakemberek önéletrajzain B.I., N. M. és V. L. szakembereket alvállalkozókként jelölte meg, valamint csatolta a vonatkozó szakemberek aláírásmintáját, a velük kötött előszerződéseket is. Fentiekre tekintettel kérjük ajánlattevőt, hogy felvilágosításadás keretében nyilatkozzon abban a tekintetben, hogy B.I., N. M. és V. L. szakembereket valóban alvállalkozókként kívánja foglalkoztatni. Amennyiben nem, kérjük, hogy nyilatkozzon abban a tekintetben, hogy hogyan értelmezi a Kbt. 65. § (10) bekezdését és annak milyen módon kíván megfelelni? Amennyiben a fent megjelölt személyeket munkavállalókként kívánja igénybe venni, kérjük hiánypótlás keretében a vonatkozó űrlapok, önéletrajzok, nyilatkozatminták, valamint az EKR „gazdasági szereplők” fülének javítását.” Ajánlattevő a 2020. szeptember 16. napján kelt hiánypótlásában a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdése alapján az alvállalkozói láncok tilalmára hivatkozik és álláspontja szerint egyéni vállalkozó útján a feladat ellátható.”

15. A kérelmező 2020. december 23-án előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be, melyben az ajánlatkérő döntését kifogásolta a jogorvoslatban foglaltakkal egyezően. Az ajánlatkérő a kérelmet 2020. december 29-én elutasította.

### **A jogorvoslati kérelem**

16. A kérelmező a 2020. december 29-én benyújtott és hiánypótlásával pontosított jogorvoslati kérelmében kérte az ajánlatkérő terhére a Kbt. 69. § (1) bekezdése, a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja és a Kbt. 81. § (11) bekezdése megsértésének a megállapítását. Álláspontja szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás folyamán jogsértően megváltoztatta a saját eljárást megindító felhívásában rögzített előírásával kapcsolatos álláspontját. Idézte a felhívás II.2.2.1) pontjában foglaltakat, a Kbt. 65. § (10) bekezdését, a dokumentáció mellékletét képező szerződéstervezet 5.3. pontjában foglaltakat, valamint az érvénytelenségi indokolást. A közbeszerzési dokumentumok előírásai alapján egyértelműen kijelenthető, hogy az ajánlatkérő az alvállalkozók foglalkoztatását nem korlátozza, nem tiltja, ezért a 2020. december 21-én megküldött összegezésében saját közbeszerzési dokumentumaiban rögzítettekkel ellentétben jelenti ki, hogy a kérelmező ajánlata azért érvénytelen, mert „a megajánlott 6 főből 3 főt alvállalkozóként kíván igénybe venni” egyéni vállalkozói foglalkoztatással.

17. Álláspontja szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 69. § (1) bekezdését, mert nem vizsgálta meg megfelelően, hogy az ajánlat megfelel a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Az összegezésben tett kijelentéssel továbbá megsértette a Kbt. 81. § (11) bekezdését, mely szerint a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Ajánlatkérőnek a felhívásban és a dokumentációban rögzített előírások alapján kell az ajánlatokat elbírálnia és nem módosíthatja a felhívás feltételeit, illetve saját előírásainak értelmezését, különösen nem hónapokkal az első összegezés meghozatalát követően. Hangsúlyozta, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdése az ajánlatkérő által többször is hivatkozottan azt rögzíti, hogy az „ajánlatkérő előírhatja”, tehát nem azt hogy köteles előírni, hogy bizonyos feladatokat kizárólag az ajánlattevő végezzen el. Vitatta az ajánlatkérő Kbt. kógenciájára vonatkozó érvelését, mivel jelen esetben maga a Kbt. az, amely engedő feltételt határoz meg (előírhatja). Ajánlatkérő a Kbt. ezen előírására tekintettel a felhívásban és a dokumentációban meghatározta a szolgáltatást ellátókra vonatkozó előírását, amely előírásokból egyértelműen megállapítható, hogy a szolgáltatás ellátása nem kizárólag az ajánlattevő feladata, ahhoz önfoglalkoztató egyéni vállalkozókat igénybe vehet. Bár az ajánlatkérő felhívásában hivatkozik a Kbt. 65. § (10) bekezdésére, de annak tartalmát kibővíti, és úgy rendelkezik, hogy a szerződést az ajánlattevő az önfoglalkoztató egyéni vállalkozókkal is teljesítheti.

18. A kérelmező kérte a jogsértés megállapítását, a 2020. december 21-én megküldött összegezés megsemmisítését, az ajánlatkérő felhívását a Kbt-nek megfelelő eljárásra, azaz a szerződés megkötésére a kérelmezővel, valamint az eljárási költségek, köztük nettó 100.000.- Ft ügyvédi munkaköltség tekintetében az ajánlatkérő marasztalását. A kérelmező igazolta 1.086.944.-Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetését.

### **Az ajánlatkérő nyilatkozatai**

19. Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását. Fenntartotta, hogy az ajánlat a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvénytelen, mivel az nem felelt meg a felhívás III.2.2) pontjának, valamint a Kbt. 65. § (10) bekezdésében foglaltaknak. Idézte a Közbeszerzések Tanácsának az alvállalkozókkal kapcsolatos egyes kérdésekről szóló útmutatója (KÉ 2019. évi 106. szám, 2019. június 04.) alábbi előírásait:

„A Közbeszerzési Döntőbizottság irányadó gyakorlata szerint nem minősül alvállalkozónak a munkaviszonyban álló személy, ugyanakkor az ajánlattevővel megbízási jogviszonyban álló természetes személyek alvállalkozónak minősülhetnek. A gyakorlat szerint az ajánlattevővel munkaviszonyban álló személy nem minősül alvállalkozónak, ilyen esetekben az ajánlattevő és a vele munkaviszonyban álló természetes személy nem válik külön, közbeszerzési jogi szempontból egységesen az ajánlattevőt jelenítik meg. Ezt erősíti a gazdasági szereplő fogalmának [Kbt. 3. § 10. pont] értelmezése. E szerint gazdasági szereplő: bármely természetes személy, jogi személy, egyéni cég vagy személyes joga szerint jogképes szervezet, vagy ilyen személyek vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja. A munkaviszonyban állók nem minősülnek gazdasági szereplőnek, mivel ők nem saját nevükben (nem önálló piaci szereplőként) végzik építési beruházások kivitelezését, áruk szállítását, vagy szolgáltatások nyújtását. Amennyiben az ajánlattevő valamely szakembert munkaviszonyban kívánja alkalmazni, azonban az ajánlattétel időpontjában a munkaviszony még nem áll fenn, úgy az ajánlattevő az adott szakembert kapacitást nyújtó szervezetként köteles bemutatni és meg kell felelnie a kapacitást nyújtó szervezet bevonásával kapcsolatos előírásoknak. Ellenben, ha az egyébként valamely, az ajánlattevőn kívüli gazdasági

szereplővel munkaviszonyban álló természetes személy önállóan megállapodik az ajánlattevővel, akkor ő már gazdasági szereplőnek és egyúttal alvállalkozónak minősül akkor, ha nem létesít munkaviszonyt az ajánlattevővel.” Idézte továbbá a Közbeszerzési Hatóságnak az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos útmutatóját (KÉ 2020. évi 60. szám, 2020. március 25.) az alábbiak szerint:

„Ajánlatkérőnek a Kbt. 65. § (10) bekezdése alapján arra is lehetősége van, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatok elvégzését kifejezetten az ajánlattevőtől követeljen meg, ebben az esetben az előző bekezdésben említett alkalmassági feltételek igazolásához nem támaszkodhat más szervezet kapacitására és a feladat elvégzését alvállalkozónak sem adhatja ki.” A 2012. januárig hatályos Kbt.-hez kapcsolódóan sokszor megjelenő értelmezéssel szemben ezért az új Kbt. kifejezi, hogy nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a Kbt. nem szabályoz kifejezetten, feltéve, hogy valamely nem szabályozott kérdésben az eljárásban részt vevők magatartása a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes. Amennyiben azonban valamely kérdést a törvény kógens szabálya rendez, attól eltérni nem lehet, így pl. az ajánlatkérő nem nyilváníthat érvénytelenné egy ajánlatot olyan okból, amelyet a törvény nem szabályoz érvénytelenségi okként. A Kbt. rendelkezéseitől csak a Kbt. engedélye alapján lehet eltérni, más ágazati jogszabályok esetleg ellentétes szabályai így nem befolyásolhatják a közbeszerzés törvényi szabályainak érvényesülését.

20. Tekintettel arra, hogy a kérelmező a megajánlott 6 főből 3 főt alvállalkozóként kíván igénybe venni, ezáltal ajánlata érvénytelen. Ezen alvállalkozókat az ajánlata 6. oldalán és az EKR űrlapokon is megnevezte. Az ajánlatkérő idézte a 2020. szeptember 14-i 1. sz. hiánypótlási felhívásban foglaltakat, valamint, hogy a kérelmező hiánypótlásában a 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bekezdése alapján az alvállalkozói láncok tilalmára hivatkozik és álláspontja szerint egyéni vállalkozó útján a feladat ellátható. Álláspontja szerint téves a kérelmező jogértelmezése, ugyanis a Kbt. kógens rendelkezéseitől csak a Kbt. engedélye alapján lehet eltérni, más ágazati jogszabályok esetleg ellentétes szabályai így nem befolyásolhatják a közbeszerzés törvényi szabályainak érvényesülését. Minden esetben a felhívásban foglaltak az irányadók, vagyis jelen esetben a felhívás III.2.2) pontja alapján a Kbt. 65. § (10) bekezdése az irányadó, mellyel ellentétes ajánlattevő ajánlata. Megjegyezte továbbá, hogy jelen közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők többsége munkavállalóként kívánja foglalkoztatni az igénybe venni kívánt szakembereket. Jelen közbeszerzési eljárás során ilyen tárgyú kiegészítő tájékoztatáskérés sem érkezett egyetlen ajánlattevőtől sem. Téves továbbá a kérelmező azon értelmezése, miszerint a szerződéstervezet a felhívás kiegészítése lenne, tekintettel arra, hogy a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok közötti ellentmondás esetén a következő közbeszerzési gyakorlat szerint a felhívás az irányadó.

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

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

22. A jogorvoslati kérelemben foglaltakra figyelemmel a Döntőbizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy az ajánlatkérő jogszerűen döntött-e a kérelmező ajánlatának érvénytelenségéről az általa megjelölt indokok alapján. Amennyiben a kérelmező ajánlata nem tekinthető érvénytelennek, az összegezés szerinti eredménytelenség sem állhat fenn.

23. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Része, Kbt. 117. § (1) bekezdése szerinti olyan közbeszerzési eljárást folytat, amelyben – néhány általa előre

rögzített kivételtől eltekintve - a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontját rendelte alkalmazni, amelyre tekintettel a jelen jogorvoslati eljárás tárgyát képező jogszabályok az alábbiak.

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

A Kbt. 81. § (11) bekezdése szerint a nyílt eljárásban nem lehet tárgyalni. A nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem határozhatja meg annak kezdetétől számított harminc - építési beruházás esetén, valamint ha a közbeszerzési eljárást külön jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le hatvan - napnál hosszabb időtartamban.

A Kbt. 66. § (1) bekezdése szerint az ajánlatot és a részvételi jelentkezést a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően kell elkészítenie és benyújtania.

A Kbt. 69. § (1) bekezdése szerint az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

A Kbt. 65. § (7) bekezdése szerint az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva is megfelelhetnek, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben meg kell jelölni az ajánlatban, több szakaszból álló eljárásban a részvételi jelentkezésben ezt a szervezetet és az eljárást megindító felhívás vonatkozó pontjának megjelölésével azon alkalmassági követelményt vagy követelményeket, amelynek igazolása érdekében az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ezen szervezet erőforrására vagy arra is támaszkodik. A (8) bekezdésben foglalt eset kivételével csatolni kell az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben a kapacitárait rendelkezésre bocsátó szervezet olyan - szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt - kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

A Kbt. 65. § (10) bekezdése szerint építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés, valamint árubeszerzésre irányuló szerződéssel kapcsolatos beállítási vagy üzembehelyezési művelet esetén az ajánlatkérő előírhatja, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy - közös ajánlattétel esetén - a közös ajánlattevők egyike végezzen el. Ebben az esetben az e feladatokra vonatkozó, a (9) bekezdés szerinti alkalmassági feltételek igazolásához a (7) bekezdéstől eltérően nem támaszkodhat az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező más szervezet kapacitására, és a teljesítés során e feladatokat nem végezheti alvállalkozó.

A Kbt. 73. § (1) bekezdés d-e) pontjai szerint az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés érvénytelen, ha

d) az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező nem felel meg a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági követelményeknek, vagy nem igazolta megfelelően a követelményeknek való megfelelést;

e) egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit.

25. A Kbt. 66. § (1) bekezdése alapján az ajánlattevőnek az a kötelezettsége, hogy az ajánlatot a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételek szerint készítse el, a Kbt. 69. § (1) bekezdéséből eredően pedig az ajánlatkérő kötelezettsége arról meggyőződni, hogy az ajánlat a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelel-e.

26. A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló (a továbbiakban: Szvmt. tv.) 14. § (2) bekezdése szerint:

„(2) A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet folytató vállalkozás a szerződés teljesítése érdekében további vállalkozással kizárólag a személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésére eredetileg megbízást adó előzetes hozzájárulásával köthet szerződést. Az alvállalkozó a szerződés teljesítése érdekében további alvállalkozóval nem köthet szerződést.”

27. A felhívás M.1. alkalmassági feltételként támasztotta a teljesítésbe bevonni kívánt szakemberek megjelölését, abban továbbá alkalmassági minimumkövetelményként került megjelölésre, hogy az ajánlattevő rendelkezzen „legalább 3 fő min. 3 év személy és vagyonőri gyakorlattal rendelkező vagyonőr szakemberrel és telephelyenként min. 1 fő középfokú biztonságszervező végzettséggel és min. 3 év személy és vagyonőri gyakorlattal rendelkező szakemberrel.” A felhívás III.2.2.1) pontja továbbá a Kbt. 65. § (10) bekezdésére hivatkozással előírta, hogy a vagyonőrök által végzett tevékenységet az ajánlattevők végezzék, ezzel együtt kizárta további társas alvállalkozói lánc teljesítését. A felhívás III.2.2.2) pontjában továbbá szerepelt, hogy a láncszerű alvállalkozás kizárása érdekében az ajánlatkérő az Szvmt. tv. 14. § (2) bekezdése érvényesítését a teljesítés során fokozottan ellenőrzi, a törvény be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül (elállás vagy felmondás).

28. A kérelmező ajánlatában három vagyonőr szakember tekintetében úgy nyilatkozott, hogy ők alvállalkozók, és csatolta a szakemberekkel a teljesítésbe történő bevonásuk tárgyában kötött előszerződést.

29. A Kbt. 65. § (7) bekezdése biztosítja, hogy az alkalmassági követelményeknek az ajánlattevők más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva feleljenek meg, a Kbt. 65. § (10) bekezdése azonban – többek között - szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés esetén lehetővé teszi az ajánlatkérő számára annak kötelező jellegű előírását, hogy bizonyos alapvető fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő végezzen el. A jogszabály erre az esetre úgy rendelkezik, hogy ilyenkor az alkalmassági feltételek igazolásához a Kbt. 65. § (7) bekezdéstől eltérően nem támaszkodhat az ajánlattevő más szervezet kapacitására, és a teljesítés során e feladatokat nem végezheti alvállalkozó.

30. A Döntőbizottság fentiekre tekintettel rögzíti, hogy a felhívásból egyértelműen megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő kizárta a Kbt. 65. § (7) bekezdése alkalmazását, vagyis a felhívásban előírásra került, hogy a vagyonőri tevékenység kizárólag az ajánlattevők által végezhető. A Kbt. 81. § (11) bekezdése alapján ezen, határidőben előzetes vitarendezési-, vagy jogorvoslati kérelemmel nem vitatott előírással összefüggésben az ajánlattételi határidő leteltével beállt a felek kötöttsége. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a kérelmező az M.1. alkalmassági feltételnek való megfelelés körében megjelölt három olyan szakembert, akiket nem alvállalkozói minőségükben, hanem munkaviszony keretében fog foglalkoztatni, tehát akikkel a vagyonőri tevékenységet maga fogja elvégezni.

31. Az ajánlatkérő 2020. szeptember 14-én felvilágosítást kért a kérelmezőtől, amelyben egyértelműen szerepelt, hogy a kérelmező a három érintett szakembert ajánlatában alvállalkozóként jelölte meg, e tekintetben az ajánlat ellentmondásos és az ajánlatkérő kérte a Kbt. 65. § (10) bekezdésnek való megfelelés igazolását, illetve a felhívás vonatkozó előírásának megfelelő szakemberek feltüntetését. A kérelmező a határidőben előterjesztett felvilágosításában azt állította, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmazznak olyan korlátozást, hogy a teljesítésbe nem vonható be alvállalkozó, majd az alvállalkozó láncra vonatkozó jogszabályi előírások értelmezésébe bocsátkozott.

32. Az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésében a Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján nyilvánította a kérelmező ajánlatát érvénytelenné, indokolása szerint azért, mert „a megajánlott 6 főből 3 főt alvállalkozóként kíván igénybe venni, ezáltal ajánlata érvénytelen”.

33. A Döntőbizottság álláspontja szerint nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az ajánlat az ajánlatkérő által megjelölt Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja alapján érvénytelen, mivel nem kizárt, hogy a kérelmező M.1. alkalmassági feltételnek való megfelelését a vele munkaviszonyban álló szakemberek megjelölésével igazolta. Az ajánlatkérő ugyanakkor a közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen kizárta, hogy az ajánlatkérő a teljesítésbe alvállalkozót vonjon be, és az ajánlat alapján megállapítható volt ennek ténye. Az ajánlatkérő a kérdést érintően felvilágosítást kért a kérelmezőtől, aki az ellentmondásos, felhívással ellentétes nyilatkozatát nem változtatta meg. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy a kérelmező ajánlata érvénytelen, mégpedig azért, mert nem felel meg a felhívásban és a jogszabályban meghatározott követelményeknek.

34. Annak ellenére, hogy az ajánlat nem az ajánlatkérő által az összegezésben szerepeltetett Kbt. 73. § (1) bekezdés d) pontja, hanem az e) pont alapján, de végül is az ajánlatkérő által megjelölt indokok miatt minősül érvénytelenné, a Döntőbizottság nem tartotta a Kbt. 69. § (1) bekezdése szempontjából jogsértőnek az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, így a jogorvoslati kérelmet elutasította.

35. A Döntőbizottság nem osztotta a kérelmező azon hivatkozását, mely szerint a felhívás és a dokumentáció (szerződéstervezet) között ellentmondás volt. Jelen jogvita szempontjából kizárólag annak van jelentősége, hogy a kérelmező ajánlatában a felhívás III.2.2.1) pontjába ütköző módon olyan szakembereket jelölt meg, akiket alvállalkozói minőségben kíván bevonni a teljesítésbe: a vonatkozó rendelkezés egyértelműen előírta, hogy a vagyoni tevékenységet maguk az ajánlattevők végezzék el, és az ajánlat bírálata során az ajánlatkérő ennek meg nem feleltethető ajánlati tartalmat fedezett fel. Mindezzel összefüggésben továbbá az ajánlatkérő felvilágosítást is kért a kérelmezőtől, amellyel szemben sem előzetes vitarendezési-, sem jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő. A kérelmező által megjelölt megbízási szerződéstervezet 5.3. pontja ugyan valóban lehetővé tette alvállalkozó teljesítésbe történő bevonását, azonban ez az előírás már a közbeszerzési szerződés teljesítési fázisára vonatkozott, és szintén szigorú feltételhez, az Szvmt. tv. 14. § (2) bekezdésére tekintettel az ajánlatkérő előzetes írásbeli hozzájárulásához kötötte azt. A felhívásból idézett rendelkezés tehát az ajánlat bírálata során, míg a szerződéstervezetben elhelyezett korlátozó előírás a szerződés teljesítési fázisában érvényesült, és fennállt az ajánlatkérői döntés alapját képező tényhelyzet: a kérelmező ajánlatában úgy nyilatkozott, hogy alvállalkozókat kíván bevonni a teljesítésbe.

36. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva az alaptalan jogorvoslati kérelmet a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján elutasította és a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 126. § (2) bekezdése értelmében

rendelkezett arról, hogy a megfizetett igazgatási szolgáltatási díj a kérelmező terhén marad.

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

Budapest, 2021. január 25.

***Dr. Fáy Zoltán sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Söpkéz Gusztávné sk***  
***közbeszerzési biztos***

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

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

1. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Kérelmező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton