



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.89/7/2021.

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

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

A hivatalbóli kérelmező képviselője: Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó
(Budapest, Riadó u. 5.)

Az ajánlatkérő: Kiskunhalas Város Önkormányzata
(Kiskunhalas, Hősök tere 1.)

Az ajánlatkérő képviselője: Piegelné Dr. Csényi Magdolna ügyvéd
(Kiskunhalas, Thúry J. u. 4/b. 1.em.4.)

A beszerzés tárgya, becsült értéke: „Központi háziiorvosi ügyeleti szolgálat működtetése”
(EKR:000058472021), 37.198.380.-Ft.

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

H A T Á R O Z A T –ot.

A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés alapján megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó Kbt. 55. § (6) bekezdését.

A Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő által 2021. február 10-én feladott módosított ajánlati felhívást, a módosított közbeszerzési dokumentációt, valamint az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás során ezt követően hozott döntéseket.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki. A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült egyéb költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell

elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő a rendelkező részben meghatározott szolgáltatás megrendelés tárgyában a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLVIII törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárását a 2021. január 29-én feladott, a 2021/21. számú Közbeszerzési Értesítőben KÉ-1600/2021 számú hirdetményben 2021. február 01-én közzétett ajánlati felhívásával indította meg. Az eljárás elektronikus közbeszerzési azonosítója: EKR:000058472021

2. A felhívás II.1.4) pont, a közbeszerzés rövid meghatározása:

„Kiskunhalas központtal működő, Kiskunhalasi önkormányzat és hat környező települési önkormányzat illetékességi területére kiterjedő teljes lakosság ellátása. Az érintett önkormányzatok körkörösén egybefüggő településrendszert képeznek Kiskunhalas Várossal, mint központtal.”

3. A felhívás II.1.6) pontja szerint a beszerzés egységes, az nem bontható részekre.

4. II.2.4) pont, a közbeszerzés ismertetése:

Kiskunhalas központtal működő, Kiskunhalasi önkormányzat és hat önkormányzat illetékességi területére terjedő lakosságot ellátó háziiorvosi ügyelet biztosítása. Az érintett önkormányzatok körkörösén egybefüggő településrendszert képeznek Kiskunhalas várossal, mint központtal. 2021.01.05-ei lakosságszám: Balotaszállás 1538 fő, Harkakötöny 839 fő, Kiskunhalas, 27691 fő, Kisszállás 2425 fő, Kunfehértó 2260 fő, Pirtó 953 fő, Zsana 763 fő, összesen: 36469 fő. Nyertes Ajánlattevő feladata az ügyelet ellátásához biztosítani minimálisan: 1 orvos, 1 ápoló, 1 gépkocsivezető. A Központi háziiorvosi ügyelet szolgálatának ellátása: - munkanapokon: napi rendelések befejezése után 16.00 órától másnap reggel 8.00 óráig 16 órában - munkaszüneti, szabad – és ünnepnapokon: reggel 8.00 órától másnap reggel 8.00 óráig, 24 órában Ajánlattevőnek vállalnia kell a központi ügyeleti szolgálathoz az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendeletben foglalt, az ügyelet e típusára vonatkozó tárgyi feltétel biztosítását, amelyek karbantartásának és működtetésének költsége is nyertes ajánlattevőt terheli. Az ügyelet helyszínét Ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő számára biztosítja a szerződés teljes időtartama alatt, mellyel kapcsolatban használati díjat nem kell fizetni, azonban a helyiséggel kapcsolatos egyéb költségek (közüzemi díjainak viselése, a felmerülő fenntartási és működési költségek teljes viselése, stb.) nyertes ajánlattevőt terhelik. Szerződő Felek a szolgáltatási szerződés aláírásával egyidejűleg, annak időtartamára és arra tekintettel külön használati szerződésben szabályozzák a jogviszonyukat. A szolgáltatás ellátásához 1 db gépkocsit Ajánlatkérő nyertes ajánlattevő rendelkezésére bocsát, melynek karbantartási és működtetési költségei nyertes ajánlattevőt terhelik. A nyertes ajánlattevő által elvégzendő feladatok részletezését, részletes jellemzőit, a részletes szakmai követelményeket, valamint a szerződéses feltételeket a közbeszerzési dokumentumok és annak részét képező műszaki leírás tartalmazza.

5. II.2.5) pont, Értékelési szempontok:

„Ár szempont – Megnevezés: Ellenszolgáltatás nettó összege (Ft/hó)”

6. III.1.3) pont, Műszaki, illetve szakmai alkalmasság minimumkövetelménye:

„M/1) a 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § (3) bekezdésének a) pontjában foglaltak értelmében csatolandó az eljárást megindító felhívás feladásának napjától visszafelé számított 3 évben teljesített az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített egy vagy több referenciának ismertetése, a teljesített referencia- a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 23. § -ban foglaltak szerinti - igazolással történő alátámasztása. A referenciákat bemutató cégszerűen aláírt nyilatkozatnak és/vagy a szerződést kötő másik fél által adott igazolásnak minimálisan az alábbiakban részletezett információkat kell tartalmaznia: — a teljesítés kezdő és befejező időpontja (év/hónap/nap bontásban) — a szerződést kötő másik fél adatai (név, székhely, kapcsolattartó személy megnevezése, telefonos és elektronikus elérhetősége) — a referencia tárgya olyan részletességgel, hogy abból az alkalmassági követelményeknek történő megfelelés megállapítható legyen, — mennyiség (ellátott lakosság szám) — nyilatkozat arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt -e. A 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21/A §-a alapján az ajánlatkérő a teljesítés igazolásaként köteles elfogadni annak igazolását is, ha a referencia követelményben foglalt eredmény a szerződés részteljesítéseként valósult meg. A kizáró okokra és az alkalmassági követelményekre vonatkozóan a közbeszerzés megkezdését megelőzően kiállított igazolások is benyújthatóak (felhasználhatóak) mindaddig, ameddig az igazolásokban foglalt tény, illetve adat tartalma valós. Az ajánlatkérő - ellenkező bizonyításig - az adat valóságtartalmát az ajánlattevő erre vonatkozó külön nyilatkozata nélkül vélelmezi. {321/2015 (X.30.) korm. rend. 1. § (7) bek.} A Kbt. 65. §-ának (7) bekezdései alapján az előírt alkalmassági követelményeknek az ajánlattevő bármely más szervezet (vagy személy) kapacitására támaszkodva is megfelelni. Ajánlatkérő a Kbt. 114/A §-a alapján előírja, hogy a kizáró okok, az alkalmassági követelmények, valamint a 82. § (5) bekezdése szerinti objektív kritériumok tekintetében a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott igazolásokat a gazdasági szereplők az ajánlatukban nyújtják be.

Alkalmassági minimumkövetelmény(ek):

M.1 Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított három évben ajánlattevő nem rendelkezik az alábbi szerződészerűen teljesített referenciával Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás megküldésétől visszafelé számított három évben nem rendelkezik legalább 1 db, egy ügyeleti központból történő ellátásra vonatkozó, legalább 27.000 főt magába foglaló az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, a közbeszerzés tárgyával azonos tárgyú (központi házi orvosi ügyeleti (Ajánlatkérő 9 elfogad felnőtt és gyermek együtt végzett, lakost ellátó szolgálat működtetésére vonatkozó referenciát) referenciával. Ajánlattevő az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek a Kbt. 65. § (6) – (9) bekezdéseiben foglaltak szerint is megfelelni. Ajánlatkérő a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1a) bekezdése alapján az három éven belül befejezett, de legfeljebb hat éven belül megkezdett referenciákat fogadja el.

7. Az ajánlatok bontásának tervezett időpontja 2021. február 10. 12:00 óra volt.

8. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívást és a dokumentációt egy alkalommal módosította egy előzetes vitarendezési kérelem eredményeként. A jogorvoslati eljárás tárgya ezen korrigendum.

9. Az eljárásban részt venni kívánó egyik gazdasági szereplő (SPED-MED Egészségügyi, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.) 2021. február 3-án előzetes vitarendezési kérelmet intézett az ajánlatkérőhöz az alábbiak szerint:

„Az Ajánlatkérő által közzétett ajánlattételi felhívás kapcsán cégünk véleménye szerint alkalmassági követelmények M 1. pontja versenykorlátozó, illetve jelentősen csökkenti az érvényes ajánlatot beadó gazdasági szereplő körét.

„M.1 Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított három évben ajánlattevő nem rendelkezik az alábbi szerződészerűen teljesített referenciával Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás megküldésétől visszafelé számított három évben nem rendelkezik legalább 1 db, egy ügyeleti központból történő ellátásra vonatkozó, legalább 27.000 főt magába foglaló az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, a közbeszerzés tárgyával azonos tárgyú (központi házi orvosi ügyeleti (Ajánlatkérő elfogad felnőtt és gyermek együtt végzett, lakost ellátó szolgálat működtetésére vonatkozó referenciát) referenciával.”

„A jelenleg hatályos egészségügyi jogszabályok, ideértve és kiemelve 60/2003 ESzCsm rendeletet a központi orvosi ügyeletek személyi feltételei kapcsán 40.000 fő lakosig esetén ugyanazzal a személyi feltételekkel kell üzemeltetni a Szolgáltatónak azonos ügyeleti központból.”

„A fentiek miatt is érthetetlen azon Ajánlatkérői elvárás mely 27.000 főben határozza meg az alkalmassági limitet az adott szolgáltatás tekintetében. Tekintettel arra, hogy ilyen lakossági limittel csak nagyobb szolgáltatók rendelkeznek ez által az M1 követelményben foglaltak súlyosan korlátozhatják a szabadpiaci versenyt. Az alkalmassági követelmények meghatározása tekintetében mindenekelőtt a Kbt. 65.(1) bekezdése szerinti rendelkezést kell kiemelni, mely szerint:

„65. § (1) Az ajánlatkérő alkalmassági követelményeket határozhat meg az ajánlattételhez megkövetelt

- a. gazdasági és pénzügyi helyzetre,
- b. műszaki és szakmai alkalmasságra;
- c. ha a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre vonatkozó feltételek előírásával.”

Nincs változás azon rendelkezés vonatkozásában (Kbt. 65. (3) bekezdés), mely szerint az alapelvek betartása mellett az alkalmassági feltételek előírásának a közbeszerzés tárgyára kell korlátozódnia, azok meghatározása során figyelemmel kell lenni a beszerzés becsült értékére és legfeljebb a teljesítéshez ténylegesen szükséges mértékig lehet előírni az adott feltételt.

Érdemes utalni arra, hogy az alkalmassági feltételrendszer arányosságának vizsgálatakor nem elegendő, ha annak egyes elemei önmagukban nem túlzóak, a feltételrendszer összességében sem eredményezhet indokolatlanul versenyszűkítő hatást.”

„Kérjük, az Ajánlatkérőt, hogy az Ajánlattevők közötti esélyegyenlőség megteremtése végett módosítsa az ajánlattételi felhívást az alábbiak szerint:

„M.1 Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított három évben ajánlattevő nem rendelkezik az alábbi szerződészerűen teljesített referenciával. Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás megküldésétől visszafelé számított három évben nem rendelkezik legalább 1 db, egy ügyeleti központból történő ellátásra vonatkozó, legalább 18.000 főt magába foglaló az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, a közbeszerzés tárgyával azonos tárgyú (központi házi orvosi ügyeleti (Ajánlatkérő elfogad felnőtt és gyermek együtt végzett, lakost ellátó szolgálat működtetésére vonatkozó referenciát) referenciával.”

10. Az ajánlatkérő 2021. február 5-én kelt válaszával az előzetes vitarendezési kérelemnek helyt adott, melyben közölte, hogy a felhívás kifogásolt részét módosítja, intézkedik a Közbeszerzési Értesítőben való megjelenéséről.

11. Az ajánlatkérő 2021. február 5. napján megküldte a Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya (a továbbiakban: KH HSF) részére ellenőrzésre a változásokat vagy további információt tartalmazó hirdetményt. Az ajánlatkérő korrigendumának ellenőrzése során a KH HSF 2021. február 9. napján hiánypótlási felhívásban kérte, hogy az ajánlatkérő a módosítás jogalapját és jogszerűségét ellenőrizze a Kbt. 55. § (6) bekezdésére tekintettel, mivel a módosítás iránya felveti a Kbt. 55. § (6) bekezdés sérelmét. Az ajánlatkérő 2021. február 9. napján benyújtotta hiánypótlását, ugyanakkor a hiánypótlási felhívásban foglaltaknak csak részben tett eleget, ezért a KH HSF újabb hiánypótlási felhívást küldött részére 2021. február 10. napján, melyben ismételtén kérte, hogy az ajánlatkérő a módosítás jogalapját és jogszerűségét ellenőrizze a Kbt. 55. § (6) bekezdésére tekintettel. Az ajánlatkérő 2021. február 10. napján nyújtotta be második hiánypótlását, ugyanakkor a kezdeményezésben vitatottak kapcsán nem teljesítette a felhívásban kértet, a módosításról szóló hirdetményt a fentiek szerint módosítva közölte.

12. A felhívás módosítása a 2021. február 11-én megjelent 2021/28 lapszámban, KÉ-2390/2021. számon került közzétételre, amelyet az ajánlatkérő 2021. február 10. napján adott fel. Az ajánlatkérő az M/1. műszaki, illetve szakmai alkalmasság minimumkövetelményét módosította az alábbiak szerint:

„M.1 Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított három évben ajánlattevő nem rendelkezik az alábbi szerződésszerűen teljesített referenciával. Alkalmatlan az ajánlattevő, ha az eljárást megindító felhívás megküldésétől visszafelé számított három évben nem rendelkezik legalább 1 db, egy ügyeleti központból történő ellátásra vonatkozó, legalább 15.000 főt magába foglaló, az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített, a közbeszerzés tárgyával azonos tárgyú központi házi orvosi ügyeleti (Ajánlatkérő elfogad felnőtt és gyermek együtt végzett, lakost ellátó szolgálat működtetésére vonatkozó referenciát) referenciával. Ajánlattevő az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek a Kbt. 65. § (6) – (9) bekezdéseiben foglaltak szerint is megfelelni. Ajánlatkérő a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1a) bekezdése alapján az három éven belül befejezett, de legfeljebb hat éven belül megkezdett referenciákat fogadja el.”

13. Az ajánlattételi határidő 2021. február 15. napjára módosult. Az ajánlatkérő a korrigendummal egyidőben módosította a dokumentációt is.

A hivatalbóli kezdeményezés

14. A hivatalbóli kezdeményező 2021. február 25. napján nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján.

A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérőknek nyílt eljárásban az ajánlattételi határidő lejártáig lehetőségük van a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció tartalmának módosítására. E jogosítványuk feltételeit, tartalmi követelményeit a Kbt. 55. §-a határozza meg. E joguk gyakorlásának korlátját a Kbt. 55. § (6) bekezdése oly módon szabályozza, hogy a módosítás nem eredményezheti a beszerzés tárgyára, vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek jelentős, meghatározott mérték feletti módosítását. A jogalkotó tételesen nem határozta meg a módosítás már versenykorlátozónak és tiltottnak

minősített mértékét, ugyanakkor meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni annak mérlegelése során, hogy a módosítás jelentősége meghaladja-e azt a nagyságrendet, ameddig még megengedett a változtatás. E szempontok pedig alapvetően azon alapelvek mentén meghatározottak, melyek a verseny, az egyenlő esélyű ajánlattétel biztosításának követelményével függnek össze. A módosítás tehát nem lehet olyan jelentőségű, amely alapján az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy részt tudnak-e venni a közbeszerzési eljárásban.

15. A Kbt. 55. § (6) bekezdésében előírt korlátok valamennyi közbeszerzési eljárásban irányadók. Nyílt eljárásban nem csak azt kell mérlegelni, hogy az ajánlatkérő által már ismert, a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők részvételi lehetőségeit milyen mértékben befolyásolja, korlátozza a módosítás, hanem azzal is számolni kell, hogy a módosítással nem alakítható ki olyan feltétel, akár az eredeti alkalmassági követelmények enyhítésével, amely révén – ha eredetileg is ezt a feltételt írta volna elő az ajánlatkérő – a közbeszerzési eljárás megkezdésekor közöltek ismeretében több lett volna az érdeklődő gazdasági szereplő.

16. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő által feladott korrigendum nem áll összhangban a Kbt. 55. § (6) bekezdésével. A végrehajtott változtatás, az előírt alkalmassági követelmények ilyen szintű módosítása (27.000 fő helyett 15.000 fő ellátására vonatkozó referencia előírása) olyan jelentős módosításnak tekintendő, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni.

17. A fentiekben részletezett tényállás alapján kérte a Döntőbizottságot, hogy a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapítsa meg a Kbt. 55. § (6) bekezdésének megsértését, és alkalmazza a Kbt. 165. § (3) bekezdés szerinti jogkövetkezményeket.

Az ajánlatkérő észrevétele

18. Az ajánlatkérő álláspontja szerint az adott közbeszerzési eljárás célja valóban az, hogy az ajánlatkérő a valós beszerzési igényének megfelelő tárgyra, tartalomra kössön teljesíthető feltételekkel szerződést, ezért a követelményeket szakmai anyagában jól körülhatárolta, azokon nem változtatott. A Kbt. biztosítja annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők az ajánlati kööttség beálltaig módosíthassák a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció tartalmát. A módosításra okot az eljárásban beérkező előzetes vitarendezési kérelem szolgáltatta.

19. A módosítás feltételeit, tartalmi követelményeit a Kbt. 55. §-a határozza meg, ennek korlátját a Kbt. 55. § (6) bekezdése rögzíti oly módon, hogy a módosítás nem eredményezheti a beszerzés tárgyára, vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek jelentős, meghatározott mérték feletti módosítását. Ajánlatkérői álláspont alapján a vonatkozó jogszabályok tételesen nem határozzák meg a módosítás már versenykorlátozóznak és tiltottnak minősített mértékét, ugyanakkor meghatározzák azon szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni annak mérlegelése során, hogy a módosítás jelentősége meghaladja-e azt a nagyságrendet, ameddig még megengedett a változtatás. E szempontok alapvetően azon alapelvek mentén meghatározottak, amelyek a verseny, az egyenlő esélyű ajánlattétel biztosításának követelményével függnek össze.

20. Az ajánlatkérői álláspont szerint a módosítás nem változtatta meg az ajánlatkérési felhívásban meghatározott tárgyat, továbbá nem változott meg a szerződés jellege sem, a módosítás nem változtatott az egyéb szerződéses feltételeken, a szolgáltatás jellegén, célján és egyéb lényeges műszaki paramétereken sem. Igaz, hogy a módosítás nagyságában jelentősnek minősülhet, azonban az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy az eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni, vagy ajánlatot adni pozitívan befolyásolhatta, hiszen az előzetes vitarendezés éppen erre hívta fel az ajánlatkérő figyelmét és ennek tett eleget az ajánlatkérő, úgy, hogy egyébként más változtatást nem eszközölt. Ettől kezdve a gazdasági szereplők döntési jogköre, hogy szakmai ajánlatuk a konkrét beszerzési igénynek való megfelelést tartalmazza, a gazdasági szereplő konkrét megoldását a konkrét beszerzési igényre, az ajánlatkérő által elvárt specifikáció alapján.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

21. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a jogorvoslati eljárás során a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában, 2021. január 29. napján hatályos anyagi jogi szabályokat, valamint a jogorvoslati eljárás kezdeményezésekor, azaz 2021. február 25. napján hatályos eljárásjogi szabályokat alkalmazta.

A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés keretei között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban foglalt alkalmassági követelmények módosításával megsértette-e a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglaltakat.

22. A kezdeményezésre irányadó jogszabályi rendelkezések a következők.

A Kbt. 112. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 114-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

A Kbt. 55. § (6) bekezdése értelmében a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna.

23. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a módosított korrigendum jogorvoslattal támadott része az, hogy az eredeti felhívásban meghatározott legalább 27.000 fő ellátásához szükséges referenciaszámot az ajánlatkérő legalább 15.000 főre csökkentette.

24. A Döntőbizottságnak a kezdeményezés elbírálása során nem általánosságban, hanem a tárgyi közbeszerzési eljárás felhívásának módosítása tekintetében kellett állást foglalnia és megállapítania a jogsértés tényét vagy annak hiányát. Ezt a hivatkozott törvényhely alkalmazásával tudta megtenni, úgy, hogy a támadott korrigendumot feleltette meg a jogszabálynak.

25. Az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárás előkészítése, beszerzési igényük meghatározása tekintetében arra kell figyelemmel lenniük, hogy az eljárást megfelelő alapossgal készítsék elő. A közbeszerzések célja, hogy az ajánlatkérők a valós beszerzési

igényüknek megfelelő tárgyra, tartalomra kössenek teljesíthető feltételekkel szerződést. E cél megvalósításához hozzátartozik, hogy a Kbt. biztosította annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők az ajánlati kötöttség beálltaig módosíthassák a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció tartalmát. E jogosítványuk feltételeit, tartalmi követelményeit a Kbt. 55. §-a határozza meg. E joguk gyakorlásának korlátját a Kbt. 55. § (6) bekezdése oly módon határozza meg, hogy a módosítás nem eredményezheti a beszerzés tárgyra, vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek jelentős, meghatározott mérték feletti módosítását. A jogalkotó tételesen nem határozta meg a módosítás már versenykorlátozóznak és tiltottnak minősített mértékét, ugyanakkor meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni annak mérlegelése során, hogy a módosítás jelentősége meghaladja-e azt a nagyságrendet, ameddig még megengedett a változtatás. E szempontok alapvetően azon alapelvek mentén meghatározottak, amelyek a verseny, az egyenlő esélyű ajánlattétel biztosításának követelményével függenek össze.

26. A Kbt. nem tartalmaz normatív meghatározást abban a tekintetben, hogy mi minősül a felhívás, a dokumentáció, illetve az ismertető esetében feltételnek. A Döntőbizottság normatív szabályozás hiányában így azt értelmezte, hogy mely ajánlatkérői meghatározások, előírások minősülhetnek feltételnek.

A „feltétel” szó nyelvtani értelmezése szerint valaminek a létezéséhez, megvalósulásához szükséges körülményt, a teljesítendő követelményekre vonatkozó kikötést jelent.

Ez a közbeszerzési eljárások szempontjából azt jelenti, hogy az ajánlatkérők a felhívásukban és a dokumentációjukban határozzák meg mindazon követelményeket, feltételeket, amelyek teljesítése szükséges a részvételi jelentkezés, ajánlat érvényes benyújtásához, az alkalmassági követelmények teljesítéséhez, a nyertes személyének kiválasztásához, az eljárás eredményeként megkötendő szerződéshez és annak teljesítéséhez.

27. A Döntőbizottság álláspontja szerint a szükséges ellátandó létszám, amely a jogorvoslati eljárás alapját képezi, feltételnek minősül.

28. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő észrevételében elismerte, hogy az ellátandó létszám ilyen mértékű módosítása az ajánlatkérő szerint is jelentősnek minősülhet, azonban arra hivatkozott, hogy ezzel a versenyt nem szűkítették, hanem inkább tágították, így a jelentős mértékű módosítás jogszerű volt.

29. A Döntőbizottság rögzíti, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a felhívásban szereplő feltételek jelentős módosítása sem ütközik a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglaltakba, és nem jogszabálysértő. A jelentős módosítás jogszerűségének feltétele az, hogy a módosítás nem lehet olyan jelentőségű, amely alapján az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy részt tudnak-e venni a közbeszerzési eljárásban, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket más, több gazdasági szereplő részvételét biztosító módon kellett volna meghatároznia.

30. A Kbt. 52.§. (4)-(5) bekezdései szerint:

„(4) Az ajánlatkérő köteles meghosszabbítani az ajánlattételi vagy részvételi határidőt,
a) ha a kiegészítő tájékoztatást, annak ellenére, hogy azt a gazdasági szereplő az 56. §-ban meghatározottak szerint időben kérte, nem tudja az előírt határidőben [56. § (2) bekezdés] teljesíteni,

- b) ha a közbeszerzési dokumentumokat módosítja, vagy
- c) az EKR üzemzavarára tekintettel az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló kormányrendelet szerinti esetekben.

(5) A meghosszabbítás mértékének arányban kell állnia a kiegészítő tájékoztatásban közölt információk vagy a változtatás jelentőségével. A (4) bekezdés b) pontjától eltérően nem köteles az ajánlatkérő a határidőt meghosszabbítani, ha a közbeszerzési dokumentumok módosítása nem jelentős és a módosítás megküldése az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártának napját megelőző legkésőbb hetedik, ha a módosításról hirdetményt kell feladni, annak feladása az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártának napját megelőző legkésőbb tizedik napra esik. Nem jelentős a közbeszerzési dokumentumok módosítása, ha nem befolyásolja a részvételi jelentkezések vagy ajánlatok időben történő megfelelő előkészítését.”

31. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014. február 26-i, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU IRÁNYELVE (81) preambulumbekzdése szerint egyértelművé kell tenni, hogy annak szükségessége, hogy a gazdasági szereplőknek elegendő idő álljon rendelkezésére az igényre szabott ajánlatok összeállítására, azzal is járhat, hogy az eredetileg megállapított határidőket esetleg meg kell hosszabbítani. Ilyen helyzet állna elő különösen akkor, ha a közbeszerzési dokumentumokat jelentősen módosítanak. Le kell szögezni azt is, hogy ilyen esetben jelentős módosításnak az olyan változtatások tekintendők – különösen, ha a műszaki leírásra vonatkoznak –, amelyek nyomán a gazdasági szereplőknek további időre lenne szüksége ahhoz, hogy azokat megfelelően értelmezzék, illetve azokra megfelelően reagáljanak. Az Irányelv 47. cikke tartalmazza a határidők megállapításával kapcsolatos feltételeket. A (3) bekezdés b) pontja szerint az ajánlatkérő szerv az alábbi esetekben köteles meghosszabbítani az ajánlatok beérkezésének határidejét, hogy valamennyi érintett gazdasági szereplő értesülhessen az ajánlat elkészítéséhez szükséges valamennyi információról:

- b) ha a közbeszerzési dokumentációt jelentős mértékben módosították.

32. A Döntőbizottság rámutat, hogy a Kbt. 55. § (6) bekezdés megsértésének vizsgálatakor és jogszerűségének vagy jogszerűtlenségének megállapításakor figyelemmel kell lenni és értékelni kell a Kbt. 52. § (5) bekezdését is, amelyben a Kbt., mint kógens szabályt rögzíti az ajánlattételi határidő meghatározása körében, hogy a meghosszabbítás mértékének arányban kell állnia a kiegészítő tájékoztatásban közölt információk vagy a változtatás jelentőségével. A Kbt. 52. § (4) bekezdés b) pontjától eltérően nem köteles az ajánlatkérő a határidőt meghosszabbítani, ha a közbeszerzési dokumentumok módosítása nem jelentős és a módosítás megküldése az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártának napját megelőző legkésőbb tizedik, ha a módosításról hirdetményt kell feladni, annak feladása az ajánlattételi vagy részvételi határidő lejártának napját megelőző legkésőbb tizenegyedik napra esik. Nem jelentős a közbeszerzési dokumentumok módosítása, ha nem befolyásolja a részvételi jelentkezések vagy ajánlatok időben történő megfelelő előkészítését.

33. Összegezve a fentieket, a Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált korrigendumban végrehajtott módosítás – figyelemmel a módosításban meghatározott új ajánlattételi határidőre – olyan jelentőségű volt, amely alapján a gazdasági szereplőket alapvetően befolyásolhatta az ajánlattétellel kapcsolatos döntésükben, azok ellentétben álltak a Kbt. 55. § (6) bekezdésben előírt feltételekkel, ennél fogva a Döntőbizottság a hivatalból folytatott vizsgálat körében a jogsértést megállapította.

34. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét.

35. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontjára tekintettel a döntés megsemmisítésének jogalapja fennáll.

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés b) pontja alkalmazásával megsemmisítette az ajánlatkérő által 2021. február 10-én feladott módosított ajánlati felhívást, a módosított közbeszerzési dokumentációt, valamint az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás során ezt követően hozott döntéseket.

36. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint, amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

(4) A (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege - a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének - továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának - megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,

b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,

c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,

d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,

e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

37. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján a bevezető részben közölt összegű bírságot szabta ki, mert a megvalósított jogsérelem súlyos, versenykorlátozó hatású volt, kihatott arra, hogy további ajánlattevők nem voltak képesek a módosított feltételekre tekintettel ajánlatot benyújtani. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdésében szereplő előírásokra tekintettel a bírság összegének megállapítása során figyelembe vette a közbeszerzési eljárás becsült értékét. Az ajánlatkérő javára értékelte azt a körülményt, hogy a módosított felhívás megsemmisítésével a jogsértés reparálható.

A Döntőbizottság mindezen szempontokat összességében is mérlegelve a bevezető részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely jóval alatta marad a Kbt. 165. § (4) bekezdése szerinti maximális mértéknek (a közbeszerzési eljárás becsült értékének 10 %-a).

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

39. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

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

A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2021. március 18.

*Dr. Schaller Emil sk.
közbeszerzési biztos,
a tanács elnöke*

*Söpkéz Gusztávné sk.
közbeszerzési biztos*

*Dr. Virágh Norbert sk.
közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)