



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
Tel.: 06-1/882-8594
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: **D.142/14/2021.**

A tanács tagjai: Dr. Kéri Krisztina közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Simon Enikő
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó
Dr. Bakos Balázs
felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó
(Budapest, Riadó u. 5.)

Az ajánlatkérő: Nemzeti Népegészségügyi Központ
(Budapest, Albert Flórián út 2-6.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Nemes Dénes ügyvéd
Márton & Társa Ügyvédi Iroda
(Budapest, Lendvay utca 22.)

Az I. r. kérelmezett: Learning Innovation Kft.
(Budapest, Királyok útja 98.)

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

A közbeszerzés tárgya, értéke: Védőnői méhnyakszűrésre felkészítő továbbképzés, nettó 290.972.000.-Ft

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

H A T Á R O Z A T-ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését, ezt meghaladóan a jogsértés hiányát állapítja meg.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 600.000.-Ft, azaz hatszázezer 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 költségeiket a felek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya. A jogi képviselővel eljáró fél, illetve a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet kizárólag elektronikus úton nyújthatja be a keresetet.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma EU Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkársága, mint támogató az Emberi Erőforrások Fejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: EFOP) keretén belül EFOP-1-8-1.15-VEKOP/15 Komplex népegészségügyi szűrések tárgyú felhívás tett közzé, melyre az ajánlatkérő (korábban: Országos Tisztiorvosi Hivatal) EFOP-1.8.1-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámon regisztrált és 2016. február 26. napján támogatási kérelmet nyújtott be. A támogató 2016. május 24. napon kelt támogatási döntése szerint az ajánlatkérőt támogatásban részesítette, mely döntés értelmében az ajánlatkérő vissza nem térő támogatásban részesült.

2. A támogatási szerződés 2016. június 27. napján került a felek részéről aláírásra „Komplex népegészségügyi szűrések” tárgyában, mely projekten belül kívánta ajánlatkérő a tárgybani eljárást is megvalósítani. A közbeszerzési tervben megjelenített tárgyi eljárás becsült értékét az ajánlatkérő nettó 292.000.000.-Ft összegben határozta meg. A támogatási szerződés 3.1. pontjában foglaltak értelmében a szerződő felek a teljes projekt megvalósítási időszakának kezdő időpontját 2016. március 1. napjában, míg befejezésének tervezett időpontját 2020. június 30. napjában határozták meg.

3. A támogatási szerződés aláírását követően a felek mindösszesen három alkalommal (2020. április 20. napján, 2020. július 28. napján és 2020. október 1. napján) módosították a szerződést, mely a teljes projekt összköltségét, így a támogatás mértékét, valamint a projekt fizikai befejezésének tervezett időpontját egyaránt érintette, mely így a felek részéről végül 2023. június 30. napjában került meghatározásra.

4. Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszeren (a továbbiakban: EKR rendszer) belül az EKR000334712018 szám alatt került sor. Az EKR rendszerben megtalálható adatok szerint a tárgybani közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően, az ajánlatkérő 2018. június 28. napjával megkezdte az eljárás előkészítését. Ennek körében a rendszerbe felcsatolásra került egyrészt az ajánlatkérő közbeszerzése terve – melynek 7. tételsora alatt a tárgybani eljárás eredményhirdetésnek tervezett időpontját 2018. szeptember 2. napjában jelölte meg –, másrészt közbeszerzési tervének módosított változata is. Az ajánlatkérő a módosított közbeszerzési terv 27. tételsora alatt a tárgybani eljárás tervezett

megindítását 2018. május hónapjában határozta meg (megegyezően a módosítást megelőző közbeszerzési tervvel), valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés várható teljesítésének határidejét 2019. január hónapjára tette meg.

5. A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság Közbeszerzési Felügyeleti Osztálya (a továbbiakban: Miniszterelnökség) által 2018. július 31. napján került kiállításra a KSZ-53/291/2/2018 számú ellenőrzési jelentés, melyben a közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatos egyes módosítások átvezetését kérte az ajánlatkérőtől. A Miniszterelnökség az ellenőrzési jelentés I.5. pontjában a szerződés időtartama, teljesítési határidő meghatározásának megfelelőségével kapcsolatosan észrevételt nem tett. Az ajánlatkérő az ellenőrzési jelentésben megjelöltek tekintetében nyilatkozatot tett 2018. augusztus 13. napján, majd végül a Miniszterelnökség részéről a támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány a KSZ-53/291/4/2018 szám alatt 2018. szeptember 3. napján került kiadásra.

6. Az ajánlatkérő 2018. szeptember 13. napján a Kbt. Második Része – a Kbt. 81. §-a szerinti – nyílt közbeszerzési eljárást indított a tárgyi részben meghatározott szolgáltatás megrendelése tárgyban. Az eljárást megindító ajánlati felhívás (a továbbiakban: felhívás) az Európai Unió Hivatalos Lapjában a 2018/S 181–410112 szám alatt 2018. szeptember 20. napján, a Közbeszerzési Értesítőben a KÉ-16827/2018 szám alatt 2018. szeptember 21. napján jelent meg.

7. Az ajánlatkérőhöz 2018. október 4. és 5. napján, valamint október 11. napján kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmek kerültek benyújtásra, melyet az ajánlatkérő egységesen 2018. október 13. napján válaszolt meg, és jelezte a közbeszerzési dokumentumok módosítását is. A jelen jogorvoslati eljárás szempontjából a kiegészítő tájékoztatás I. kérdéssorozat 3. kérdése és az arra adott releváns válasz az alábbiakat tartalmazta:

„3. kérdés: A nagyszámú levett kenetminták vizsgálatát a laboratóriumok el tudják-e végezni és a szükséges igazolásokat ki tudják-e adni? Mi történik akkor, ha az AT mindent megtesz a szerződésben vállalt kötelezettségének teljesítéséhez, de a laboratóriumok nem tudják ezt teljesíteni? Ez esetben a felelősség kié?

3. Válasz: Az ajánlatkérő (Megrendelő) a közbeszerzési eljárás előkészítése során felmérte a szakrendelők jelenlegi kapacitását, illetve gondoskodik róla, hogy Nyertes Ajánlattevő (Vállalkozó) részére a keretmegállapodás megkötésekor rendelkezésre bocsássa a szakrendelők listáját. Az ajánlatkérő megítélése szerint a laboratóriumok képesek az elvárt feladatuk teljesítésére.”

8. Az ajánlatkérő egyetlen alkalommal módosította a közbeszerzési dokumentumokat, melyről szóló korrigeendum közzétételére az Európai Unió Hivatalos Lapjában a 2018/S 203-463180 szám alatt 2018. október 20. napján, a Közbeszerzési Értesítőben a KÉ-19138/2018. szám alatt 2018. október 24. napján került sor. A módosítás a felhívás IV.2.2) és IV.2.7) pontját, valamint valamennyi közbeszerzési dokumentumot érintett, melynek indokát az ajánlatkérő a korrigeendum VII.2) pontjában az alábbiakkal indokolta: „A fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 17/A. § (1)-(2) bekezdése értelmében: „17/A. § (1) Az Országos Közegészségügyi Intézet elnevezése 2018. október 1. napján Nemzeti Népegészségügyi Központra változik, egyidejűleg az Emberi Erőforrások Minisztériuma országos tisztifőorvosi feladatokért felelős helyettes államtitkára által irányított szervezeti egységek – az Áht. 11. § (3b) bekezdés a) pontja alapján – beolvadásos kiválással a Nemzeti Népegészségügyi

Központba beolvadnak. (2) A Nemzeti Népegészségügyi Központ 2018. október 1. napjától – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – ellátja mindazon feladatokat, amelyek 2018. szeptember 30-ig az Országos Közegészségügyi Intézet és az Emberi Erőforrások Minisztériuma országos tisztifőorvosi feladatokért felelős helyettes államtitkára által irányított szervezeti egységek feladatkörébe tartoztak.”

9. Az ajánlatkérő a korrigendummal az ajánlattételi határidőt 2018. október 30. napjának 12:00 órájára, a bontás időpontját 2018. október 14:00 órájára módosította, valamint a kiegészítő tájékoztatásokra tekintettel a közbeszerzési dokumentumokban is módosításokat tett.

10. Az ajánlatérő a felhívás II.1.4) pontjában a tárgybani közbeszerzési eljárást röviden az alábbiak szerint ismertette: „Védőnői méhnyakszűrésre felkészítő továbbképzési feladatok ellátása az EFOP-1.8.1-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Komplex népegészségügyi szűrések” kiemelt projekt keretében. A védőnőknek a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 3. § ad) pontja írja elő a területi védőnő alapfeladataként a népegészségügyi célú méhnyakszűrés végzését. A képzések lebonyolítása országosan, kb. 20-33 helyszínen, azonos időben egyszerre akár több helyszínen valósul meg. A védőnők területi eloszlása megyénként változó, a résztvevők száma az egyes képzési helyszíneken nem egységes. A képzések megvalósításának várható időpontjai: 2018. december 1. napjától – 2019. március 31. napjáig. Ezt követően – legkésőbb 2019. június 30. napjáig – Nyertes Ajánlattevőnek a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia az Ajánlatkérő részére.”

11. Az ajánlatkérő a felhívás II.2.4) pontjában a közbeszerzés tekintetében az alábbi részletes ismertetést tette: „EFOP-1.8.1-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Komplex népegészségügyi szűrések” kiemelt projekt keretében a területi, kórházi, családvédelmi szolgálatos (CSVSZ), vezető és iskolai védőnők részére méhnyakszűrésre felkészítő ingyenes képzésen való részvétel biztosítása.

A képzés két blokkból áll:

1. egy akkreditált, 3 napos (nem bentlakásos, 5 elméleti és 2 gyakorlati modul; időtartama: 24 óra), komplex elméleti blokkból, illetve

2. egy gyakorlati blokkból, mely során az elméletet elsajátított védőnők 30 db első kenetet vesznek le önállóan szülés-nőgyógyász szakorvos szakmai vezetésével, az ő szakrendeléseiken (időtartama: 16 óra), mindösszesen 40 óra. (...) Az elméleti továbbképzésen résztvevők száma várhatóan összesen 2.000 fő, míg a gyakorlati képzésen résztvevők száma várhatóan 2.500 fő. A létszámok tekintetében Ajánlatkérő (továbbiakban: AK) nyertes Ajánlattevővel (továbbiakban: AT) keretmegállapodást (továbbiakban: KM) kíván kötni a fenti létszámok tekintetében azzal, hogy az egyes képzések lerendelése eseti megrendelő alapján történik. AK kötelezettséget vállal 1000 fő elméleti- és 1300 fő gyakorlati oktatásának eseti megrendelésére. AK nem köteles a teljes létszámra vonatkozóan megrendeléssel élni; nem vállal kötelezettséget további 1000 fő elméleti-, ill. 1200 fő gyakorlati oktatásának eseti megrendelésére. (...) A továbbképzés gyakorlati blokkja egyéni kenetvételi gyakorlat lebonyolítása min. 30 db önálló kenet levételével. Amennyiben a kenetvételi gyakorlatot nem sikerül a hallgatónak megfelelő minőségben teljesítenie, abban az esetben még további 15 kenet levétele szükséges. Ezen blokk során a védőnők gyakorlati oktatása valósul meg 25-65 év közötti nők körében, szervezett méhnyakszűrés keretében. (...) Akkor válik sikeresen teljesítetté a továbbképzés, ha mindhárom elméleti továbbképzési napon és a gyakorlati képzésen részt vesz a védőnő. A képzések megvalósításának várható időpontjai: 2018. december 1.-2019. március 31. napjáig. Ezt követően – legkésőbb 2019.

június 30. napjáig – Nyertes AT-nek a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia az AK-ként szerződő fél részére. (...) A modulok kifejtését, a képzés kivitelezéséről szóló útmutatást, a bevonásra kerülő személyekkel szemben támasztott szakmai követelményeket részletesen a KD-ben a műszaki specifikáció és mellékletei tartalmazzák.”

12. Az ajánlatkérő a felhívás II.2.7) pontjában a szerződés időtartamát 7 hónapban határozta meg, mely a felhívás ezen pontja alatt rögzítettek szerint nem hosszabbítható, illetve a felhívás II.2.13) pontjában rögzítette, hogy a tárgybani közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekt. Az ajánlatkérő a felhívás II.1.6. pontjában a részekre történő ajánlattételt nem tette lehetővé, figyelemmel arra, hogy a részfeladatok egymásra épülése, a képzési modulok tartalmi szinkronizáltsága, a szervezés komplexitása, illetve a képzési csoportok eseti megrendeléseinek minél nagyobb rugalmassága nem teszi lehetővé a részajánlattétel biztosítását.

13. Az ajánlatkérő a felhívás II.2.5) pontjában az ajánlatok bírálati szempontjaként a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerint legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontrendszerrel jelölte meg, melynek keretében az ajánlati árat (Ft) 80 súlyszámmal, valamint a felhívás III.1.3) M.2. pontja szerinti szakember alkalmassági minimumkövetelményen felüli többlettapasztalatát (egész hónapban megadva: maximum 24 hónapban megadva) kívánta értékelni.

14. Az ajánlatok bontásáról felvett jegyzőkönyv szerint az ajánlattételi határidőig mindösszesen 5 gazdasági szereplő nyújtotta be határidőben ajánlatát – köztük a kérelmezett közös ajánlattevők –, illetve további 1 gazdasági szereplő az ajánlattételi határidőn túl nyújtotta be ajánlatát. Az ajánlatkérő az eljárás során hiánypótlási felhívást, illetve indokoláskéréseket bocsátott ki több alkalommal az eljárás ajánlattevői tekintetében, illetve 2018. december 17. napján az ajánlati kötöttség fenntartása hívta fel az ajánlattevőket. Ezt követően az ajánlatkérő 2018. december 19. napján két ajánlattevő ajánlatát érvénytelennek nyilvánította, majd ugyanezen a napon az ajánlatkérő felhívta a kérelmezett közös ajánlattevőket a kizáró okok fenn nem állásának és az alkalmassági minimumkövetelményeknek való megfelelés igazolásainak benyújtására 2018. december 27. napi határidővel. A kérelmezett közös ajánlattevők az ajánlatkérői felhívásnak 2018. december 20. napján eleget tettek, melyet követően az ajánlatkérő a benyújtott igazolásokkal szemben hiánypótlási felhívást bocsátott ki 2018. december 28. napján 2019. január 4. napi teljesítési határidővel. A kérelmezett közös ajánlattevők a hiánypótlást a megadott határidőben teljesítették. Ezt követően az ajánlatkérő 2019. január 28. napján újabb hiánypótlási felhívást bocsátott ki a kérelmezett közös ajánlattevők vonatkozásában 2019. január 29. napi teljesítési határidővel, melyet a kérelmezettel a megadott határidőben teljesítettek. Mindezen eljárási cselekményeket követően a Miniszterelnökség részéről a támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány a KSZ-53/121/1/2019 szám alatt 2019. február 5. napján kiadásra került.

15. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntését (összegezését) 2019. február 12. napján küldte meg az eljárás ajánlattevői részére, melynek tanúsága szerint az eljárása eredményes volt és nyertes ajánlattevő az I.r.-II.r. kérelmezett (a továbbiakban együtt: kérelmezettek) lett. Az összegezés VI.1.1) pontjában foglaltak szerint a szerződéskötési moratórium kezdő időpontja 2019. február 13. napja, melynek lejáratára 2019. február 22. napja.

16. Az ajánlatkérő és a kérelmezettek (a továbbiakban együtt: felek) a keretmegállapodást

2019. március 1. napján kötötték meg (a továbbképzéseken résztvevők maximális létszámára vonatkozóan) nettó 289.080.000.-Ft keretösszeg erejéig.

A keretmegállapodás 2.4. és 2.5. pontjai a szerződés tárgyával összefüggésben az alábbiakat tartalmazta:

„2.4. Felek rögzítik, hogy az elméleti továbbképzésen résztvevők száma várhatóan 2.000 fő, a gyakorlati képzésen résztvevőké várhatóan 2.500 fő. Megrendelő kötelezettséget vállal 1000 fő elméleti- és 1300 fő gyakorlati oktatásának eseti megrendelésére. Fentiekben túl Megrendelő nem köteles a teljes létszámra vonatkozóan megrendeléssel élni, azaz nem vállal kötelezettséget további 1000 fő elméleti oktatásának, illetve 1200 fő gyakorlati oktatásának eseti megrendelésére

2.5. A képzések lebonyolítását követően (2019. március 31.) követően – legkésőbb 2019. június 30. napjáig – Vállalkozónak a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia a Megrendelő részére.”

A keretmegállapodás 4.2. és 4.3. pontja az elszámolás tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

„4.2. A Vállalkozó a Megrendelő által előírt, teljesítésbe bevont szakértők esetében (szakmai projektvezető és a képzési koordinátor) két részszámla benyújtására jogosult. Az első részteljesítési időszak a keretmegállapodás megkötését követően 2019. március 31-ig tart, míg a második részteljesítés 2019. április 1-től a keretmegállapodásban foglalt feladatok maradéktalan teljesítéséig, de legkésőbb 2019. június 30-ig tart.

4.3. A továbbképzések eredményeit bemutató vezetői összefoglaló vonatkozásában, annak elkészítését és Megrendelő részére történő átadását követően kerül sor teljesítési igazolás kiállítására, illetőleg számla benyújtására.”

A keretmegállapodás 7. pontja a keretmegállapodás tekintetében az alábbi pontokat tartalmazta:

„7.1. A keretmegállapodás az utolsóként aláíró Fél aláírása napján lép hatályba és 2019. június 30. napjáig hatályos.

7.2. A képzések megvalósításának várható időpontjai: 2018. december 1. - 2019. március 31. napjáig.

7.2.1. Az eseti megrendelések teljesítési határideje:

- elméleti továbbképzések esetén: az eseti megrendelés visszaigazolásától számított 45 naptári napon belül,

- gyakorlati továbbképzések esetén: az eseti megrendelés visszaigazolásától számított 90 naptári napon belül.

7.2.2. Az eseti megrendelések megküldésének legkésőbbi időpontja (mind az elméleti, mind a gyakorlati továbbképzések esetén): 2019. március 31.

7.3. Ezt követően – 2019. június 30. napjáig – Vállalkozónak a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia a Megrendelő részére.”

A keretmegállapodás 11.1.3. pontja a késedelem esetére kikötött kötbér tekintetében (többek között) az alábbiakat tartalmazta: „A vezetői összefoglaló teljesítési határideje (2019. június 30.), elmulasztása esetére kikötött kötbér mértéke: 100.000.-Ft”.

A keretmegállapodás 12.1. pontja a szerződés módosítása tekintetében az alábbi releváns rendelkezéseket tartalmazta: „A Felek a jelen keretmegállapodást a Kbt. előírásainak megfelelően, a Kbt. 141. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén, az abban foglaltakkal összhangban módosíthatják. A keretmegállapodás módosítása körében az alábbi alakiságok érvényesülnek: Jelen keretmegállapodásban szabályozottakat csak írásban (papír alapú dokumentum), a Felek cégszerű aláírásával lehet módosítani. Szóban, ráutaló magatartással vagy írásban, de a keretmegállapodást aláíró képviselő személyektől eltérő beosztással rendelkező személyek által tett jognyilatkozat a keretmegállapodás módosítására nem alkalmas. A keretmegállapodás módosítása körében az alábbi tartalmi megkötések érvényesülnek: Jelen keretmegállapodást a Kbt. előírásainak megfelelően, a közbeszerzési eljárás alapján megkötött keretmegállapodások módosítására vonatkozó szabályok betartásával lehet módosítani. (...)”

A keretmegállapodás 12.3.5. pontja az elszámolás tekintetében az alábbiakat tartalmazta: „Amennyiben jelen keretmegállapodás annak teljes körű teljesítése nélkül szűnik meg, úgy Felek kötelesek az elszámolás érdekében egymással szembeni igényeiket haladéktalanul felmérni és egyeztetést kezdeményezni. Felek megállapodnak, hogy az egyeztetések során független szakértőt vonnak be, amennyiben az elszámolási összeget nem tudják kölcsönösen elfogadni. Vállalkozó kijelenti, hogy a független szakértők számára üzleti könyveibe, szerződéseibe betekintést enged a jelen keretmegállapodással összefüggésben.”

A keretmegállapodás 13.1.1. és 13.1.2. pontjai a vállalkozó jogai és kötelezettségei tekintetében az alábbiakat tartalmazta:

„13.1.1. Az EFOP-1.8.1-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Komplex népegészségügyi szűrések” kiemelt projekt keretében a területi, kórházi, családvédelmi szolgálatos (CSVSZ), vezető és iskolai védőnők részére méhnyakszűrésre felkészítő ingyenes képzésen való részvétel biztosítása – 2019. március 31. napjáig.

13.1.2. A képzések lebonyolítását követően a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglaló elkészítése és átadása Megrendelő részére – legkésőbb 2019. június 30. napjáig.”

A keretmegállapodás 13.2.1. pontja a megrendelő jogai és kötelezettségei tekintetében (többek között) az alábbiakat tartalmazta:

„13.2.1. (...) Vállalkozó az eseti megrendelő kézhezvételét követő három (3) naptári napon belül köteles írásban visszaigazolást küldeni Megrendelő részére, kivéve a 2019. március 27-28. és 29. napján kibocsátott eseti megrendelőket, melyek kézhezvételét a megküldés napján kell Vállalkozónak visszaigazolnia. Amennyiben Vállalkozó a három (3) naptári napos határidőben, illetőleg – a 2019. március 27-28. és 29. napján kibocsátott eseti megrendelők tekintetében – aznap nem igazolja vissza a megrendelést, abban az esetben Megrendelő visszaigazoltnak és elfogadottnak tekinti az eseti megrendelőt.”

17. A felek első alkalommal 2019. június 20. napján a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjában, valamint a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltakra tekintettel módosították a keretmegállapodásukat. A felek a módosítást a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V.21.) ESzCsM rendelet 9. §-ának módosításra figyelemmel látták szükségesnek. A hivatkozott rendelet 9. § a módosítást megelőzően az alábbiakról rendelkezett: „A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet módosításáról szóló 28/2013. (IV. 5.) EMMI rendelettel megállapított 4. § (3) bekezdése szerinti képzés elvégzését 2018. december 31-éig kell igazolni.”

A fentiekre tekintettel a módosítás 2.2.1.1., 2.2.1.2. és 2.2.1.3. pontjai az ajánlatkérő a keretmegállapodás módosításához az alábbi indokolást fűzte.

„2.2.1.1. (...) A módosított 9. §-t a 9/2015. (II. 10.) EMMI rendelet 4. §-a iktatta be, szövege a 42/2018. (XII. 18.) EMMI rendelet 2. §-ának megfelelően, 2018. december 19. napjától hatályos: „A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet módosításáról szóló 28/2013. (IV. 5.) EMMI rendelettel megállapított 4. (3) bekezdése szerinti képzés elvégzését a működési engedély kiadásáért felelős egészségügyi államigazgatási szerv részére igazolni kell.”

A fenti módosítást különösen azt, hogy a képzés elvégzését követő igazolás kiállítása tekintetében nem kerül konkrét határidő rögzítésre – Megrendelő kellő gondossággal eljárva nem láthatta előre a Keretmegállapodás megkötését megelőző Közbeszerzési eljárás előkészítése, illetőleg megindítása során.

Megrendelő az eljárás lefolytatásakor kellő gondossággal járt el, az előre nem látható körülmény a közbeszerzési eljárás lefolytatása során olyan időpontban (az ajánlattételi határidő lejártát követő 2 hónappal, azaz a beérkezett ajánlatok – Kbt. 70. § (2) bekezdésében foglaltak szerinti – bírálata, illetőleg értékelése során) következett be, amikor az ajánlatkérőnek már nem volt lehetősége a teljesítési és a szerződéses feltételek (az egyes rész, illetve véghatáridő) módosítására.

2.2.1.2. A módosítás nem változtatja meg a keretmegállapodás általános jellegét, a Keretmegállapodás szerinti feladatok elvégzése tekintetében irányadó teljesítési rész-, illetve véghatáridő (a keretmegállapodás megkötésétől számított 4, illetve 7 hónapos időtartam) nem változik; kizárólag a keretmegállapodás megkötésének tényleges időpontjára (2019. március 1.) tekintettel, annak megfelelően kerülnek aktualizálásra.

2.2.1.3. A módosítás nem jár a Keretmegállapodás 1.5. pontjában rögzített keretösszeg változásával.

A fentiekén túl a módosítás 2.3.1., 2.3.2. és 2.3.3. pontjai az alábbiakat is tartalmazták:

„2.3.1. A módosítás nem határoz meg olyan feltételeket, melyek, ha szerepeltek volna a keretmegállapodás megkötését megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett (közös) ajánlattevőkön kívül más (közös) ajánlattevők részvételét, vagy a nyertes (közös) ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna. Az eljárás lefolytatása során a gazdasági szereplők részéről beérkezett kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmek egyike sem irányult a keretmegállapodás időtartamának (7 hónap) nem egyértelmű voltára, illetőleg olyan ellentmondásra, amely e tekintetben az eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentumok (különösen a keretmegállapodástervezet) között állt volna fenn.

2.3.2. A módosítás nem változtatja meg a keretmegállapodás gazdasági egyensúlyát a nyertes Közös Ajánlattevők (Vállalkozó) javára. Vállalkozó a teljesítés tekintetében nem kerül előnyösebb helyzetbe más, a Közbeszerzési eljárásban részt vett ajánlattevőkhöz képest; különös tekintettel arra is, hogy a képzések lebonyolításának időtartama a módosítás következtében a tavaszi-nyári időszakra helyeződik át.

2.3.3. A módosítás a keretmegállapodás tárgyát az eredeti keretmegállapodásban foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest egyetlen új elemre sem terjeszti ki; a Vállalkozó által a keretmegállapodás teljesítése során ellátandó feladatok nem változnak.

18. A módosítás a keretmegállapodás 2.5. pontját, 4.2. pontját, 7. pontját, 11.1.3. pontját,

13.1.1. és 13.1.2. pontjait, valamint a 13.2.1. pontjait érintette az alábbiak szerint.

„ 2.5. A képzések lebonyolítását (2019. június 30.) követően – legkésőbb 2019. szeptember 30. napjáig – Vállalkozónak a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia a Megrendelő részére. ”

„4.2. A Vállalkozó a Megrendelő által előírt, teljesítésbe bevont szakértők esetében (szakmai projektvezető és a képzési koordinátor) két részszámla benyújtására jogosult. Az első részteljesítési időszak a keretmegállapodás megkötését követően 2019. június 30-ig tart, míg a második részteljesítés 2019. július 1-től a keretmegállapodásban foglalt feladatok maradéktalan teljesítéséig, de legkésőbb 2019. szeptember 30-ig tart.”

„7.1. A keretmegállapodás az utolsóként aláíró Fél aláírása (azaz 2019. március 1.) napjától 2019. szeptember 30. napjáig hatályos.

7.2. A képzések megvalósításának várható időpontjai: 2019. március 1. - 2019. június 30. napjáig.

7.2.1. Az eseti megrendelések teljesítési határideje:

- elméleti továbbképzések esetén: az eseti megrendelés visszaigazolásától számított 45 naptári napon belül,

- gyakorlati továbbképzések esetén: az eseti megrendelés visszaigazolásától számított 90 naptári napon belül.

7.2.2. Az eseti megrendelések megküldésének legkésőbbi időpontja (mind az elméleti, mind a gyakorlati továbbképzések esetén): 2019. június 30.

7.3. Ezt követően – 2019. szeptember 30. napjáig – Vállalkozónak a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót kell készítenie és átadnia a Megrendelő részére.”

„11.1.3. A vezetői összefoglaló teljesítési határideje (2019. szeptember 30.) elmulasztása esetére kikötött kötbér mértéke: 100.000.- Ft. ”

„13.1.1. Az EFOP-1.8.1-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „Komplex népegészségügyi szűrések” kiemelt projekt keretében a területi, kórházi, családvédelmi szolgálatos (CSVSZ), vezető és iskolai védőnők részére méhnyakszűrésre felkészítő ingyenes képzésen való részvétel biztosítása – 2019. június 30. napjáig.”

„13.1.2. A képzések lebonyolítását követően a továbbképzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglaló elkészítése és átadása Megrendelő részére – legkésőbb 2019. szeptember 30. napjáig.”

„13.2.1. Vállalkozó az eseti megrendelő kézhezvételét követő három (3) naptári napon belül köteles írásban visszaigazolást küldeni Megrendelő részére, kivéve a 2019. június 26-27. és 28. napján kibocsátott eseti megrendelőket, melyek kézhezvételét a megküldés napján kell Vállalkozónak visszaigazolnia. Amennyiben Vállalkozó a három (3) naptári napos határidőben, illetőleg – a 2019. június 26-27. és 28. napján kibocsátott eseti megrendelők tekintetében –aznap nem igazolja vissza a megrendelést, abban az esetben Megrendelő visszaigazoltnak és elfogadottnak tekinti az eseti megrendelőt.”

19. Az ajánlatkérő a keretmegállapodás módosításáról 2019. június 26. napján hirdetményt adott fel, mely a Közbeszerzési Értesítő 2019/124. számában a KÉ-11566/2019. szám alatt 2019. július 1. napján került közzétételre. A hirdetmény VII.2.1.) pontja (módosítás

ismertetése) a keretmegállapodás módosítás 2. pontjában megjelenített rendelkezéseket (részletesen a tárgyi határozat 17. pontjában) tartalmazta. Mindezek mellett a hirdetmény VII.2.2) pontja a módosítás okai tekintetében az alábbiakat tartalmazta: „A Keretmegállapodás jelen 1. számú módosítására a keretmegállapodás tárgya szerinti szolgáltatás teljesítése szempontjából releváns jogszabályi rendelkezés – a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet („Rendelet”) 9. §-ának – módosítására figyelemmel kerül sor. A Rendelet eljárás megindításakor hatályos előírásaira tekintettel a képzések megvalósításának várható kezdési időpontját Megrendelő 2018. december 1. napjában rögzítette. A közbeszerzési eljárásban a meghosszabbított ajánlattételi határidő 2018. október 30., 12:00 órakor járt le. módosított 9. §-t a 9/2015. (II. 10.) EMMI rendelet 4. §-a iktatta be, szövege a 42/2018. (XII. 18.) EMMI rendelet 2. §-ának megfelelően, 2018. december 19. napjától hatályos. A fenti módosítást – különösen azt, hogy nem kerül konkrét határidő rögzítésre – Megrendelő kellő gondossággal eljárva nem láthatta előre. Megrendelő az eljárás lefolytatásakor kellő gondossággal eljárva nem láthatta előre.”

20. A szerződésmódosítást követően a felek 2019. július 25. napján a keretszerződés végrehajtási kérdései tekintetében közös egyeztetést tartottak, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő előtt nem volt ismert, hogy a gyakorlati képzésben hány fő vett részt ezen időpontig, illetve hány fő fejezte be a gyakorlati képzéseket. Az ajánlatkérő emellett jelezte, hogy a keretszerződés teljesítési határideje hamarosan lejár, és a jelen állás szerint nincs lehetőség a további módosításra.

21. A kérelmezettek 2019. augusztus 15. napján szerződésmódosítás iránti kérelemmel fordultak az ajánlatkérő felé, figyelemmel arra, hogy a projekt késedelmes elindítását követően – az így is módosított – teljesítési határidő a nyári hónapokra tolódott, mely alapvetően is befolyásolta a teljesítés sikeres lezárását. Megjegyezte, hogy július és augusztusi hónapban igen alacsony a páciensek száma, így javaslatot tett a teljesítési határidő további meghosszabbítása iránt 2019. november 30. napjáig.

22. Az ajánlatkérő 2019. október 15. napján felhívást intézett a kérelmezettek irányában, melyben kiemelte, hogy a keretszerződés teljesítési határideje 2019. szeptember 30. napján lejárt, így kérte a kérelmezettektől – többek között – a vezetői összefoglaló benyújtását is annak érdekében, hogy a teljesítési igazolás kiállítható legyen. Majd az ajánlatkérő 2019. novemberében kelt tájékoztatásában lehetőséget teremtett a kérelmezettek számára arra, hogy a 2019. szeptember 30. napjáig megkezdett, de ezen időpontig még be nem fejezett gyakorlati képzések is teljesítésre kerülhessenek. Ezt ajánlatkérő ahhoz kötötte, hogy a szakorvosoknak a kérelmezettel ezen időpontig szerződést kellett kötnie, illetve a védőnőknek legalább egy kenetet ezen lejáratási határidőre le kellett venniük. Az ajánlatkérő a gyakorlati képzés befejezésének végző időpontját 2019. december 31. napjában jelölte meg, illetve felhívta arra is a figyelmet, hogy teljesítési igazolás kiállítására kizárólag a befejezett gyakorlati képzésekkel kapcsolatos és teljeskörűen összeállított, szerződésszerű dokumentumok rendelkezésre bocsátását követően áll módjában. Az ajánlatkérő a meghosszabbított teljesítést a nyári időszakban érzékelhető alacsony részvételi hajlandóság végett engedélyezte.

23. A projekt keretében mindösszesen 994 fő szerzett képesítését, a kérelmezettek 2019. szeptember 30. napjáig 864 fő vonatkozásában nyújtották be hiánytalan alátámasztó dokumentációt, a gyakorlati képzés elvégezhetőségét az ajánlatkérő 2019. szeptember 30. napját követően 113 fő tekintetében engedélyezte. A gyakorlati képzések lefolytatását követően a vezetői összefoglaló ajánlatkérő részéről történő elfogadása 2020. február 28. napján történt meg.

24. A Közbeszerzési Hatóság 2020. június 17. napján a T-01207/03/2020. számú végzésével értesítette az ajánlatkérőt arról, hogy a tárgybani közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésének és módosításának ellenőrzésére irányuló közigazgatási hatósági ellenőrzési eljárás megindítását elrendeltek. Az ajánlatkérő a hatósági eljárás alatt tett nyilatkozataiban előadta, hogy a 2019. szeptember 30. napját követő elszámolás nem tette indokolttá a szerződés módosítását, mert ez az eljárás a felek közötti elszámolás és a teljesítés átadás-átvételi eljárás részeként valósult meg, a szeptember 30. napot követő teljesítések elfogadása a Ptk. 6:247. §-a alapján valósultak meg, illetve a kérelmezettekkel szemben nem alkalmazta a szerződésszegés miatti szankciókat a Ptk. 6:154. § (3) bekezdése és a Ptk. 6:186. § (1) bekezdésére tekintettel.

A hivatalbóli kezdeményezés

25. A hivatalbóli kezdeményező – a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján – 2021. március 22. napján benyújtott hivatalbóli kezdeményező iratában kettő kezdeményezési elem tekintetében kérte a jogsértés megállapítását bírság kiszabása mellett. A kezdeményező iratban a tudomásszerzés időpontjaként mindkét kezdeményezési elem tekintetében 2021. január 22. napját, azaz a közigazgatási hatósági ellenőrzés befejezésének a napját jelölte meg. A feltételezett jogsértés megtörténtének időpontját az első kezdeményezési elem tekintetében a tárgybani közbeszerzési eljárás megindításának napjában, azaz 2018. szeptember 13. napjában, míg a második kezdeményezési elem tekintetében 2019. október 1. napjában, azaz a szerződés eredeti teljesítési határidejének lejártát követő napban jelölte meg.

26. A hivatalbóli kezdeményező az első kezdeményezési elem tekintetében az ajánlatkérő tárgyi eljárásának nem megfelelő előkészítését kifogásolta, melynek keretében a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak megsértésére hivatkozott. Előadta, hogy az előkészítés során az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás, valamint a megkötendő szerződés valamennyi feltételének meghatározása során figyelemmel kell lennie arra, hogy azokat nemcsak az eljárás lefolytatása vonatkozásában, hanem a teljesítési szakaszra is kiterjedő jelentőséggel rendelkeznek. Az ajánlatkérőnek tehát a közbeszerzési eljárás előkészítésekor minden, a felhívás, a dokumentáció és a szerződéstervezet összeállításához, a szerződésszerű teljesítéshez szükséges kérdést alaposan végig kell gondolnia, továbbá fel kell mérnie a felek szerződésszerű teljesítésére hatással lévő és az ajánlatkérő által gondos eljárás mellett előre látható körülményeket. Kiemelte, hogy amennyiben az ajánlatkérő az eljárás feltételrendszerét hibásan, hiányosan határozza meg, nincs kellő tekintettel a megkötendő szerződés teljesítésére kiható – már az előkészítés során is fennálló, megismerhető – körülményekre, kockázatokra, akkor a későbbiekben, már a teljesítés során a korrigálás jogi akadályokba ütközhet.

27. A jelen eljárásra figyelemmel az eljárást előkészítő cselekmények körébe tartozik többek között a közbeszerzési szerződés időtartamának, a teljesítés időszakának, a teljesítés folyamatának alapos átgondolása, megtervezése, a gyakorlati képzések vonatkozásában a szerződéses orvosok, szakrendelők, laboratóriumok kapacitásainak felmérése, valamint a laborvizsgálatok és az igazolás-kiállítások időigényének felmérése.

28. Nem vitásan, a jelen eljárás tekintetében a nyertes ajánlattevőnek a szerződés teljesítéséhez a gyakorlati képzések elvégzéséhez szülész-nőgyógyász szakorvosokat kellett bevonniuk, a levett keneteket meg kellett küldeni a citológiai laboratóriumoknak vizsgálatra. Ezt követően kerülhetett sor a gyakorlati képzést vezető szakorvos által kiadott igazolás kiállítására, melyet a védőnői méhnyakszűrés végzésére feljogosító igazolás kiállítása

érdekében be kellett nyújtani az akkreditációs kérelmet befogadó intézmény részére. Az ajánlatkérő – figyelemmel a kiegészítő tájékoztatásnyújtásban közöltekre – a közbeszerzési eljárás megindítását, azaz 2018. szeptember 13. napját megelőzően felmérte mind a szakorvosok, mind a laboratóriumok kapacitását, mely felmérésből azt a következtetést vont le, hogy a „jelenlegi” kapacitásokat figyelembe véve akadálymentes lesz. Az ugyan nem ismert, hogy az ajánlatkérő milyen teljesítési időszakot vett figyelembe a felmérései során, azonban az ismert tényállásból arra lehet következtetni, hogy nem számolt azzal, hogy a teljesítés a nyári időszakot is érinti. Erre tekintettel pedig az ajánlatkérő nem járt el megfelelő alapossgal az eljárás előkészítése során, mivel nem vette figyelembe azokat a szerződése során felmerülő körülményeket, melyek megfelelő gondoság mellett előre láthatóak lettek volna. Az ajánlatkérő tehát a teljesítési időszak meghatározásakor nem volt tekintettel azon előre kalkulálható körülményre, miszerint a rövid eljárási határidővel történő tervezés, azaz a közbeszerzési eljárás nem megfelelő ütemezése miatt egyre biztosabb annak lehetősége, hogy a teljesítés a nyári időszakot is érinti.

29. Hangsúlyozta, hogy egy folyamatba épített ellenőrzés mellett reálisan számítani lehet arra, hogy a 2018. szeptember 13. napján megindított közbeszerzési eljárás eredményeként 2018. december 1. napjával nem történik meg a szerződéskötés, továbbá kétséges lehet, hogy tarthatók-e az eljárás lefolytatása során a dátumszerűen meghatározott közbeszerzési eljárási határidők. Erre tekintettel (is) az ajánlatkérő részéről elvárható magatartás lett volna, ha figyelembe veszi, hogy a tervezettnél később kerülhet sor a szerződéskötésre. Emellett pedig nem volt igazolt, hogy az ellenőrző szerv késlekedett volna a záró tanúsítvány kiállítása felől, így tehát az sem állapítható meg, hogy az eljárás ütemezését a folyamatba épített ellenőrzés elhúzódása miatt nem tudta volna tartani az ajánlatkérő.

30. Álláspontja szerint az egy hónaposra tervezett bírálati időtartammal történő számolás a közbeszerzési eljárás nem megfelelő ütemezésére utal, ugyanis a szerződés 2018. december 1. napján történő megkötésének megtarthatósága iránt már alapos kétség merülhetett fel az eljárás megindításakor. Mindezek alapján elvárható lett volna az ajánlatkérőtől, hogy az eljárás ütemezése során számoljon azzal, hogy akár 2019. februárban történhet csupán meg az eljárást lezáró döntés meghozatala, mely időponttól számítottan, figyelemmel a szerződéskötési moratóriumra, a szerződéskötés dátuma akár február vége is lehet, ezáltal a teljesítés kitolódik és így a nyári időszakot is érinti.

31. Kiemelte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése körébe nemcsak a kiírás szakmai tartalmának megfelelő összeállítása tartozik, hanem az eljárás és a teljesítés ütemezését is alaposan át kell gondolni, körültekintően, reális időtartamok, határidők alapulvételével kell meghatározni. Amennyiben pedig az ajánlatkérő a véghatáridőt fix időpontban határozza meg, különös körültekintést igényel az ütemezés az előkészítés során, figyelemmel az ajánlati kötöttségre, mely ezen ütemezésre áll be. A jelen eljárásban pedig az ajánlatkérő – figyelemmel a törvényi határidőkre, úgy, mint ajánlattételi határidő, folyamatba épített ellenőrzés, szerződéskötési moratórium – nem számolt reális határidőkkel. Emellett pedig az ajánlatkérő saját kockázatára, terhére esik, ha azzal számol, hogy biztos nem kerül sor az eljárás során a Kbt. 70. § (2) bekezdés szerinti hosszabbításra.

32. Meglátása szerint az ajánlatkérőnek meg lett volna a jogszerű lehetősége arra, hogy az elhúzódó szerződéskötés lehetőségét számításba véve a teljesítési időszakot oly módon állapítsa meg – erre tekintettel a kapacitás-felmérést is megfelelően széles körben végzi el –, hogy a nyári szabadságokra tekintettel figyelembe veszi azon körülményt, miszerint a képzésben, illetve a szűrésben résztvevők száma alacsonyabb, amely befolyásolhatja a rész-,

illetve végteljesítés határidejét. Tekintettel arra, hogy a képzések lebonyolításának időtartama a szerződés 1. számú módosítása következtében a tavaszi-nyári időszakra helyeződött át, a kérelmezettek teljesítésére már nem azon körülmények között került sor, melyre tekintettel az ajánlatkérő az igény-, illetve kapacitás-felmérését elvégezte. Mindezekre tekintettel tehát az állapítható meg, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást – a teljesítési időszak körében – rosszul ütemezte, a tényleges teljesítés csak később kezdődhetett meg, így az az eredeti 7 hónapos, 212 napos teljesítési időtartam 72,17%-os, azaz 153 nappal történő meghosszabbítását eredményezte.

33. A hivatalbóli kezdeményező a második kezdeményezési elem tekintetében a késedelmes teljesítést és az ennek okán elmaradt kötbérigény érvényesítését kifogásolta, melynek körében a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra hivatkozott. E körben előadta, hogy az 1. számú szerződésmódosítás 3.7.1. pontja szerint a szerződés 2019. szeptember 30. napjáig hatályos, azonban az ajánlatkérő a 2019. december 31. napjáig teljesített gyakorlati képzésekkel is elszámolt, illetve a vezetői összefoglaló átadására csupán 2020. február 28. napján került sor anélkül, hogy a felek között újabb szerződésmódosításra sor került volna.

34. Előadta, hogy jelen esetben a szerződés teljesítésére 7 hónap állt rendelkezésre, így eredetileg a rendelkezésre álló időtartama mindösszesen 212 nap volt. A szerződést ugyanakkor a felek 2019. március 1. napján – azaz a közbeszerzési dokumentumokban megjelölt tervezett időponthoz képest három hónappal később – kötötték meg. Erre tekintettel vált tehát szükségessé a szerződés módosítása, mely a rész- és véghatáridőt érintette, majd az ajánlatkérő 2019. december 31. napjáig további lehetőséget biztosított a kérelmezettek számára a gyakorlati képzések teljesítésére. Azonban ajánlatkérő nem csupán a gyakorlati képzések 2019. december 31. napjáig történő teljesítését fogadta el, hanem a kérelmezettek által a 2020. február 28. napján átadott vezetői összefoglalót is. A kérelmezetteknek így a teljesítésére 212 nap helyett mindösszesen 365 nap állt rendelkezésre, azaz az eredeti szerződéses időtartam 72,17%-al került meghosszabbításra.

35. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő a kérelmezettekkel szemben nem alkalmazta a szerződésszegés miatti szankciót (késedelmi kötbér) a Ptk. 6:154. § (3) bekezdésére, valamint a Ptk. 6:186. § (1) bekezdésére hivatkozásul. Ehelyett a 2019. szeptember 30. napját megelőzően megkezdett, de addig be nem fejezett gyakorlati képzések teljesítéseinek elfogadása tekintetében a Ptk. 6:247. §-ában foglaltakra hivatkozott. Álláspontja szerint az ajánlatkérő a gyakorlati képzések 2019. december 31. napjáig történő teljesítését nem fogadhatta volna el, továbbá nincs jogszerű indoka azon körülménynek sem, miszerint a vezetői összefoglaló átadására a gyakorlati képzések 2019. december 31. napjáig történő teljesítését követően, kettő hónappal később, 2020. február 28. napján kerülhetett sor. A szerződő felek a (késedelmes) teljesítést szerződésszerű teljesítésként kezelték, eltértek a közbeszerzési eljárás versenyfeltételeitől, a szerződéses feltételeket a teljesítési határidő, a teljesítési időtartam tekintetében újratárgyalták. Hivatkozott arra, hogy az eljárásban érdeklődő és ajánlatot benyújtó ajánlattevők számára nem volt ismert, hogy a fix teljesítési időtartamhoz képest a teljesítésre a gyakorlati képzések tekintetében mintegy 3 hónappal, a vezetői összefoglaló tekintetében pedig 5 hónappal hosszabb időtartam állhat rendelkezésükre. A teljesítés időtartamának 212 nap helyetti 365 napra történő meghosszabbítása pedig a szerződéses feltételek olyan jelentős módosítását eredményezte, ahol a módosított feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna a potenciális gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételre vonatkozó döntését, ezáltal a felek a szerződésben rögzítetthez képest lényegesen eltérő, érdemi feltételeket határoztak meg. A

vezetői összefoglaló kérelmezettek által 2020. február 28. napján történt teljesítése tekintetében emellett elmaradt az ajánlatkérő részéről a jogkövetkezmény érvényesítése, a szerződés 11.1.3. pontjában a vezetői összefoglaló teljesítési határideje elmulasztása esetére kikötött kötbért nem érvényesítette.

36. A hivatalbóli kezdeményező a fentiek mellett előadta, hogy megállapítható továbbá, hogy egyrészt a szerződés teljesítésére nem a szerződéses feltételek alapján került sor, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérő a vezetői összefoglaló átadását a gyakorlati képzések befejezését követően, kettő hónappal később szerződésszerű teljesítésként elfogadta. Másrészt a szerződés tartalmától eltérő teljesítés tekintetében írásban nem került sor szerződésmódosításra, valamint a szerződés tartalmától való eltérés olyan mértékű volt – figyelemmel az eredeti 7 hónapos időtartamra – mely lényeges módosításnak minősült volna, amennyiben a szerződés módosítására sor kerül.

A hivatalbóli kezdeményező nyilatkozatai

37. A hivatalbóli kezdeményező a 2021. április 26. napján kelt észrevételében kifejtette, hogy az első kezdeményezési elemmel összefüggésben nem kerültek megjelölésre olyan új indokok, melyek az eljárás gondos előkészítését igazolnák. Emellett kiemelte, hogy a hivatalbóli kezdeményező nem a teljesítés időtartamának 7 hónapban történő meghatározását látja problémásnak az előkészítés körében, hanem azt, hogy a közbeszerzési eljárás ütemezése, továbbá a teljesítési időszak dátumszerű meghatározása tekintetében nem jár el kellő alapossággal az ajánlatkérő. Megjegyezte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése nem ad taxatív felsorolást arra vonatkozóan, hogy az ajánlatkérőnek milyen körben, mely körülmények vizsgálata alapján kell a közbeszerzési eljárás előkészítése körében eljárnia. Ugyanakkor e körbe beleértendő az eljárásnak az ajánlatkérő által ismert körülményekre tekintettel reális időtartamok, határidők alapulvételével történő ütemezése is. Így szükséges számításba venni azon körülményt, amennyiben már az eljárás megindításakor is látható, azaz, hogy a dátumszerűen meghatározott eljárási határidők nem lesznek tarthatók, ugyanis ezen körülmény beláthatóan hatással van az eredetileg tervezett szerződéskötési nap megtarthatóságára. E körben pedig az ajánlatkérő felelőssége az eljárás előkészítése körében annak kezelése is, hogy az ütemezés módosítása miatt a szerződés teljesítse az év oly időszakára esik, amelyben a teljesítést akadályozó körülmények (úgy mint nyári időszakban a képzésben és a szűrésben résztvevők, illetve a képzés megtartására vonatkozó orvosok száma kevesebb, mint az év első felében) merülhetnek fel. Megjegyezte, hogy teljesítési időtartam (és nem fix teljesítési dátum) meghatározásával például elkerülhetők lettek volna azon körülmények (szabadság, alacsony részvételi hajlandóság), melyek miatt jelen esetben a szerződés teljesítése akadályba ütközött.

38. A hivatalbóli kezdeményező hivatkozott arra is, hogy a beszerzés támogatásból történő megvalósulására tekintettel a folyamatba épített ellenőrzés alaptól is megnyújthatja az eljárás lebonyolításának időszükségletét, mellyel az ajánlatkérőnek kalkulálnia szükséges. Ezzel jelen esetben az ajánlatkérő azonban egyrészt nem kalkulált, másrészt már az eljárás megindításakor is kétségesek voltak az eredetileg tervezett határidők tarthatósága (figyelemmel az ajánlattételi határidő, bontás, bírálat időtartamára). Így tehát az ajánlatkérőnek már az eljárás indításakor számolnia kellett volna az ellenőrző szervezet eljárásával és ennek függvényében felül kellett volna vizsgálnia az általa előzetesen tervezett ütemezés tarthatóságát. E körben kifejezetten hivatkozott a Kúria Kfv.VI.38.014/2018/7. számú ítélet 53. pontjában foglaltakra, miszerint nem fogadható el azon ajánlatkérői kifogás, hogy a minősített eljárás általi esetleges csúszás az eljárás előkészítésekor előre nem látható

körülmény.

39. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő észrevételében nem került bemutatásra, hogy az eljárás 2018. szeptember 13. napi indítása mellett miként látta teljesíthetőnek a továbbképzések várható lebonyolítását, valamint a gyakorlati képzések időtartamának lezárásával megegyező, a vezetői összefoglaló átadására meghatározott véghatáridő megtartottságát. Álláspontja szerint az eljárás előkészítésekor az ajánlatkérő által ismert körülmények jelentőségének nem megfelelő figyelembevétele vezetett el ahhoz, hogy a szerződés teljesítése olyan időszakra esett, amelyben az eredetileg tervezett teljesítési határidő nem volt tartható. Emellett hivatkozott arra is, hogy az ajánlatkérő észrevételében elismerte azon körülményt, hogy a közbeszerzési eljárás tervezésekor már látható volt, az akkor hatályos ESzCsM rendelet 9. §-ában meghatározott 2018. december 31. napi határidőig nem biztosítható a képzés lebonyolítása. Erre tekintettel kezdeményezte 2018. május 30. napján a jogszabálmódosítást, melyben a teljesítési határidőt 2019. június 30. napjára javasolta módosítani. A véghatáridő ugyanakkor nem az ajánlatkérő által tett javaslat szerint módosult, hanem teljesen egészében eltörlésre került. Álláspontja szerint mindezen körülményeket előre figyelembe kellett volna vennie az eljárás dokumentumainak előkészítése során, melybe bele tartozik a szerződéskötés reális ütemezése és a teljesítési határidő meghatározása. Az, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítése során a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerinti megfelelő alapossággal járt volna el, továbbra sem igazolt.

40. A hivatalbóli kezdeményező a második kezdeményezési elemmel összefüggésben rámutatott arra, hogy sem a szerződésből, sem annak módosításából nem következik azon ajánlatkérői hivatkozás, miszerint lehetséges volt a folyamatos átadás-átvételi eljárás, tekintettel arra, hogy a vezetői összefoglalóra vonatkozó többszörös/folyamatos hiánypótlás lehetőségére vonatkozó rendelkezéseket a szerződés és annak módosítása nem tartalmazta. Hangsúlyozta, hogy a vezetői összefoglalót a képzések időtartamának lezárásával egyidőben kellett volna a kérelmezetteknek átadni az ajánlatkérő részére, mely azonban a gyakorlati képzések teljesítésére biztosított határidőn (2019. december 31.) túl csak 2020. február 28. napján valósult meg. Így a szerződés 11.1.3. pontja alapján az ajánlatkérőnek érvényesítenie kellett volna a szerződésszegésből eredő igényt, mely azonban elmaradt, ezzel pedig az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 142. § (2) bekezdésében foglaltakat. Az pedig, hogy a kérelmezetteknek jogszerű lehetősége lett volna a vezetői összefoglaló 2020. február 28. napján történt átadás elfogadásának, továbbra sem került igazolásra. A felhívásban szerepeltett teljesítési határidőhöz képest pedig az első módosításhoz képest is további 5 hónap állta a kérelmezettek rendelkezésére a teljesítéshez, mely – egy szerződésmódosítás okán – mindenképpen lényeges szerződésmódosításnak minősülne.

41. A hivatalbóli kezdeményező a 2021. június 21. napján kelt nyilatkozatában az ajánlatkérő észrevétellel összefüggésben kifejtette, hogy Miniszterelnökség minőségellenőrzési eljárás és a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési eljárása egymástól teljesen független, egymást nem zárja ki. Az eljárások párhuzamosságát, egymásutánosságát jogszabályi rendelkezés nem tiltja és az egyes eljárások – legfőképpen azok eredménye – semmilyen tekintetben nem köti és nem is korlátozza az ellenőrző szerveket. Hangsúlyozta, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet alapján a Miniszterelnökség a közbeszerzési dokumentumok jogi szempontú vizsgálatát végzi arra nézve, hogy a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő megindíthatja-e. A Közbeszerzési Hatóság pedig a 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet alapján a szerződések teljesítésének is módosításának jogi, műszaki és szakmai szempontú ellenőrzése tekintetében folytat le ellenőrzési eljárást. A Miniszterelnökség – a vizsgálat céljára és mibenlétére tekintettel – nem volt és nem is lehetett a közbeszerzési

dokumentumok ellenőrzésekor olyan mögöttes információk birtokában, mely a szerződés teljesítésével összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzési eljárása keretében került benyújtásra. Ebből következően a kezdeményezés nem érinti közvetlenül a Miniszterelnökség által kiállított minőségellenőrzési jelentést, ezért nem szükséges a jogorvoslati eljárásba való bevonása. Annak ténye tehát, hogy a Miniszterelnökség támogató tartalmú tanúsítványt állított ki az eljárás megindítása vonatkozásában nem eredményezi a hivatkozott tanúsítványban foglaltakkal ellentétes döntés meghozatalát a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése tárgyában.

Az ajánlatkérő észrevételei

42. Az ajánlatkérő a 2021. március 30. napján tett nyilatkozatában mindkét kezdeményezési elem tekintetében a jogsértés hiányának megállapítására tett indítványt.

Az ajánlatkérő az első kezdeményezési elem tekintetében hangsúlyozta, hogy a védőnők szűrési feladatokat kizárólag a megfelelő képesítés birtokában végezhetik, mely feladatok kiemelt jelentőséggel bírnak. Hivatkozva a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelete 4. §-ában foglaltakra arra mutatott rá, hogy a tárgyban eljárás tervezésekor a hivatkozott jogszabály 2018. december 31. napjáig írta elő a védőnők számára a képesítés megszerzésének határidejét. Azonban már a közbeszerzési eljárás tervezésekor látható volt, hogy ezen időpontig nem biztosítható a képzés lebonyolítása, így az ajánlatkérő 2018. május 30. napján – egyeztetve az egészségügyért felelős szaktárcával – jogszabálmódosítási javaslatot terjesztett elő a határnap időbeni korlátozásának módosítása érdekében. A javaslatban ajánlatkérő 2019. június 30. napját jelölte meg, így erre tekintettel szolgált a tárgyban eljárásban is ez az időpont a teljesítési határnapjaként, illetve ennek mentén került felmérésre az is, hogy a tervezett 7 hónapos határidő elegendő lesz-e az elméleti és gyakorlati továbbképzési alkalmak megtartásához. Azonban a közbeszerzési eljárás megindítását követően a 2018. december 31. napi igazolási kötelezettség határidejét a 42/2008. (XII. 18.) EMMI rendelet 2. §-a eltörölte, így – ajánlatkérő értelmezése szerint – a keretmegállapodás végrehajtásaként megszabott 2019. június 30. napján megjelölt kötelezettség a teljesítés vonatkozásában is megszűnt. A jogszabálmódosítás 2018. december 18. napi kihirdetésekor az ajánlatkérő a teljesítési határidő módosítását már nem tudta elvégezni – hiszen a közbeszerzési eljárást ekkor már megindította, az folyamatban volt –, így a szerződéskötést követően már csak arra nyílt lehetősége, hogy a képzésre szánt 7 hónapos megvalósítási szakasz biztosítottá váljon a szerződő kérelmezettek számára, így szükségessé vált a szerződés teljesítési határidejének módosítása. Tehát tekintettel a védőnők méhnyakrákszűrésre felkészítő képzettsége megszerzésének jogszabályban meghatározott határnapjára, az előkészítés és az eljárás lebonyolításának időszakában ajánlatkérőnek nem volt lehetősége a megvalósulás tekintetében hosszabb időintervallumot meghatározni, a képzések megvalósulása népegészségügyi érdek alapján halaszthatatlan volt. Valamint a korábbi (2010-2015 év között lefolytatott programok alapján mutatott) képzési tapasztalatok alapján a 7 hónapos megvalósulási időszak megvalósítható lehetett volna a nyári szabadságolást és mérsékelt szűrési aktivitást is figyelembe véve. Hangsúlyozta, hogy 2013 és 2015 között 2176 védőnő szerzett tanúsítványt az ajánlatkérő által szervezett népegészségügyi célú méhnyakrákszűrési képzés keretében, mely tapasztalatai beépítésre kerültek a tárgyban közbeszerzési eljárás megtervezésébe, illetve kiemelte, hogy az ajánlatkérő kellő gondossággal ellenőrizte, hogy a jogalkotó eltörli a képzettség megszerzésére előírt véghatáridőt. Egyebekben pedig a szerződés szerinti határidők szigorú betartása érdekében az ajánlatkérő a kérelmezettek munkáját folyamatosan monitorozta és szakmailag támogatta.

43. Az ajánlatkérő bemutatta, hogy a közreműködő szervezethez 2018. június 28. napján nyújtotta be a közbeszerzési dokumentumokat (azután, hogy az előkészítés már 2018. áprilisában elkezdődött), majd az eljárást 2018. szeptember 20. napján tudta megindítani és a bontásra is csupán 2018. október 30. napján kerülhetett sor, illetve a folyamatba épített ellenőrzésre tekintettel a szerződéskötés is csupán 2019. március 1. napjára eshetett. Így az eljárás előkészítéséhez mérten közel egy év telt el, hogy az ajánlatkérő a szerződést megköthette. Mindezeket összegezve álláspontja szerint kellő gondossága mellett sem láthatta előre, hogy a minősített eljárás három hónapos csúszást eredményez az eljárás megindításában. Erre tekintettel helytelen a hivatalbóli kezdeményező azon állítása, miszerint az ajánlatkérőnek a szerződés teljesítési határidejének meghatározására irányuló eljárásra a Kbt. 28. § (1) bekezdésébe ütközött volna. Emellett álláspontja szerint ezen joghely első mondata az eljárás előkészítésére vonatkozik, melynek tartalmát a második mondat határozza meg abban, hogy az

alapos előkészítés célja az ajánlattevők megfelelő ajánlattételének biztosítása legyen. A szerződés teljesítése az előkészítés és az ajánlattétel szakaszán kívül eső cselekmény (időben azt követi), ezért a Kbt. 28. § (1) bekezdése még közvetetten sem hozható összefüggésbe a szerződés teljesítési határidejének ajánlatkérő által meghatározásával. A teljesítésre nyitvaálló teljesítési időszakot pedig az eljárás ajánlattevő sem kifogásolták, azt az ajánlatadásakor reálisnak tartották. Ezzel ellentétes álláspont esetén meglátása szerint a hivatalbóli kezdeményezőknek legalább a nyertes ajánlattevőt nyilatkoztatnia kellett volna arra vonatkozóan, hogy a megismert közbeszerzési eljárási feltételek alapján kezdeményeztek-e előzetes vitarendezést, jogorvoslati eljárást, vagy reálisnak tartották-e a közbeszerzési feltételeket (a teljesítési határidőt) a megfelelő ajánlattétel szempontjából. Megjegyezte továbbá, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdés harmadik mondata a közbeszerzési eljárás előkészítésével kapcsolatosan határozza meg azon követelményt, hogy az ajánlatkérőnek törekednie kell a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítás elkerülésére. Ezen kötelezettség szintén nem hozható összefüggésbe a teljesítési határidő meghatározásával (sem közvetlen, sem közvetett módon), a beszerzés tárgya nem azonosítható a teljesítési határidővel. Ebből következően az előkészítés céljaként megfogalmazott (elkerülendő szerződésmódosítások) a beszerzés tárgyára korlátozódnak, nem pedig a teljesítés határidejére. Így tehát a Kbt. 28. § (1) bekezdésének egyetlen fordulatát sem sértette az ajánlatkérő eljárása, azonban amennyiben ennek ellenkezőjét állítja a hivatalbóli kezdeményező, úgy annak bizonyítása a hivatalbóli kezdeményező feladata.

44. Az ajánlatkérő a második kezdeményezési elem tekintetében kiemelte, hogy az ajánlatkérő a megvalósítás teljes időszaka alatt folyamatosan monitorozta a teljesítést, és szükség esetén szakmai iránymutatásokkal támogatta a sikeres lebonyolítást. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő már 2019. április 17. napján kezdeményezett személyes egyeztetést a gyakorlati képzés hatékony lebonyolítása érdekében, ezt követően 2019. április 24. napján hat eseti megrendelést adott át a kérelmezettek részére a gyakorlati képzések megszervezésére. Majd az ajánlatkérő 2019. június 11. napján jelzést intézett a kérelmezettek felé, emlékeztetve a 2019. szeptember 30. napi szerződés szerinti záró dátumra, illetve a képzésbe vontak aktuális státuszának hiányára. Kiemelte, hogy a tényleges megvalósulást nem lehetett hitelt érdemlően megítélni, mivel a kérelmezettek részről rendelkezésre bocsátott adatok és információk jellemzően hiányosan érkeztek. Az ajánlatkérő – látva a szervezési lemaradást – 2019. augusztus 7. és 14. napján is jelzéssel élt a kérelmezettek irányába a probléma és annak kezelésének szükségessége okán. Az egyes eseti megrendelésekhez kapcsolódó teljesítések áttekintése és a hiányosságok javíttatása azonban folyamatos feladatokat rótt ajánlatkérőre. Azonban tekintettel arra, hogy a részteljesítések esetében nem az történt, hogy a

kérelmezettek nem teljesítettek, hanem a teljesítés elfogadásához további adatok és dokumentumok bekérése és javíttatása vált szükségessé, így az átadás-átvételi eljárások a hiánypótlásokat követően váltak lezárhatóvá.

45. Az ajánlatkérő 2019. szeptember 26. napján hívta fel a kérelmezetteket arra, hogy értesítsék partnereiket a szerződés lejártáról és a gyakorlati képzések felfüggesztéséről. Ez időszak alatt is folyamatos volt a lezáráshoz szükséges dokumentáció javíttatása. Azonban a kérelmezettek által benyújtott záró dokumentumok alapján nem volt lehetősége ajánlatkérőnek a záró teljesítésigazolás kiállítására, amelyről hivatalosan is értesítette a kérelmezetteket, ellenben a benyújtott dokumentumok feldolgozása, a hibalisták összeállítása, valamint a hiánypótlások ellenőrzése folyamatosan zajlott. Ugyanakkor a vezetői összefoglaló összeállítására kizárólag az alátámasztó dokumentumok teljeskörű átadás-átvételét követően kerülhetett sor, így a hiánypótlás időszakában nem volt lehetőség annak befogadására. Az alátámasztó dokumentumok utolsó körös hiánypótlatására 2020. január 26. napján került sor, amellyel egyidejűleg megtörtént a kérelmezettek felhívása a vezetői összefoglaló és mellékleteinek leadására. Az ajánlatkérő tehát jóhiszeműen járt el, amikor nem alkalmazott a kérelmezettekkel szemben a késedelem miatti szankciót, tekintettel arra, hogy a kérelmezettek részéről folyamatos volt a hiánypótlási szándék, valamennyi felhívásnak eleget tettek.

46. A megkezdett gyakorlatok utólagos befogadása tekintetében kiemelte, hogy a szerződés lejártának határidét – azaz 2019. szeptember 30. napját – követően 113 olyan képzésbe bevont védőnőről szerzett ajánlatkérő tudomást, mely esetekben a sikeres elméleti képzést követően megkezdődött a gyakorlati oktatás, de a tanúsítvány kiadásához szükséges kenetvételi szám nem teljesült. Ezen védőnők vonatkozásában több megkeresés érkezett ajánlatkérőhöz kérve a képzés befejezésének engedélyezését. Ezen igényeket megvizsgálva ajánlatkérő (jogi-közbeszerzési szakértelem bevonásával) 2019. novemberében engedélyezte kérelmezetteknek, hogy a már megkezdett gyakorlati képzéseket befejezzék. Az ajánlatkérő ugyanakkor 17 esetben elutasította a védőnők képzésbe vonását, mely védőnők a képzést 2019. szeptember 30. napjáig nem kezdték meg. Az ajánlatkérő a gyakorlati képzések befejezésének végső időpontjaként 2019. december 31. napját határozta meg. Tekintettel továbbá arra, hogy a vezetői összefoglaló a teljes képzési programra irányult, így annak véglegesítéséhez az engedélyezett 2019. december 31. napjáig levizsgázott védőnők adataira is szükség volt. Azzal tehát, hogy az ajánlatkérő biztosította a képzésbe bevontak számára a megkezdett kurzus elvégzését, jóhiszeműen járt el. Ezzel ellentétes megállapítás esetére – azaz, hogy azon védőnők esetében nem kerülhetett volna sor teljesítésére, akik 2019. szeptember 30. napjáig a gyakorlati továbbképzést megkezdtek, de be nem fejezték –, az ajánlatkérő kérte figyelembe venni, hogy a méhnyakszűrés képzést (a projekt keretein belül) összesen 994 fő végezte el sikeresen. A kérelmezettek 977 fő tekintetében nyújtottak be számlát, ugyanakkor 17 főt az ajánlatkérő – a fentiekben előadottak okán – nem számolt el. Ezen védőnők közül 2019. szeptember 30. napjáig 864 fő végezte el sikeresen a képzést, a fennmaradó 113 fő esetében 2019. december 31. napjáig történt meg a gyakorlat teljesítéséhez szükséges 30 kenet levétele. Így a kérelmezett részére a 864 fő esetében bruttó 43.427.650.-Ft, a 113 fő esetében bruttó 5.022.850.-Ft került elszámolásra.

47. Az ajánlatkérő kiemelte, hogy álláspontja szerint a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjának sérelme nem áll fenn, mivel a hivatalbóli kezdeményező által megállapított tényállás nem meríti ki a felhívott rendelkezések normahipotézisében foglalt elemeket. Ugyanis a Kbt. 142. § (2) bekezdése az ajánlatkérő szerződésszegése esetére – illetve azzal összefüggésben – állapítja meg a Kbt. 2. § (1)-(4) bekezdése szerinti alapvető sérelmet. A közbeszerzési szerződés megszegésének fogalmát, kritériumrendszerét és a szerződésszegés

következményeit ezzel szemben a Ptk. határozza meg. Hangsúlyozta, hogy a hatósági vizsgálat során az ajánlatkérő tételesen bemutatta, hogy a keretszerződés módosítására és a teljesítési határidő meghosszabbítására (több, más ok mellett) azért került sor, mert az ajánlatkérő egyedi megrendelése és a kérelmezettek gyakorlati képzések teljesítésére vonatkozó kötelezettsége teljesítése objektív (a felek érdekkörén kívül eső) körülménytől függött. E körben kiemelte, hogy a gyakorlati képzést (a szerződés által előírt számban) a védőnő (illetve a vele szerződést kötő nőgyógyász) akkor tudta teljesíteni, ha megfelelő számú, szűrésre jelentkező páciens vett részt a vizsgálatokban. Mivel az érintett korcsoportokban a szűrési részvételi hajlandóság alacsony, illetve a részvételi eloszlás erősen aszimmetrikus volt (a nyári időszak alacsony számokat mutatott), ezért a feleknek olyan körülménnyel kellett a teljesítés során szembesülni, amelyet saját tevékenységükkel befolyásolni nem tudtak. Az ajánlatkérő rendelkezésére álló lehetősége szerint a szűrési megjelenés érdekében – észelve az alacsony részvételi számot 2019. július elején a Kormányhivatalok vezetői felé megkeresést intézett, amelyben tájékoztatta őket, hogy országosan több, mint 11.000 darab védőnői meghívólevelet küldött meg a szűrésre jogosult nők számára méhnyakszűrési részvétel ösztönzése érdekében. A szűrési részvételi hajlandóság alacsony volta tehát olyan objektív körülmény, amelyért egyik szerződő fél sem volt felelős, mely azonban felvetette a szerződés lehetetlenülésének lehetőségét.

48. Az ajánlatkérő kiemelte, hogy számolt a teljesítés lehetetlenülés lehetőségével, ugyanis ezért került a szerződésbe a 12.3.5. pont., mely a teljesítés teljesszűrésének hiánya esetére a felek közötti elszámolás kötelezettségét írta elő. Ismételten hangsúlyozta, hogy a felek a teljesítés 2019. december 31. napjáig arra tekintettel hajtották végre, mert a teljesítési határideő objektív okokból ugyan eredménytelenül telt el, de a felek szerződés teljesítéséhez fűződő érdeke nem szűnt meg (elsősorban a megrendelő oldalán ez azt jelentette, hogy a szűrési indikátorok teljesítésének előfeltétele a szűrési szakembergárda kiterjesztése). Ezért a szerződés lejártának (tehát a további új teljesítés elfogadásának) korlátjára tekintettel állapították meg a felek a már megszerzett, de be nem fejezett gyakorlati képzések elszámolásba vonását. Az elszámolás és a teljesítési érdek kezelése ekként együttesen valósult meg, amely a Ptk. és a keretszerződés 12.3.5 pontja alapján kizárja a szerződésszegés megszegése (illetve annak lehetetlenülése) esetére a szerződésszegési szankciók alkalmazását. Azaz a lehetetlenülés miatti elszámolási helyzetre – a Ptk. és a keretszerződés alapján – nem a kötbér felszámításának, hanem a teljesítések lezárásának és a folyamatban lévő képzések befejezésének és kifizetésének volt helye a felek egyező akaratából és érdekéből eredően.

49. Az ajánlatkérő végezetül kifejtette, hogy a Kbt. 141. § (2) bekezdés b) pontja szerinti jogsértés azért sem valósulhatott meg, mert a Kbt. 141. § (6) bekezdés a)-c) pontjai szerinti feltételek egyetlen eleme sem áll fenn. Ennek körében kiemelte, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontban foglaltak arra tekintettel nem állnak fenn, hogy a teljesítési határidő hossza nem volt értékelési szempont, így az nem befolyásolta az ajánlattevő nyertessé nyilvánítását. Emellett az, hogy a 3 hónappal hosszabb teljesítési határidő mellett lehetőség lett volna más gazdasági szereplők ajánlattételére, a hivatalbóli kezdeményező részéről bizonyítandó, mely a jelen esetben nem történt meg, így ezen körülmény a hivatalbóli kezdeményező terhére kell essen, mellőzve ezzel a Kbt. 141. § (6) bekezdés a) pontjában foglalt feltételek fennálltának megállapítását. A Kbt. 141. § (6) bekezdés b) pontjával összefüggésben kiemelte, hogy a módosítás eredményeként a kérelmezetti díjazás nem változott, pusztán az elszámolással érintett részámbla esetében történt meg a díjazásra való jogosultság elismerése. A kérelmezettek tehát nem jutottak a szerződésben egyebekben rögzített díjazáson felüli ellenértékhez. Mindezek mellett pedig a Kbt. 141. § (6) bekezdés c) pontjában foglaltak fennállta sem állapítható meg, mivel a kérelmezetteknek az október –

december közötti (3 hónapos) elszámolási időszakban nem volt más feladata, mint amely az alapszerződésben is feladata volt (hiszen az olyan képzések befejeződéséről szólt, amelyet az alapszerzés alapján szerződésszerűen ugyan elkezdett, de nem fejezte be).

50. Az ajánlatkérő a 2021. május 17. napján kelt észrevételében kiemelte, hogy a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 104. § (1) bekezdése szerinti a kedvezményezett (jelen esetben az ajánlatkérő) a közbeszerzési eljárást abban az esetben indíthatja meg, amennyiben a közbeszerzésért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumokat ellenőrizte és erről tanúsítványt állított ki. Az ajánlatkérő a 2018. július 31. napján szerezte be az ellenőrzési jelentést, melynek 5. pontja a szerződés időtartamára vonatkozó meghatározást megfelelőnek minősítette. Erre tekintettel a jelen jogorvoslati eljárásban a szerződés időtartamának meghatározása tekintetében a Döntőbizottság nem juthat ellentétes megállapításra. Ugyanis amennyiben a Döntőbizottság arra a megállapításra jutna, hogy az ajánlatkérőnek kellő gondosság mellett észlelnie kellett volna a szerződés időtartamának hanyag meghatározását, úgy az ellentétes lenne a Miniszterelnökség KSZ-53/291/2/2018 iktatószámú ellenőrzési jelentésben foglalt megállapítással. Álláspontja szerint a jelen eljárásban alkalmazni szükséges az Akr. 10. § (1) bekezdésben foglaltakat, illetve hivatkozásul a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.231/2008/6. számú ítéletében foglaltak akként alkalmazandó, hogy amennyiben a jogorvoslati eljárásban a közbeszerzési eljárás megindíthatóságának jogszabályi feltételét képező támogató tartalmú tanúsítvánnyal ellentétes döntés születne, úgy az eljárás a Miniszterelnökség jogos érdekét érinti. Ebből következően pedig a Miniszterelnökség félként való részvétele és nyilatkoztatása a tárgyi eljárásban nem mellőzhető.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

51. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a tárgybani közbeszerzési eljárását 2018. szeptember 13. napján indította meg, ezért a kezdeményezésben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályban volt anyagi jogi rendelkezései, míg a jogorvoslati eljárás lefolytatására a kezdeményezés benyújtása idején, azaz a 2021. március 22. napján hatályos Kbt. eljárásjogi rendelkezései az irányadók.

52. A Döntőbizottságnak az első kezdeményezési elem tekintetében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő a tárgybani eljárását a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltaknak eleget téve megfelelően készítette-e elő az 1. szerződésmódosítása, illetve annak tükrében, hogy a gyakorlati képzések teljeülése végül 2019. szeptember 30. napja helyett 2019. december 31. napjáig (a vezetői összefoglaló tekintetében pedig 2020. február 28. napjáig) bezárólag kerülhetett megvalósításra.

53. A Döntőbizottság döntése meghozatala során az alábbi jogszabályi rendelkezésekre volt figyelemmel.

A Kbt. 3. § 22. pontja szerint:

E törvény alkalmazásában:

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

A Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint:

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

A Kbt. 145. § (3) és (4) bekezdése szerint:

(3) A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a 117. § szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása.

(4) A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik az e törvényt önként alkalmazó szervezet vagy személy (1)-(2) bekezdés szerinti jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerint

(1) 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:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke.

A Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján.

(1) A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását,

c) ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt.

A Kbt. 154. § (1) bekezdés első mondata, valamint a Kbt. 154. § (1b)-(1c) bekezdései szerint:

(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás megindításáról a kérelmezőt vagy kezdeményezőt, a közbeszerzési ügy ajánlatkérőjét és a közbeszerzési ügyben érdekeltet értesíti.

(1b) Az (1) és (1a) bekezdésben foglaltakat követően a Döntőbizottság eljárásában ügyfélnek az ajánlatkérőn, a kérelmezőn, valamint a hivatalbóli kezdeményezőn kívül a közbeszerzési ügyben érdekeltet közül a részvételi szándékát az (1a) bekezdés szerint jelző és az eljárásba bevont érdekeltet – ideértve az eljárásba az (1c) bekezdés alapján bevont érdekeltet is – kell tekinteni.

(1c) Ha az (1a) bekezdés szerint a közbeszerzési ügyben érdekelt a jelen bekezdés szerint nem jelzi a jogorvoslati eljárásban való részvételi szándékát, az nem akadályozza annak, hogy a jogorvoslati eljárás során a Döntőbizottság által utóbb ügyfélként bevonásra kerüljön, vagy a Döntőbizottság az egyéb érdekelttől utóbb – ha ez a tényállás tisztázása érdekében szükséges

– iratokat kérjen be vagy nyilatkozattételre hívja fel.

A Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint:

(2) A Hatóság

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket.

A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM rendelet) 3 § ad) pontja szerint:

3 § A védőnő feladata:

ad) a népegészségügyi célú méhnyakszűrés végzése.

Az ESzCsM rendelet 4. § (3) bekezdése szerint:

(3) A 3. § a) pont ad) alpontja szerinti tevékenység végzésére az a védőnő jogosult, aki igazolja, hogy az e tevékenység elsajátítására irányuló,

a) az orvos- és egészségtudományi képzést folytató felsőoktatási intézmény által szervezett, legalább 40 órás időtartamú választható képzést vagy

b) egészségügyi szakirányú választható szakmai továbbképzést

elvégezte, valamint a tanácsadó helyisége rendelkezik az 5/A. számú mellékletben meghatározott feltételekkel.

Az ESzCsM rendelet 9. §-a szerint:

9. § A területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet módosításáról szóló 28/2013. (IV. 5.) EMMI rendelettel megállapított 4. § (3) bekezdése szerinti képzés elvégzését 2018. december 31-éig kell igazolni.

A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet) 104. § (1) bekezdése szerint:

(1) A támogatást igénylő vagy a kedvezményezett – figyelemmel a 95. § (4) bekezdésében foglaltakra is – a közbeszerzési eljárást abban az esetben indíthatja meg vagy folytathatja, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumokat ellenőrizte, és erről támogató tartalmú, vagy feltétellel támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó és a közbeszerzési dokumentumokat jóváhagyó tanúsítványt állított ki. Ha a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően kezdeményezte a közbeszerzési dokumentumok központi ellenőrzését, akkor a közbeszerzési eljárást megindító végleges dokumentumokat az irányító hatóság, valamint a közbeszerzésekért felelős miniszter részére legkésőbb a közbeszerzési eljárás megindítását követő 5 munkanapon belül megküldi. Az irányító hatóság vagy a közbeszerzésekért felelős miniszter egyet nem értése esetén a dokumentumok beérkezését követő 7 munkanapon belül dönt a szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről, továbbá dönt a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó, nem reparálható közbeszerzési jogsértés esetén a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 106. § (1)-(2a) bekezdése szerint:

(1) A közbeszerzésekért felelős miniszter az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések

elbírálásáról készített írásbeli összegezés megküldését megelőzően – vagy a (2a) bekezdés esetén azt követően –, több szakaszból álló eljárás esetén valamennyi eljárási szakasz vonatkozásában – a 105. § (3) bekezdés szerinti dokumentumok kézhezvételét követő tíz munkanapon belül – közbeszerzési záró tanúsítványt állít ki, amelyet megküld a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett, valamint az irányító hatóság részére.

(2) A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett – figyelemmel a 105. § (3) bekezdésében foglaltakra is – a közbeszerzési eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését akkor hozhatja meg, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter az eljárás lefolytatását ellenőrizte és erről közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki. A közbeszerzési eljárást lezáró döntést, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntést meghozó személy vagy testület a Kbt. szerinti írásbeli szakvélemény és döntési javaslat, valamint a közbeszerzési záró tanúsítványban foglaltak figyelembevételével hozza meg az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését.

(2a) A (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett meghozhatja az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi szakaszát lezáró döntését a közbeszerzésekért felelős miniszternek az eljárás lefolytatása ellenőrzésével egyidejűleg is. Ebben az esetben - a szerződéskötési moratórium letelte esetén - a szerződés is megköthető, az azonban a közbeszerzésekért felelős miniszter által kiállított, támogató vagy feltétellel támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány hiányában nem léphet hatályba.

54. A Döntőbizottság rámutat, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdése az eljárás előkészítése tekintetében határoz meg alapvető célokat. A teljes közbeszerzési eljárás folyamatát tekintve az eljárás megfelelő előkészítése alapvető fontossággal bír, melynek körében az ajánlatkérőnek nem csak kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A kellően átgondolt előkészítés esetében ugyanis a közbeszerzési dokumentumok alkalmasak arra, hogy a gazdasági szereplők a hatékony közpénzfelhasználás elvének megfelelő, érvényes és megvalósítható ajánlatot állítsanak össze és nyújtsanak be, továbbá nagyrészt a megfelelő előkészítéstől függ az is, hogy a szerződés teljesítése során ne merüljenek fel olyan problémák, melyek miatt idővel a szerződés módosítása válik szükségessé. Hangsúlyos, hogy az eljárás előkészítése során az ajánlatkérő valamennyi körülmény figyelembevételére köteles, hiszen az ezen előkészítés eredményeként kiadott közbeszerzési dokumentumok az eljárás lefolytatásához szükséges és nélkülözhetetlen döntéseket testesítik meg. Minderre tekintettel az előkészítési szakban fennálló és figyelembe nem vett körülmények, mely adott esetben a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésének körülményeire, teljesítésére hatást gyakorolhatnak, vagy gyakorolnak, köteles számba venni. Így tehát az e körülmények figyelmen kívül hagyása nem eredményezheti később a közbeszerzési szerződés teljesítési határidejének, vagy műszaki tartalmának módosítását.

55. A tárgybani eljárás keretében a felek 2019. március 1. napján keretszerződést kötöttek, melynek keretében a kérelmezettek arra vállaltak kötelezettséget, hogy az ajánlatkérő részéről 2019. március 31. napig megküldött eseti megrendelése alapján az elméleti és gyakorlati képzéseket 2019. június 30. napjáig lefolytatja, valamint ezen időpontig elkészíti és átnyújtja a képzések eredményeit részletesen (megyei bontásban) bemutató vezetői összefoglalót. A szerződő felek 2019. június 20. napján módosították a keretszerződés teljesítési határideje vonatkozó releváns pontjait, így a teljesítésre a kérelmezetteknek további három hónap állt rendelkezésre. A módosítás értelmében az ajánlatkérő 2019. június 30. napjáig élhetett az eseti megrendelés lehetőségével és a kérelmezetti végteljesítés időpontja (beleértve a vezetői összefoglaló elkészítését is) 2019. szeptember 30. napjában került meghatározásra. Ezen 1.

számú módosításban biztosított határidőn túl az ajánlatkérő végül további teljesítési határidőt is biztosított a kérelmezettek részére azon védőnők esetében, akik az elméleti képzést 2019. szeptember 30. napjáig ugyan teljesítették, azonban a gyakorlati képzést – azaz az orvosi felügyelet melletti 30 kenetlevételt – nem tudták teljesíteni. Az ajánlatkérő a végteljesítést 2019. december 31. napjáig engedélyezte a 2019 novemberében kelt levelében – melyre vonatkozóan a felek később külön megállapodást már nem kötöttek egymással –, illetve az ajánlatkérő a vezetői összefoglaló 2020. február 28. napjával történő teljesítést is szerződés szerű teljesítésnek fogadta el.

56. A hivatalbóli kezdeményező a szerződésmódosítások okán vitatta a tárgybani eljárás megfelelő alapossággal történő előkészítését. E körben hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő nem számolt azzal a lehetőséggel, hogy a dátumszerűen meghatározott teljesítési határidő valamely oknál fogva később kezdődhet meg, ezzel pedig a teljesítés a tavaszi-nyári időszakot is érintheti. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő az eljárásban tett kiegészítő tájékoztatásában közölt válaszokból is arra lehet következtetni, hogy az ajánlatkérő a nyári teljesítéssel nem számolt, így nem ismerte fel, hogy ezen időszakban alacsonyabb a vizsgálati hajlandóság a páciensek részéről, így a projekt gyakorlati megvalósulása nem lesz tartható. Az alapvető hibát egyrészt az eljárás nem megfelelő ütemezésében, másrészt abban látta, hogy az ajánlatkérő a teljesítési határidő végét dátumszerűen jelölte meg. Álláspontja szerint az eljárás ütemezése körében az ajánlatkérőnek előzetesen mindenképpen számolnia kellett volna a körülménnyel, hogy a folyamatba épített ellenőrzés végett a szeptemberben megindított eljárás decemberi szerződéskötéssel nem feltétlen tud majd megvalósulni, így az eredetileg tervezett 7 hónapos teljesítési határidő – a folyamatba épített ellenőrzés végett – egy esetleges későbbi szerződéskötéssel nem tud majd megvalósulni június 30. napjáig. Az ajánlatkérő ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésébe egyrészt nem értendő a teljesítési határidő meghatározása – hiszen a cél a megfelelő ajánlattétel biztosítása, a teljesítés rögzítése pedig az előkészítés és az ajánlattétel szakaszán kívül eső cselekmény –, másrészt az eljárás ajánlattevői nem kifogásolták a teljesítési határidő meghatározását, azaz az ajánlatkérő által meghatározott határidőt reálisnak tartották. Mindezek mellett arra is hivatkozott, hogy időközben az irányadó ESzCsM rendelet a tárgybani eljárás megindítását követően a képzésben részt vett védőnők tekintetében az igazolási kötelezettség határidejét eltörölte – ekkor már ajánlatkérő nem tudta a teljesítési határidőt módosítani –, illetve a legnagyobb gondosság mellett sem láthatta előre, hogy az eljárás megindításában a minősítési eljárás három hónapos csúszást eredményez majd az eredetileg tervezett időponthoz képest. Álláspontja szerint a hivatalbóli kezdeményező által felsorakoztatott érvek nem kerültek alátámasztásra. Illetve kiemelte, hogy a Miniszterelnökség által kiadott 53/291/2/2018. számú ellenőrzési jelentéssel ellentétes megállapításra – melyben a Miniszterelnöksége a teljesítési határidő megfelelősége körében foglalt állást – a jelen jogorvoslati eljárásban a Döntőbizottság nem juthat, ellenkező esetben a döntés ellentétes lenne a támogathatósági tanúsítvány tartalmával, és így kötelező jelleggel gondoskodni szükséges a Miniszterelnökség ügyfélként való bevonása a tárgyi eljárásba.

57. A Döntőbizottság mindenekelőtt előrebocsátja, hogy az első kezdeményezési elem tekintetében kizárólag annak a vizsgálata volt szükséges, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget téve készítette-e elő a tárgybani közbeszerzési eljárást. Ennek értelmében az első kezdeményezési elem körében az 1. számú módosításhoz – illetve a módosítást követő további teljesítéshez – vezető körülmények anélkül kerültek értékelésre, hogy a Döntőbizottság a szerződésmódosítás jogszerűsége körében állást foglalt volna. A Döntőbizottság e körben kiemeli, hogy a Kbt. szabályozási rendszerében az eljárás előkészítése, illetve a szerződésmódosítás egymástól jelentősen eltérő eljárási cselekmények.

Az eljárás előkészítésével kapcsolatos ajánlatkérői kötelezettségeket a Kbt. 2015. november 1. napjától külön szakaszban szabályozza, ezzel kiemelve az előkészítés kiemelkedő fontosságát. Ugyanis amennyiben az ajánlatkérő az előkészítési fázisban nem megfelelő alapossággal jár el, azzal lényegében az egész eljárás eredményes kimenetelét veszélyeztetheti. A Kbt. szabályai szerint a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése önálló jogsértésnek tekinthető és szankcionálható. Minderre tekintettel tehát a Kbt. 28. § (1) bekezdés tekintetében a közbeszerzési eljárás előkészítése körébe tartozó cselekmények megfelelőségét, alaposságát szükséges vizsgálni, míg a Kbt. 141. §-át érintően az egyes jogcímek alkalmazhatóságához szükséges feltételek fennállását. Mivel a két jogszabályhely tekintetében a vizsgált eljárási cselekmények egymástól mind jellegükben, mind időben jelentősen eltérnek, így ezek vizsgálata külön-külön is lehetséges.

58. A Döntőbizottság a fentebb előadottakkal összefüggésben a határozat jelen pontján előrebocsátja, hogy az előkészítés jogszerűsége körében attól függetlenül állást foglalhat, döntést hozhat a Döntőbizottság, hogy korábban a Miniszterelnökség – minőségellenőrzési eljárása keretében – az eljárás megindítására vonatkozó ellenőrzési jelentésében a teljesítési határidő tekintetében nem emelt kifogást, azt megfelelőnek ítélte. Ugyanis a Döntőbizottságot – mint független jogorvoslati fórumot – nem köti más (ellenőrzési) szerv által közölt (bármely) megállapítás, így az ajánlatkérő által hivatkozott tanúsítvány a jelen jogvita körében nem adhatott garanciát. A Döntőbizottság előtti eljárást emellett a hivatalbóli kezdeményező, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti szervezet kezdeményezte a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján – figyelemmel a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontjában foglaltakra –, így a Döntőbizottságnak – a Kbt. 145. § (3) és (4) bekezdésében foglalt hatásköri szabályok szem előtt tartása mellett – törvényi kötelessége volt a hivatalbóli kezdeményezés teljes egészében való elbírálása, így jelen esetben az első kezdeményezési elemekben foglaltak vizsgálata is. Figyelemmel továbbá arra, hogy a Kbt. az eljárási akadályok között nem rendelkezik arról, hogy a Döntőbizottság nem folytathatna utóbb vizsgálatot a már kibocsátott támogató tartalmú tanúsítvánnyal rendelkező közbeszerzési eljárások tekintetében, így a Döntőbizottság vizsgálni volt köteles – a teljesítés tényleges megvalósulásának ismeretében – az eljárás ütemezésének megfelelő meghatározását, mely alapvetően hatással volt a teljesítésre. A Döntőbizottság mindezzel összefüggésben osztotta a hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját, hogy a Miniszterelnökség és a Közbeszerzési Hatóság eltérő időben és eltérő aspektusból vizsgálja meg az adott eljárást, így nem kizárt a döntőbizottsági eljárás, illetve a jelen jogorvoslati eljárásban – a fentebb kifejtett indokok alapján – a Miniszterelnökség ügyfélként való bevonása nem szükségszerű eljárási cselekmény a Döntőbizottság részéről.

59. Áttekintve a rendelkezésre álló dokumentumokat megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítését az EKR rendszerben 2018. június 28. napjával kezdte meg, melynek keretében a felcsatolt közbeszerzési tervében a tárgybani eljárás tervezett megindításának időpontjaként 2018. május hónapot szerepeltette, illetve az eljárás tervezett időpontjához mérten számolt a szeptemberi eredményhirdetés lehetőségével. Az ajánlatkérő az eljárás megindítását megelőzően a közbeszerzési dokumentumokat igazoltan megküldte az ellenőrző szervezet részére, melyben mindösszesen 7 hónappal számolt a teljesítési határidő tekintetében, illetve dátumszerűen, pontosan határozta meg a teljesítés végső határnapját. Nem vitásan, az akkor rendelkezésre álló dokumentumok alapján a Miniszterelnökség megfelelőnek ítélte meg a teljesítési határidőt az ajánlatkérő által is hivatkozott KSZ-53/291/2/2018. számú ellenőrzési jelentésben. Mindezek mellett az is megállapítható volt, hogy az ajánlatkérő által meghatározott teljesítési véghatáridő megegyezett az ajánlatkérő azon jogszabálmódosítás körében tett javaslatával, melyben az

ESzCsM rendelet 9. §-ában rögzített (az igazolások kiállításának) 2018. december 31. napjának 2019. június 30. napjára tett módosítást kérvényezte. Az ajánlatkérő nyilatkozata szerint is már az eljárás előkészítése során észlelte, hogy a 2018. december 31. napjában meghatározott időpontig a tárgyi eljárása eredményesen nem zárulhat le, így az általa tett javaslatnak megfelelően számolt végül a közbeszerzési dokumentumokban is közölt határnappal. Az ajánlatkérő tehát a 2018. szeptember 13. napján megindított eljárásának közbeszerzési dokumentumaiba a teljesítési határidőt 2018. december 1. napjától 2019. június 30. napjáig jelölte meg azzal, hogy az egyedi megrendelések leadására ajánlatkérő 2019. március 31. napjáig jogosult. Ugyanakkor időközben az ESzCsM rendelet hivatkozott szakasza akként módosult, hogy konkrét határnapot már nem határozott meg az igazolások kiállítása körében, melyet végül az ajánlatkérő már a szerződéskötést követően akként értelmezett, hogy ezáltal lehetősége van az eredetileg is 7 hónaposra tervezett teljesítési határidőt a tényleges szerződéskötéstől – és nem a közbeszerzési dokumentumokban közölt 2018. december 1. napjától – számolni. Lényegében ezen indokok kerültek rögzítésére a keretszerződés módosításnak 2.2.1.1. pontjában (részletesen a tárgyi határozat 17. pontjában) is. Azonban lényeges, hogy jelen esetben az ajánlatkérő a 7 hónaposra tervezett teljesítési határidő tekintetében a pontos kezdés és annak végső teljesítési határnapját is meghatározta, így az ajánlati kötöttség ezen idő tekintetében állt be. Ez pedig független attól, hogy a gazdasági szereplők érdemben kifogásolták-e vagy sem az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban a teljesítésre meghatározott határidőt. A potenciális ajánlattevők ugyanis annak tudatában tettek ajánlatot, hogy a szeptemberben megindított eljárás eredményeként decemberben szerződést kötnek, de a teljesítésnek legkésőbb június 30. napjáig teljesülnie kell. Figyelemmel emellett arra, hogy az ajánlatkérő a felhívás II.2.7) pontjában azt közölte, hogy a szerződés időtartama később nem hosszabbítható meg, a gazdasági szereplők nem is számolhattak azzal a kedvező lehetőséggel, hogy az ajánlatkérő által meghatározott határnapon túl is lehetséges lesz majd a teljesítés. Az tehát, hogy az ajánlatkérő által hivatkozott ESzCsM rendelet végül módosításra került, sem közvetetten, sem közvetlenül nem érinthette a teljesítési határidő meghosszabbodását. A Döntőbizottság álláspontja szerint ezen körülménnyel az ajánlatkérőnek nem is kellett előzetesen számolnia, hiszen arra vonatkozóan nem rendelkezett a szerződésben, hogy a végteljesítésre bármilyen hatást is gyakorolna az ESzCsM rendelet 9. §-ában az igazolások kiállíthatóságára meghatározott határnap.

60. A Döntőbizottság kiemeli, hogy a hivatalbóli kezdeményező nem az eredetileg 7 hónapban megjelölt teljesítési határidőt kifogásolta a kezdeményezésében, hanem azt, hogy az ajánlatkérő nem megfelelően ütemezte az egyes eljárási cselekményeket, nem számolt a folyamatba épített ellenőrzés időigényességével és így alapvetően sem mérte fel azon körülményt, hogy amennyiben a teljesítés a nyári hónapokra is kitolódhat – ahogy az a jelen esetben is történt –, miként befolyásolja majd a tényleges teljesítést. A tárgyi határozat 54. pontjára visszautalva a Döntőbizottság rámutat, hogy az ajánlatkérő az eljárás előkészítése körében mindazon előzetesen már látható és fennálló körülmények figyelembevételére köteles, melyek a teljesítésre hatást gyakorolhatnak. Nyilvánvalóan ilyen körülmények között jelenik meg a folyamatba épített ellenőrzés számításba vétele, mely alapvetően is egy összetett és hosszadalmas ellenőrzési folyamat, ahol az ajánlatkérő az erre irányuló nyilatkozat (tanúsítvány) nélkül az eljárás megindítása felől nem rendelkezhet, záró tanúsítvány hiányában pedig nem hozhatja meg az eljárást lezáró döntését. Jelen esetben tehát az ajánlatkérő részéről nem lehet megfelelő hivatkozási alap az, hogy nem számolt a szükségeszerű ellenőrzés elhúzódásával, hiszen egyrészt a 2018. júniusában kezdeményezett ellenőrzés az eljárás tervezett megindításán (2018. május) túl került előterjesztésre, másrészt a folyamatba épített ellenőrzés eredményeként számolni szükséges a közbeszerzési

dokumentumok esetleges átdolgozásának idejével is. Az így is időigényes ellenőrzés esetleges elhúzódásával tehát minden esetben számításba kell venni, melyet a hivatalbóli kezdeményező által hivatkozott Kfv.VI.38.014/2018/7. számú kúriai ítélet – annak helyesen 45. pontja – is alátámaszt. A jelen esetben ennek azért volt kiemelkedő szerepe, mert az ajánlatkérő a teljesítés tényleges határidejét 2018. december 1. és 2019. június 30. napjai közé tette meg a közbeszerzési dokumentumokban. A teljesítési határidő ebbéli meghatározása ugyan nem tiltott – erre a felek helyesen hivatkoztak –, azonban alkalmazása megfelelő körülményt igényel az ajánlatkérő részéről, hiszen amennyiben az előre meghatározott időben ajánlatkérő valamely oknál fogva mégsem tud szerződést kötni, úgy a késedelmes szerződéskötés alapvetően is hatással lehet a teljesítésre – ahogy az a jelen esetben is megállapítható volt. Nem vitásan az ajánlatkérő a tárgybani eljárást végül csak 2018 szeptemberében tudta érdemben megindítani, mely időpontban az ajánlatkérő továbbra is azzal számolt, hogy decemberben a teljesítés megkezdődhet. Ebből kifolyólag az ajánlatkérő nem végezte el az eljárási cselekményeinek újra ütemezését, nem számolt azzal a körülménnyel, hogy a késedelmes eljárás indítás eredményeként a szerződése nem tud az általa előre meghatározott időszakon belül teljesülni. Ezzel összefüggésben a rendelkezésre álló iratok között sem volt arra vonatkozóan dokumentum, mely igazolta volna, hogy az ajánlatkérő előzetesen számolt volna annak a lehetőségével, hogy a teljesítés esetlegesen a nyári hónapokra is kitolódhat, mely (a szakemberek és a páciensek alacsony száma miatt) a teljesítést alapvetően is akadályozza.

61. A Döntőbizottság a fentiekben kifejtettekkel összefüggésben osztotta a hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját, miszerint az ajánlatkérőnek az előkészítés körében szükséges számolnia azzal a körülménnyel is – és ezt valamilyen módon kezelni –, hogy az ütemezés esetleges módosítása miatt a szerződés teljesítése az év olyan időszakára eshet, amelyben a teljesítést akadályozó körülmények felmerülhetnek. A kapacitás felmérést tehát e körben is szükségesszerű elvégezni, ugyanis a Kbt. a közbeszerzési szerződések módosításának lehetőségét nem arra az esetre teremti meg, hogy az ajánlatkérő utóbb egy nem megfelelően felmért és kezelt körülményekből származó esetkörre tekintettel élhessen a módosítás lehetőségével. E körben pedig a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése még abban az esetben is lehetséges, amennyiben az adott szerződésmódosítás a Kbt. 141. §-ában foglalt valamelyik feltételnek még meg is felelne. Mivel azonban az első kezdeményezési elem tekintetében a kérelemhez kötöttség elvére tekintettel a Döntőbizottság a szerződésmódosítás tekintetében állást nem foglalhatott, így a feltárt tényállás és körülmények okán kizárólag annak megállapítására kerülhetett sor, hogy a módosításhoz vezető körülmények az eljárás nem megfelelő előkészítésben álltak, mely a teljesítési határidő többszörös meghosszabbodását eredményezte. Mindezekre tekintettel a Döntőbizottság az első kezdeményezési elem tekintetében a Kbt. 28. § (1) bekezdésének megsértése állapította meg.

62. A Döntőbizottságnak a második kezdeményezési elem tekintetében abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakat.

63. A Döntőbizottság döntése meghozatala során az alábbi jogszabályi rendelkezésekre volt figyelemmel.

A Kbt. 141. § (1) bekezdése szerint:

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

A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint

(6) A (2) és (4) bekezdésben szabályozott eseteken kívül, a szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges. A szerződés módosítása lényeges, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg. A módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

- a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;
- b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy
- c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

A Kbt. 142. § (2) és (4) bekezdése szerint:

(2) A 2. § (1)-(4) bekezdésében foglalt alapelvek megsértését valósítja meg az ajánlatkérőként szerződő fél részéről a szerződésszegésből eredő igények érvényesítésének elmaradása (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását), ha

- a) a szerződésszegés olyan kötelezettség szerződésszerű teljesítésének elmaradásával valósul meg, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban az ajánlatok értékelése során figyelembe vett; vagy
- b) a szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, amely – ha a felek szerződésüket így módosították volna – szerződésmódosításként a 141. § (6) bekezdése szerint lényeges módosításnak minősülne.

(4) A Közbeszerzési Hatóság a szerződés módosítására és teljesítésére vonatkozó, a törvényben meghatározott követelmények teljesülését a 187. § (2) bekezdés j) pontjában meghatározottak szerint jogosult ellenőrizni és azok megsértése esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a bíróság eljárását kezdeményezni [153. § (1) bekezdés c) pont, 175. §].

64. A polgári jogi szerződésekkel ellentétben a közbeszerzési szerződések módosítására szigorú szabályok vonatkoznak annak érdekében, hogy a felek a módosítás által ne kerüljék ki a közbeszerzési szabályokat. A Kbt. 141. §-a foglalja össze a szerződésmódosítással kapcsolatos feltételeket, mely szabályrendszer 2014/24/EU irányelv mentén került kialakításra. Ennek értelmében a közbeszerzési szerződések módosítása három esetben lehetséges: a Kbt. 141. § (2) bekezdésében megjelenő „de minimis” joggalapra tekintettel, a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti nem lényeges módosítások körére, illetve a Kbt. 141. § (4) bekezdésében meghatározott körülmények fennállására alapítottn.

65. A Kbt. 141. § (6) bekezdése szerint a közbeszerzési szerződés új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás nem lényeges, és mindig lényegesnek kell tekinteni a módosítást, ha az eredeti szerződéses feltételektől lényegesen eltérő érdemi feltételeket határoz meg – többek között akkor is, ha a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg. Mindezek értelmében a szerződésmódosításnak érdemi feltételeket kell érintenie és azokat lényegesen eltérő módon kell megállapítania az eredeti feltételekhez képest.

66. A Kbt. 142. §-a szerződés teljesítésével és dokumentálásával kapcsolatosan határoz meg alapvető követelményeket, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényre juttatását segíti elő azáltal, hogy a közbeszerzési szerződések teljesítésekor is kiemelt figyelmet szentel az alapvető rendelkezések betartására. Ezen rendelkezések közül kiemelendő a Kbt. 142. § (2) bekezdése, mely a szerződésszegésből eredő igények érvényesítését teszi kötelező az ajánlatkérő számára, elmaradása esetében pedig alapvető jogsérelem megállapítását helyezi kilátásba. A Kbt. 142. § (2) bekezdése két esetkört rögzíti, melyek között jelenik meg a hivatalbóli kezdeményező által is hivatkozott eset, azaz amikor is szerződésszegés eredményeként a teljesítés a szerződés tartalmától olyan mértékben tér el, mely amennyiben a felek szerződésüket így módosították volna szerződésmódosításként a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti lényeges szerződésmódosításnak minősülne, és ajánlatkérő mégsem alkalmazza a szerződésszegésből eredő igények érvényesítését. Amennyiben az ajánlatkérő ezen esetben elmulasztja alkalmazni igényérvényesítését, úgy megsérti a verseny tisztaságának, az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvek mindegyikét. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy kötbérérvényesítésnek nincs helye – és így nem történik szerződésszegés sem –, amennyiben a késedelem olyan okból következik be, melyért az ajánlatkérő felelős.

67. A hivatalbóli kezdeményező – ezen kezdeményezési elem lényegét tekintve – a teljesítés szerződésszerű elfogadását kifogásolta. E körben egyrészt arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő a felhívásban közölt teljesítési időhöz képest a késedelmes teljesítést is elfogadta, másrészt arra, hogy a vezetői összefoglaló határidőn túl történő előterjesztése tekintetében elmulasztotta alkalmazni a keretszerződés 11.1.3. pontjában foglalt jogkövetkezményt. Lényeges, hogy a hivatalbóli kezdeményező az 1. számú módosítás tekintetében nem hivatkozott jogsértés megtörténte, a teljesítés jogszerűtlen elfogadását kizárólag az 1. számú módosítást követő időszakra vetítette, azaz a 2019. szeptember 30. napjától 2020. február 28. napjáig terjedő időszakra, illetve a kötbér érvényesítésének elmaradását is csupán a vezetői összefoglaló késedelmes átadása tekintetében vitatta. Az ajánlatkérő által előadottak értelmében a kérelmezett részéről ezen időszak alatt a teljesítés folyamatos volt, melynek lehetőségét az ajánlatkérő biztosította akként, hogy a gyakorlati képzéseket a kérelmezettnek legkésőbb 2019. december 31. napjával le kell zárnia, illetve át kell majd adnia a befejezett gyakorlati képzésekkel kapcsolatos, teljeskörűen összeállított, szerződésszerű dokumentumokat az ajánlatkérő részére. Az ajánlatkérő mindezzel összefüggésben mutatott rá, hogy arra tekintettel nem alkalmazta a kérelmezettekkel szemben a 11.1.3. pontjában kikötött kötbért, mert a vezetői összefoglaló összeállítására kizárólag az azt alátámasztó dokumentumok teljeskörű átadás-átvételét követően kerülhetett sor, mellyel összefüggésben több esetben hiánypótlást bocsátott ki ajánlatkérő, így végül az ajánlatkérő részéről a vezetői összefoglaló befogadására 2020. február 28. napján kerülhetett sor. Mindezek mellett arra is hivatkozott, hogy a felek a keretszerződés 12.3.5. pontjában foglaltakat alkalmazták, a szerződés lejártának korlátjára tekintettel állapították meg a már megkezdett, de be nem fejezett gyakorlati képzések elszámolásba vonását, és erre tekintettel engedélyezte ajánlatkérő a további teljesítést 2019. december 31. napjáig. Az elszámolási és a teljesítési érdek kezelése pedig együtt valósult meg, így a Ptk. és a keretszerződés 12.3.5. pontja zárta ki a szerződésszegési szankciók alkalmazását.

68. A Döntőbizottság mindenekelőtt rögzíti, hogy a Kbt. 142. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt jogsértés megállapításának előfeltétele a szerződésszegés tényének igazoltsága, hiszen a hivatkozott joghely is erre tekintettel rendelkezik a Kbt. 141. § (6) bekezdésének megítélhetősége felől. A hivatalbóli kezdeményező által kért jogsértés tekintetében tehát

egyrészt a szerződésszegés tényszerű megtörténtét, másrészt azt szükséges bizonyítani, hogy a felek az igazolt szerződésszegés eredményeként tiltott szerződésmódosítást tettek. Jelen esetben ugyanakkor nem került bizonyításra a szerződésszegés ténye, a hivatalbóli kezdeményező csupán általánosságban hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérő az 1. számú módosítást követő teljesítést a kérelmezettek részéről nem fogadhatta volna el és egyebekben a vezetői engedély késedelmes átnyújtása kötbérfelhalmozás volt. A Döntőbizottság rámutat a Kbt. 142. § (4) bekezdésében foglaltakra, illetve arra, hogy a feltételezett jogsértésre tett általános utalás, a szerződésszegés tényének bizonyítottságát nem meríti ki, így ezen feltétel teljesülése nélkül a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglaltak vizsgálatára sem kerülhetett sor.

69. A Döntőbizottság a fentiekben túl továbbá visszautalva a tárgyi határozat 55. és 60-61. pontjaiban foglaltakra előrebocsátja, hogy a keretszerződésbe – illetve annak módosításába – foglalt teljesítés meghosszabbodása az eljárás nem megfelelő előkészítésével hozható összefüggésbe, ugyanis megállapítható módon az ajánlatkérő előzetesen nem számolt azzal a lehetőséggel, hogy a teljesítés a nyári hónapokra is kitolódhat, így pedig a nyári időszakot jellemző alacsony részvétel a teljesülés elhúzódását okozhatja. A Döntőbizottság álláspontja szerint ennek tényszerűségét támasztja alá az ajánlatkérő azon nyilatkozata, melyben elismerte, hogy az érintett korcsoportokban a szűrés részvételi hajlandóság a nyári időszakot érintően alacsony volt – erős aszimmetria volt megfigyelhető –, mely így alapvetően is befolyásolta a teljesítést. Így tehát önmagában azon körülményre tekintettel, hogy egyedül az eljárás megfelelő előkészítésének hiánya játszott szerepet a teljesítés kitolódásában, a felek között egyetértés volt a teljesítést illetően, illetve az ajánlatkérő az elszámolás lehetőségét kívánta megteremteni a kialakult helyzetben, így a jelen tényállás mellett nem volt megállapítható az ajánlatkérő részéről olyan magatartás elmulasztása, mely indokolta volna a kérelmezettekkel szembeni igényérvényesítés lehetőségét.

70. A Döntőbizottság a fentebb előadott indokokra tekintettel a hivatalbóli kezdeményezés második eleme tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján jogsértés hiányát állapította meg.

71. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3) bekezdéseiben meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a hivatalbóli kezdeményezés első eleme tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, valamint a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján a jogsértés megállapítása mellett a Kbt. 165. § (6) bekezdésének e) pontja alapján kötelező jelleggel bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés második elem tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján jogsértés hiányát állapította meg.

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

73. A 165. § (11) bekezdése szerint a Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
- b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
- c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
- d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt

tanúsítását,

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

f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat

figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

74. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a megállapított jogsértésre tekintettel – a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontjában foglaltak okán – a bírság kiszabásától nem tekinthetett el. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdés szerinti mérlegelési jogkörében eljárva a jogsértés súlyosságát illetően figyelemmel volt arra, hogy a megállapított jogsértés utóbb nem volt reparálható, ugyanakkor a megállapított jogsértés természetére tekintettel a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre nem gyakorolt befolyást. A Döntőbizottság figyelemmel volt továbbá a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt időtartamra is, illetve értékelt a közbeszerzés tárgyát, annak becsült értékét (nettó 290.972.000.-Ft). A Döntőbizottság mindezek mellett figyelembe vette azon körülményt is, hogy a jelen közbeszerzést az ajánlatkérő támogatásból valósította meg, illetve azt, hogy a jogsértés szándékos volta nem volt megállapítható. A Döntőbizottság mindezek mellett nem értékelt az ajánlatkérő terhére többszörös jogsértést, illetve az ajánlatkérővel szemben korábban nem állapított meg jogsértést, illetve értékelt az ajánlatkérő segítő együttműködését. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve mindezen szempontok kifejezett mérlegelését követően a rendelkező részben meghatározott mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak az ajánlatkérővel szemben.

75. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

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

77. 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) bekezdése 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. július 9.

Dr. Kéri Krisztina sk.
közbeszerzési biztos
az eljáró tanács elnöke

Söpkéz Gusztávné sk.
közbeszerzési biztos

Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Dr. Simon Enikő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Dr. Bakos Balázs felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó - Közbeszerzési Hatóság Elnöke (KRID: 341768375)
2. Dr. Nemes Dénes ügyvéd - Márton & Társa Ügyvédi Iroda (KRID: 18166459)
3. Learning Innovation Kft. (KRID: 23994810)
4. OKTKER-NODUS Kiadó Oktatási, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. (KRID: 11327419)
5. Közbeszerzési Hatóság (kizárólag elektronikus úton)
6. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)