



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.43/16/2021.

A tanács tagjai: Dr. Hodnik Ákos közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Virágh Norbert közbeszerzési biztos

A kezdeményező: Emberi Erőforrások Minisztériuma
(Budapest, Váci út 45/C.)

A kezdeményező képviselője: Hegedűsné Dr. Tószegi Renáta Zsuzsanna
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerző: Kömlő Község Önkormányzata
(Kömlő, Fő út 26-30.)

A beszerző képviselője: Dr. Solymos Márton Lajos
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A kérelmezett: PROFISSIMUS Tanácsadó Iroda Kft.
(Pécs, Jókai Mór tér 11/B földszint 3.)

A kérelmezett képviselője: Dr. Stayer Edgár
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerzés tárgya, értéke: Szolgáltatás megrendelés – Képzésszervezés – Kbt. mellőzése,
32.810.000.-Ft.

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

V É G Z É S – t.

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást megszünteti.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye. A végzés elleni közigazgatási perben kereseti kérelem terjeszthető elő, a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül. A kereseti kérelmet a Fővárosi Törvényszékhez kell címezni, de a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében a beszerző, mint kedvezményezett, pályázat útján támogatásra szerzett jogosultságot az EFOP-1.6.2-16-2017-

00042 azonosító számú, „Javul a szegregációban élők helyzete Kömlőn” elnevezésű projekttel (a továbbiakban: projekt). A támogatási jogviszony 2018 június 7. napján az Emberi Erőforrások Minisztériuma, mint támogató és a beszerző, mint kedvezményezett között jött létre (IKT-2018-104-II-00083278 sz. támogatási szerződés), amely alapján a kedvezményezett összesen 198.521.414.- Ft vissza nem térítendő uniós forrású támogatásban részesült.

2. A beszerző a támogatott projekt (támogatási szerződés) szerinti egyes célcsoport képzések (háztartási ismeretek tréning 150 óra, konyhai kisegítő OKJ 240 óra, szobafestő OKJ 480 óra, családellátó OKJ 320 óra) lebonyolítására beszerzési eljárást folytatott le. A beszerzési eljárásában 2019. május 24. napján kelt ajánlatkérése alapján öt képzésszervezéssel foglalkozó vállalkozás küldött ajánlatot az ajánlattételi határidőig (2019. június 6.). A beszerzési eljárás eredményeképpen (a 2019. június 7. napján kelt összegezés és döntés alapján) a beszerző a kérelmezett-tel mint nyertes ajánlatevővel 2019. július 3. napján kötött szerződést az alábbi tárgyú képzések megszervezésére és lebonyolítására: Családellátó (OKJ 21 814 01), 15 fő részére, ellenérték: 5.850.000.-Ft; Háztartási alapismeretek tréning, 15 fő részére, ellenérték: 7.920.000.-Ft; Konyhai kisegítő (OKJ 21 811 01), 16 fő részére, ellenértéke: 8.400.000.-Ft; Szobafestő (OKJ 21 582 01), 16 fő részére, ellenérték: 10.640.000.-Ft.

3. A képzésekkel kapcsolatban a beszerző, mint támogatott 2020. január 17. napján nyújtott be kifizetési igénylést a támogatóhoz. A támogató a beszerzőt 2020. április 8-án hiánypótlásra hívta fel (IKT-2017-104-II-00021749/0000062). A hiánypótlás keretében a beszerző 2020. április 30. napján többek között csatolta (szakrendszerbe feltöltötte) a kérelmezett-tel megkötött négy képzési szerződést. A támogató ezt követően 2020. november 17. napján értesítette a beszerzőt, mint támogatott-tat, hogy a 1054-57/2019. sorszámú elszámoló bizonylatok alapján benyújtott (kérelmezett előlegszámláinak kiegyenlítésére vonatkozó) kifizetési igényt elutasítja (IKT-2017-104-II-00021749/0000082).

4. A támogató, a beszerző által kifizetésre benyújtott előlegszámlák, majd a hiánypótlás keretében becsatolt képzési szerződések vizsgálata alapján, a 2020. december 3. napján kelt szabálytalansági gyanú felterjesztést követően, 2020. december 7. napján döntött a szabálytalansági eljárás megindításáról.

A hivatalbóli kezdeményezés

5. A támogató, mint kezdeményező 2021. február 4. napján nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező iratot (a továbbiakban: kezdeményezés). A kezdeményező eljárás kezdeményezési jogosultsága a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pont alapján állt fenn. A jogsértő esemény megtörténtének napja a kezdeményezéshez csatolt szerződések alapján 2019. július 3., azaz a szerződések megkötésének napja volt. A jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként a kezdeményező – a Kbt. 152. § (2a) bekezdése alapján – a szabálytalansági eljárás megindítását, azaz 2020. december 7. napját jelölte meg.

6. A kezdeményező irányító hatósági feladatokat lát el a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) 2. és 3. sz. mellékletében foglalt kijelölés alapján. A kezdeményező, mint támogatást nyújtó irányító hatóság, a beszerző, mint kedvezményezett támogatott projektje keretében lefolytatott beszerzési eljárásával kapcsolatban szabálytalansági eljárás lefolytatását rendelte el, amely alapjául szolgáló körülmények miatt terjesztette elő jogorvoslati kezdeményezését.

7. A kezdeményezésben ezzel összefüggésben előadta, hogy beszerző részéről beszerzési eljárások kerültek lefolytatásra a projektben szereplő képzések (részletezve a 2. pontban) megszervezésére és lebonyolítására.

8. A beszerzések értéke összesen nettó 32.810.000.-Ft. (áfamentes, azaz bruttó 32.810.000.-Ft.), amely elérte a beszerzési eljárások lefolytatásakor hatályos, szolgáltatás megrendelésre irányadó közbeszerzési értékhatárt. A tárgyi képzések egybeszámítását megalapozza egyrészt, hogy a tárgyi képzéseket egy ajánlattevő is teljesíthette, mert az ilyen jellegű, elsősorban OKJ képzéseket, erre szakosodott képző intézmények széles körben tudták biztosítani, másrészt a konkrét egyedi képzések közül a Családellátó OKJ képzés, Háztartási alapismeretek tréning, Konyhai kisegítő OKJ képzés esetén a képzések tárgya átfedéseket is mutat, harmadrészt uniós támogatáspolitikai értelemben a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

9. Hivatkozott a Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott (KÉ2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) útmutatójára (a továbbiakban: Útmutató) amely szerint, ha a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

10. Kiemelte, hogy a projekthez kapcsolódó Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ESZA) elnevezésű EFOP-1.6.2-16 kódszámú Pályázati Felhívás (továbbiakban: Pályázati Felhívás) 3.4.3. pontja külön felhívta a figyelmet a projekt keretében megvalósítandó beszerzések tekintetében esetlegesen fennálló közbeszerzési kötelezettségre. Továbbá arra, hogy az irányadó jogszabályban meghatározott kötelezettségek megállapítása és betartása a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett feladata.

11. A beszerző a képzéseket több kisebb árajánlat bekérésével történő beszerzési eljárás útján szerezte be. A becsült értékeket külön-külön vette figyelembe. A szolgáltatás megrendelést több külön beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződéssel valósította meg. Közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor. Kezdeményező álláspontja szerint ezzel a beszerző megsértette a Kbt. 19.§ (1)-(3) bekezdését, a Kbt. 111.§ d) pontjában foglaltakat, valamint a Kbt. 110. §-ra tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

12. A kezdeményező indítványozta a jogsértés (a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzése) megtörténének megállapítását. Javasolta továbbá az esetleges bírság kiszabásának mellőzését, mivel a támogatásból megvalósult beszerzésre tekintettel a jogsértéshez a kezdeményező által lefolytatandó szabálytalansági eljárás során a támogatás egésze, vagy annak egy részének visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

A beszerző észrevétele

13. A beszerző 2021. február 12. napján tett észrevételében mindenekelőtt fontosnak tartotta kiemelni, hogy a kezdeményező a jogsértés elkövetése vonatkozásában csak arra hivatkozott, a konkrét egyedi képzések közül csak a Családellátó OKJ képzés, Háztartási alapismeretek tréning, Konyhai kisegítő OKJ képzés esetén mutat a képzések tárgya átfedéseket. Kezdeményező azonban az átfedéseket nem mutatta be, csak általános, konkrétumot nem tartalmazó szubjektív megállapításokat tett. A kezdeményező a Szobafestő OKJ képzésekre maga sem tett olyan megállapítást, amely szerint az átfedéseket mutatna a fenti képzésekkel.

14. Hivatkozott a Kbt. 19.§ (1)-(3) bekezdésében foglaltakra. Álláspontja szerint a szolgáltatásmegrendelések esetében az egybeszámítási kötelezettséget az azonos közvetlen cél alapozza meg. A jogalkotó nem önmagában az azonos célt tette meg az egybeszámítási kötelezettség megállapítása feltételül, hanem az azonos – közvetlen – cél fennállását. Az ugyanazon közvetlen cél az ugyanazon célra irányultásnál ugyanis szigorúbb feltételt képez. Az egybeszámítási kötelezettség tekintetében másik lényeges szempont, hogy a szolgáltatások felhasználásának közvetlenül kell összefüggnie. Ezt csak a szolgáltatások tartalmának részletes elemzése eredményeként lehetséges megállapítani. A négy szerződés esetében azt kell megvizsgálni, hogy a műszaki-funkcionális egység fennáll-e. A műszaki-funkcionális egység fennállásához a szerződések műszaki-szakmai jellemzőinek azonossága vagy nagyfokú hasonlósága szükséges. Ha a nagyfokú hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott. E két feltételnek pedig konjunktívan kell érvényesülnie. Az általa előadottak alátámasztására szintén hivatkozott az Útmutóra.

15. Ezt követően észrevételében – az állam által elismert szakképesítések szakmai követelménymoduljairól szóló 217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendeletben foglaltakra hivatkozva – részletesen kitért a szerződésekkel érintett négy képzésből a három, OKJ képzés tematikájára. Álláspontja szerint a három képzés tartalmi elemei egymástól szakmailag lényegesen eltérnek, ezért nem alkotnak műszaki-funkcionális egységet. A családellátó OKJ tárgyú képzés és a háztartási alapismeretek tréning tekintetében állt csak fenn egybeszámítási kötelezettsége, amelyek értéke azonban együtt sem éri el az irányadó közbeszerzési értékhatárt. Ennek kapcsán a beszerző hivatkozott a Döntőbizottság D.363/9/2020. számú határozatára, amely a közbeszerzési eljárás kötelező lefolytatásának együttes feltételeit taglalja. Ezek egyike a közbeszerzési értékhatár elérése vagy meghaladása. Mivel az OKJ képzések egyike sem éri el vagy haladja meg az értékhatárt, ezért a Kbt.-ben rögzített négy együttes feltétel közül egy nem teljesül, tehát közbeszerzési eljárást nem kellett lefolytatni.

16. Vitatta a kezdeményező álláspontját, amely szerint a képzések egybeszámítását megalapozza, hogy a tárgyi képzéseket egy ajánlattevő is teljesíthette. Továbbá, hogy az uniós támogatáspolitikai értelemben közösen elérendő projekt cél önálló funkcionális egységet is létrehozhat. Az Útmutató alapján ezek csak kiegészítő szempontokként szolgálhatnak, és akkor kell őket részletesen megvizsgálnia a beszerzőnek, ha a képzések tartalma alapján nem tud egyértelmű döntést hozni a műszaki és gazdasági funkcionális egység tekintetében. A képzések műszaki és gazdasági funkcionalitását illetően azonban a beszerző korábban már egyértelmű megállapításokat tett (14-15. pont), így e kiegészítő szempontok alkalmazása már fel sem merül.

17. A beszerző az előadottak alapján kérte a jogsértés hiányának megállapítását, a kezdeményezés elutasítását. Kérte továbbá – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 125. § (2) bekezdés és az Ákr. 126. § (2) bekezdés a) pontja alapján – a kezdeményező költségeiben (a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó munkadíja, azaz nettó 200.000.-Ft+ÁFA összegben) történő marasztalását. Abban az esetben, ha jogsértés megállapításra kerülne, kérte a bírság mérséklését különös tekintettel arra, hogy a kezdeményező is az esetleges bírság kiszabásának mellőzését javasolta.

18. Nyilatkozott tovább arról, hogy a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt nem a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szerv érintett eljárásban adott előírása alapján teljesítette.

A kérelmezett észrevétele

19. A kérelmezett a kezdeményezésre 2021. február 9. napján tett észrevételében kifejtette, hogy az egyes beszerzések elkülönültek, arra külön-külön ajánlatokat nyújtott be, egyik sem érte vagy haladta meg az irányadó közbeszerzési értékhatárt. A beszerző észrevételével (15. pont) lényegében egyezően hivatkozott arra, hogy az OKJ képzések tartalma jelentősen eltér, közöttük nincs átfedés. A két hasonló tartalmú képzés (családellátó OKJ és a háztartási alapismeretek tréning) értéke pedig együttesen nem éri a Kbt. 111. § d) pontja szerinti nettó 18.000.000.-Ft-os értékhatárt. Kifogásolta még, hogy a kezdeményezés 7. pontja helytelenül tartalmazza, hogy négy külön beszerzési eljárás került volna lefolytatásra. Helyesen három beszerzés érintett négy szerződést: 1) Családellátó OKJ és Háztartási alapismeretek tréning; 2) Konyhai kisegítő OKJ; 3) Szobafestő OKJ.

A felek további észrevételei és nyilatkozatai

20. A Döntőbizottság – a képzési szerződések teljesítettsége tárgyában megküldött – hiánypótlási felhívására a beszerző és a kérelmezett 2021. február 18. napján nyilatkozott. Nyilatkozataik szerint a Családellátó (OKJ 21 814 01) és a Konyhai kisegítő (OKJ 21 811 01) szerződések teljesítésre kerültek. A Háztartási alapismeretek tréning a COVID járvány miatt elhalasztva, jelenleg szervezés alatt van. A Szobafestő (OKJ 21 582 01) képzés teljesítése folyamatban van, 336 tanóra leadásra került, tervezetten 2021.04.25-ig tart, az OKJ vizsga tervezett időpontja: 2021.04.28.

21. A hivatalbóli kezdeményező a beszerző észrevételére (13-18. pontok) 2021. február 18. napján megküldött beadványában vitatta, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerűen mellőzhető volt. Ismételten hivatkozott a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseire, valamint az Útmutató releváns részeire. E szerint a beszerzések műszaki-funkcionális egysége a meghatározó szempont, amely az Európai Bíróság C-574/10. sz. ítélete más beszerzési tárgyak (pl. szolgáltatás igénybevétele) esetében is mérvadó. Szolgáltatás megrendelések esetében elsődleges szempont, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A szolgáltatások tartalmának, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempont, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani. Az egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében történő megvalósítás az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat. Ez alapján a Pályázati Felhívás, 3.1.1.1. Kötelezően megvalósítandó önállóan támogatható tevékenységek fejezete I., III. és X. pontjai – mint projektcél – a kérdéses beszerzések céljának közvetlen összefüggését, funkcionális egységét támasztják alá. Hivatkozott a Döntőbizottság D.466/10/2016. és D.467/4/2016. határozataiban foglaltakra is, amelyek – analóg módon – jelen esetben is irányadóak. Előadta még, hogy az ún. kisegítő szempontok vizsgálata is a beszerzések összefüggését, egybeszámításuk kötelezettségét támasztják alá, úgymint: az egységes tervezés és döntés, az ajánlatkérő személye, a szerződések azonos jogalapja és feltételei, a beszerzések időbeli összefüggése, a nyertes azonos személye, a képzések tartalmi hasonlósága, és hogy egyiknél sincs előképzettségi feltétel előírva.

22. A beszerző a kezdeményező fenti észrevételére 2021. február 27. napján nyilatkozott. Elsődlegesen a jogorvoslati eljárás megszüntetését kérte. Indokként előadta, hogy kifizetési igénylését 2020. január 17. napján nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezőhöz mint támogatóhoz. A támogató hiánypótlási felhívására 2020. április 30. napján töltötte fel a képzési szerződéseket a szakrendszeri (EPTK) felületre. (Észrevételének 1. sz. mellékletében 2-5. szám

alatt csatolta a szerződésfeltöltések képernyőképét). A kezdeményező 2020. április 30. napján tehát már értesült a később szabálytalansági gyanúval érintett szerződésekről. A kezdeményezőnek a Korm. rendelet alapján ettől számított 60 napig lett volna lehetősége értelmezni a szerződéseket és további bizonyítékokat, okiratokat, nyilatkozatokat bekérni, továbbá a jogorvoslati eljárást kezdeményezni. Példaként hivatkozott a Döntőbizottság D.321/22/2018. (jogsértés tényszerű tudomásra jutás időpontja), D.86/14/2019. és D.525/13/2020. (jogsértés tényszerű tudomásra jutás időpontja, Kbt. 152. § (2a) bekezdés szerinti vélelem megdönthetősége) számú döntéseire. Álláspontja szerint jelen jogorvoslati eljárásban, a hivatkozott döntésekben tükröződő, kialakított gyakorlat szerint, a szubjektív határidő a szerződések EPTK felületre feltöltésével, azaz 2020. április 30. napján nyílt meg. A szubjektív határidő ehhez képest 2020. június 29. napján járt le. A 2021. február 4. napján megindított jogorvoslati eljárás ezért elkészt.

23. Továbbiakban érdemben nyilatkozott a kezdeményező észrevételeire is. Megismételte korábbi álláspontját, miszerint a kiegészítő szempontokat csak abban az esetben indokolt segítségül hívni, ha a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében egyértelmű megállapítás nem tehető. A jogorvoslati kezdeményezésre 2021. február 12. napján tett észrevételében már részletesen bemutatta, miért nem áll fenn a műszaki-gazdasági funkcionális egység a képzések tekintetében. Ezek alapján egyértelmű megállapítható, hogy műszaki-gazdasági funkció egysége nem áll fenn, így további kiegészítő szempontokat sem kell segítségül hívni. (E körben hivatkozott a Döntőbizottság D.363/9/2020. számú döntésére.)

24. Vitatta, hogy a Pályázati Felhívás I. és III. pontja a képzésekhez tartozna. Ezek egyéni fejlesztési tervek, a konkrét képzésekkel nem azonosíthatóak. Az egyéni fejlesztési terv, mint a megnevezésében is szerepel egyéni, minden egyes célcsoporttag esetében különböző tartalmi elemekből tevődik össze. A X. pontban megjelölt projektcél vonatkozhatna egyedül konkrétan a képzésekre, de az is két eltérő közvetett projektcélt jelöl meg. Ugyanakkor a szolgáltatás műszaki-funkcionális egysége vizsgálatok az ugyanazon közvetlen célra irányultság a fő szempont. A felhívás X. pontja azonban csak két közvetett célt határoz meg. Az egyik, hogy az aktív korú lakosság hiányzó általános iskolai végzettségét pótolják, a másik, hogy minél több személy „OKJ-szintű” végzettséget szerezzen. A felhívás tehát nem OKJ képzéseket, hanem OKJ-szintű végzettség megszerzésére irányuló képzéseket említ. Nem határozza meg, hogy csak és kizárólag OKJ képzésekkel érhető el a közvetett projektcél, hanem OKJ-szintű képzésekkel is. Ezek azonban csak közvetett célok, a közvetlen célok meghatározásához a felhívásnak konkrétabban kellett volna fogalmaznia. Általánosan megfogalmazott közvetett célok nem alapozzák meg a műszaki-gazdasági funkcionális egységet.

25. Véleménye szerint nem az előképzettség határozza meg, hogy mit oktatnak egy képzésen, hanem a képzési tematika. Ezért a képzési tematikát kell figyelembe venni a műszaki funkcionális egység vizsgálatok. A tematikák összehasonlítását 2021. február 12. napján tett észrevétele 1. pontjában már bemutatta, ez alapján megállapítható, hogy a képzések tartalma alapján a műszaki funkcionális egység nem áll fenn. Megjegyezte továbbá, hogy a kezdeményező által megjelölt döntőbizottsági határozatok jelen ügyben nem relevánsak, mert árubeszerzésekre vonatkoznak, analóg alkalmazásuk pedig indokolatlan, mert a szolgáltatások megrendelésének részekre bontása körében világos és egyértelmű a jogalkalmazási gyakorlat.

26. A kezdeményező az eljárásban további észrevételt nem tett.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai.

27. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző 2019. május 24. és 2019. július 3. napja között valósította meg a kezdeményezéssel érintett beszerzéseit, így a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. ezen időszakban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2021. február 4. napján hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

28. A Döntőbizottság – az ajánlatkérő eljárási kifogására tekintettel – elsődlegesen az eljárásjogi feltételek meglétét vizsgálta, konkrétan azt, hogy a kezdeményezés a jogvesztő határidőben került-e előterjesztésre.

29. A Döntőbizottság a jogkérdés megítélése során az alábbi jogszabályi rendelkezésekre volt figyelemmel.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja 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:

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;”

A Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdése szerint:

„(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

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 külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől - közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől - számított öt éven belül kezdeményezheti.

(2a) Az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.”

A Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint:

„(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni e törvény, valamint az e törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendelet kiegészítő vagy eltérő rendelkezéseinek figyelembevételével.”

Az Ákr. 52. § (4) bekezdése szerint:

„(4) Ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le.”

A Kbt. 152. § (4) bekezdésének első mondata szerint:

„(4) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményező iratban meg kell jelölni a 149. § (1) bekezdés a)-d) és g) pontjában szereplő adatokat és javaslatot lehet tenni az e) és f) pontjában foglaltakra. [...]”

A Kbt. 149. § (1) bekezdése szerint:

„A kérelemben meg kell jelölni:

- a) a kérelmező és a 145. § (7) bekezdés szerinti képviselőjének nevét, székhelyét (lakóhelyét), a kérelmezői jogosultságot alátámasztó tényeket;
- b) a kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjének nevét, székhelyét, a közbeszerzés tárgyát és - részajánlattétel esetében - a jogorvoslattal érintett részt, vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a beszerző nevét, székhelyét és a beszerzés tárgyát;
- c) a jogsértő esemény megtörténtének és a kérelmező arról való tudomásszerzésének időpontját valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan;
- d) a megsértett jogszabályi rendelkezést valamennyi kérelmi elemre vonatkozóan, valamint a jogsértő eseményt és annak bizonyítékait;
- e) a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésére irányuló indítványt, ennek indokait valamennyi kérelmi elem tekintetében egyértelműen azonosíthatóan;
- f) ideiglenes intézkedés [156. §] elrendelésére irányuló indítványt, ennek indokait;
- g) a közbeszerzési ügy lehetséges érdekeltjeinek a kérelmező által ismert nevét, székhelyét (lakóhelyét);
- h) az esetleges előzetes vitarendezés lefolytatását, továbbá annak eredményét, illetve az ajánlatkérő válaszát, amelyet csatolni is kell.”

30. A Kbt. fenti szabályozásából megállapítható, hogy a jogalkotó egyrészt biztosította a hivatalbóli kezdeményező számára az általa szükségesnek ítélt határidőt arra, hogy benyújtsa a hivatalbóli kezdeményezését, ugyanakkor a jogorvoslati eljárások időben történő lefolytatása érdekében kereteket is meghatározott, szigorú, jogvesztő határidők közé szorítva a kezdeményezés előterjesztésének lehetőségét.

31. A Kbt. a tudomásszerzéstől számítandó szubjektív, illetve a jogsértés megtörténtétől induló objektív határidővel határolja be a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására vonatkozó időtartamot. A hivatalbóli kezdeményezőnek bármely típusú jogsértés esetén a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos szubjektív határidő áll a rendelkezésére a kezdeményezés benyújtására. Az objektív, végső jogvesztő határidő támogatásból megvalósuló beszerzések esetén az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamának végén, de legkorábban a jogsértő esemény megtörténtétől, azaz a jogsértő cselekmény vagy mulasztás bekövetkezésétől számított öt év elteltével jár le.

32. A jogalkotó mind az objektív, mind a szubjektív határidők tekintetében – a gyakori élethelyzetek kezelése, valamint a jogalkalmazás egységesebbé tétele érdekében – vélelmeket határozott meg. Az egyik ilyen – szubjektív jogorvoslati határidőre vonatkozó – vélelem, hogy a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet esetében a jogsértésről való tudomásra jutás időpontjának a jogsértéssel összefüggő szabálytalansági eljárás megindításának napját kell tekinteni. A vélelem jellegével, illetve a tudomásszerzéseként megjelölt időpontot megelőző eljárási cselekményekhez fűződő viszonyával kapcsolatban számos jogalkalmazási kérdés merült fel, amelyek kapcsán az

Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) számú határozatában (a továbbiakban: AB határozat) fejtette ki álláspontját.

33. Az AB határozat rendelkező részének 1. pontja szerint: „Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.”

Az AB határozat indokolásának jelen ügy szempontjából releváns pontjai a következőket tartalmazzák:

„[42] [...] a Kbt. 152. § (1) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezéséhez fűzött, a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő anyagi jogi határidőnek minősül, amelynek elmulasztása azt eredményezi, hogy az érintett szerv eljáráskezdeményezési jogosultsága a határidő elteltét követően megszűnik.”

„[45] [...] a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő esetében a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv vagy személy vonatkozásában a jogsértés tudomásra jutása - a bírói gyakorlat szerint - a bizonyított saját észleléshez köthető. Az Alkotmánybíróság szerint külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeményezett szabálytalansági eljárás kezdeményezésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki. [...]”

„[46] A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (2a) bekezdése értelmében a tudomásra jutás napja megegyezik a szabálytalansági eljárás megindításának napjával. A Kbt. 152. § (2a) bekezdésével a szubjektív 60 napos határidő kezdetének a szabálytalansági eljáráshoz kötése lényege az – a módosítás miniszteri indokolása szerint –, hogy ne maradjon feltáratlan közbeszerzési jogsértés és egy hosszabb ellenőrzés (így különösen az uniós támogatások auditálása) esetén is lehetőség nyíljon az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására. Ez az időpont azonban olyan törvényi vélelem, amellyel szemben helye van bizonyításnak, a tényleges tudomásszerzés időpontját akár a Közbeszerzési Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság ettől eltérően állapíthatja meg.”

34. Jelen esetben a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében a jogsértés megtörténtének időpontjaként a beszerző és a kérelmezett között létrejött képzési szerződések megkötésének napját (2019. július 3.), míg a jogsértésről való tudomásszerzése időpontjaként a szabálytalansági eljárás megindításának napját (2020. december 7.) jelölte meg.

35. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló adatok alapján megállapította, hogy a kezdeményező 2020. április 8. napján kelt (IKT-2017-104-II-00021749/0000062 számon) hiánypótlási felhívást bocsátott ki a beszerző felé, annak 3. időközi kifizetési igénylése kapcsán. A hiánypótlási felhívás keretében a beszerző – a jogorvoslati kérelem tárgyát is képező, a kezdeményező által kifogásolt – képzési szerződéseket 2020. április 30. napján töltötte fel a pályázati e-ügyintézési, az Elektronikus Pályázó Tájékoztató és Kommunikációs Rendszer (továbbiakban: EPTK) felületen. A hivatalbóli kezdeményező 2020. november 17. napján kelt (IKT-2017-104-II-00021749/0000082 számú) levelében tájékoztatta a beszerzőt arról, hogy kifizetési igénylését csak részben hagyja jóvá. A képzési szerződésekhez kapcsolódó kifizetési igényt azonban azonos indokkal – miszerint a hiánypótlás során nem került összerendelésre az elszámoló bizonylat a szállítói szerződéssel – elutasította. A kezdeményező hivatalbóli kezdeményezéséhez mellékletként csatolt, 2020. december 3. napján kelt szabálytalansági gyanú felterjesztésében (0005723-012/2017) rögzítette, hogy a beszerző 3. sz. elszámolásában 4 db. előlegszámlát illetően nyújtott be kifizetési igényt (a jelen jogorvoslati kezdeményezés által kifogásolt) 4 db. szállítói szerződéshez kapcsolódóan, amely elszámolás ellenőrzése során vélelmezhető volt (a szerződések tárgya, összege, szerződéskötés dátuma miatt), hogy a beszerzőnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

36. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezőnek legkorábban 2020. április 30. napján, azaz a kifogásolt képzési szerződések EPTK rendszerbe történt feltöltésével tudomására jutott a vélt jogsértés, mert ekkor már a rendelkezésére álltak a vélt jogsértést magukba foglaló iratok. Ehhez képest a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezést a szubjektív jogvesztő határidőn túl nyújtotta be, így a kezdeményezés elkésett, ezért azt a Döntőbizottság érdemben nem vizsgálhatta.

37. A Döntőbizottság ezen túlmenően megjegyzi, hogy a kezdeményező 2020. november 17. napján kelt, a beszerző 3. sz. kifizetési igényét részben jóváhagyó tájékoztatásából nyilvánvaló, hogy a szerződéseket – a kifizethetőség szempontjából – a kezdeményező már megvizsgálta. A 2020. december 3. napján kelt szabálytalansági gyanúbejelentés felterjesztésében pedig egyértelműen rögzítette – visszautalva a beszerző 3. sz. elszámolási igénylésének ellenőrzése során észlelt körülményekre –, felmerül annak gyanúja, hogy a beszerzőt a szerződéskötések kapcsán közbeszerzési kötelezettség terhelte volna. A jogvesztő, szubjektív határidő tekintetében tehát a jogorvoslati kérelem nem csak a legkorábbi, de a másik két későbbi időponthoz képest is elkésett lenne.

38. Az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság a kérelmet visszautasítja, ha az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, és e törvény ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz.

39. Az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatóság az eljárást megszünteti, ha a kérelem visszautasításának lett volna helye, annak oka azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására.

40. A Döntőbizottság mindezekre figyelemmel a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára tekintettel, az Ákr. 47. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jogorvoslati eljárást megszüntette.

41. A Döntőbizottság az eljárási költségek viseléséről az Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett.

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

43. A végzés elleni önálló jogorvoslat lehetőségét az Ákr. 114. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 169. § (1) bekezdése biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen végzés közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2021. április 12.

Dr. Hodnik Ákos sk
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke

Söpkéz Gusztávné sk
közbeszerzési biztos

Dr. Virágh Norbert sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják:

1. Kezdeményező képviselője (elektronikus úton)
2. Beszerző képviselője (elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (elektronikus úton)
4. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)