



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
Tel.: 06-1/882-859
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.306/13/2021.

A tanács tagjai: Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Peleskey Viktória közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Budapesti Közlekedési Zrt.
(Budapest, Akácfa u. 15.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Magyar Diána egyéni ügyvéd
(Budapest, Sas u. 1. II. em. 1.)

A beszerzés tárgya, értéke: Építőmesteri és kapcsolódó feladatok, 1.500.000.000.-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 közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet) 1. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

A Döntőbizottság az ajánlatkérőt 30.000.000-Ft, azaz harmincmillió forint bírság megfizetésére kötelezi.

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.

INDOKOLÁS

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt eljárást indított a Kbt. XVI. fejezet szerinti Keretmegállapodás útján a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában. A közbeszerzési eljárást megindító felhívás feladására 2018. november 30-án került sor, mely a Közbeszerzési Értesítő 2018/232. számában KÉ-21592/2018. iktatószám alatt 2018. december 1-én jelent meg.

Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) került sor, EKR000790332018 szám alatt.

2. Az ajánlati felhívás II.1.4) pontja szerint a közbeszerzés rövid ismertetése: „Keretmegállapodás – „Építőmesteri és kapcsolódó villanszerelési és gépészeti feladatok elvégzése épület felújításra irányuló beruházások esetén” tárgyban Építési beruházás [322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés a) pont].”

A II.1.6) pont szerint részajánlat tételére nincs lehetőség.

Az ajánlati felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége:

„Építési beruházás [322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés a) pont]. A szerződéssel érintett épületek mennyiségi adatai:

Autóbusz és Trolibusz Üzemeltetési Igazgatóság épületjegyzéke alapján 66 503 m². Vasúti Üzemeltetési Igazgatóság és a központi terület épületjegyzéke alapján 199 533 m². A megadott 266 036 m² összmennyiségből 13 422 m² a műemlék-épület alapterülete. A részletes tájékoztató mennyiségeket, műszaki, szakmai követelményrendszert a közbeszerzési dokumentumok tartalmazzák. A TERC szerinti kódokkal kiegészítve az eljárás tárgyát képező 22 munkanem a következő: 12. Felvonulási létesítmények 15. Zsaluzás és állványozás 21. Irtás föld és sziklamunka 23. Sicalapozás 31. Helyszíni beton és vasbeton munkák 32. Előregyártott épületszerkezeti elemek 33. Falazás és egyéb kőművesmunkák 34. Fém és könnyű épületszerkezet szerelés 36. Vakolás és rabilolás 37. Égéstermék elvezető rendszerek 39. Szárazépítés 42. Aljzatkészítés, hideg- és melegburkolatok készítése 44. Fa és műanyag nyílászárók elhelyezése 45. Fém nyílászáró és épületlakatos szerkezetek elhelyezése 46. Üvegezés 47. Felületképzés 48. Szigetelés 71. Elektromos energiaellátás, villanszerelés 80. Általános épületgépészeti szerelés 81. Épületgépészeti csővezeték szerelése 82. Épületgépészeti szerelvények és berendezések szerelése 83. Szellőztetőberendezések A 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése alapján, a közbeszerzési műszaki leírásban esetlegesen előforduló, meghatározott gyártmányú, eredetű, típusú dologra, eljárásra, tevékenységre, személyre, szabadalomra, vagy védjegyre való hivatkozás csak a közbeszerzés tárgyának egyértelmű és közérthető meghatározása érdekében történt, Ajánlatkérő azzal egyenértékű megajánlást is elfogad. VI.3.12) További információk folytatása: Ajánlatkérő a 307/ 2015. (X. 27) Korm. rend. 18. § (3) bekezdése alapján, a keretmegállapodásos eljárás második részében több ajánlattevővel történő konzultáció útján kívánja kiválasztani az adott beruházás tekintetében a nyertes ajánlattevőt. A konzultáció során ajánlatkérő valamennyi a keretmegállapodásban részes ajánlattevő részére egyidejűleg konzultációra szóló felhívást

küld, a közbeszerzési dokumentumokban meghatározottak szerint. Az ajánlatokat Ajánlatkérő a keretmegállapodásos eljárás első részében alkalmazott Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja alapján értékeli. A konzultáció során tett ajánlat elfogadásáról vagy érvénytelené nyilvánításáról az Ajánlatkérő értesíti az ajánlattevőket. Amennyiben a keretmegállapodásos eljárás második részében a konkrét építési beruházás becsült értéke nem éri el az ÁFA nélkül számított 10 millió Ft-ot az értékelési szempontok alapján legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevő részére (a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett) Ajánlatkérő megrendelést bocsát ki - adott esetben a szerződéses feltételeket tartalmazó melléklettel. Amennyiben a nyertes ajánlattevő ajánlati ára az ÁFA nélkül számított 10 millió Ft-ot meghaladja, megrendelés helyett a Felek egyedi vállalkozási szerződést kötnek. Amennyiben a keretmegállapodásos eljárás második részében a konkrét építési beruházás becsült értéke eléri vagy meghaladja az ÁFA nélkül számított 10 millió Ft-ot az értékelési szempontok alapján legkedvezőbb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel Ajánlatkérő egyedi vállalkozási szerződést köt (a többi ajánlattevő egyidejű értesítése mellett).”

Az ajánlati felhívás II.2.5) pontja szerint az értékelési szempontok:

Ár szempont:

- Ajánlati ár (rezsióradíj; Ft/óra), súlysám 70

Minőségi szempont:

- Jótállás időtartama (év), súlysám 10

- Százalékos kedvezmény mértéke a TERC Kft. költségvetés készítő szoftver központi egységáraival számított, a műszaki diszpozíció mellékletében meghatározott feladatok anyagárából, súlysám 20

Az ajánlati felhívás II.2.7) pontja szerint a keretmegállapodás időtartama 48 hónap, a szerződés meghosszabbítható. A szerződés időbeli hatálya az ajánlatkérő egyoldalú döntésével meghosszabbítható a keretmegállapodásban is rögzített keretösszeg eléréséig, de legfeljebb további 24 hónappal. A keretmegállapodás keretösszege: 1.500.000.000 forint (+ ÁFA).

Az ajánlati felhívás II.2.12) pontja szerint a közbeszerzés nem európai uniós alapokból finanszírozott projekttel kapcsolatos.

Az ajánlati felhívás IV.1.2) pontja szerint a hirdetmény keretmegállapodás megkötésére irányul, több ajánlattevővel. A keretmegállapodás résztvevőinek tervezett maximális létszáma 4 db.

Az ajánlati felhívás IV.2.5) pontja szerint az ajánlati kötöttség minimális időtartama 60 nap, az ajánlattételi határidő lejártától számítva.

3. Az ajánlatkérő dokumentációt is készített, amely útmutatót, műszaki leírást, keretmegállapodás tervezetet és egyedi szerződéstervezetet tartalmazott.

A keretmegállapodás tervezet értelmében:

„3. KERETMEGÁLLAPODÁS IDŐBELI HATÁLYA

3.1. Jelen Keretmegállapodás időbeli hatálya a mindegyik fél általi aláírás napjától számított 48 hónapig tart, de a jelen Keretmegállapodás hatályát veszti akkor is, amennyiben az annak alapján történő teljesítések ellenértéke eléri a 4.2. pontjában meghatározott keretösszeget. A jelen Keretmegállapodás időbeli hatálya a Megrendelő egyoldalú döntésével meghosszabbítható a 4.2. pont szerinti keretösszeg eléréséig, de legfeljebb további 24 hónappal.

3.2. A Keretmegállapodás alapján kötött egyedi vállalkozási szerződések, megrendelések időbeli hatálya nem haladhatja meg a Keretmegállapodás időbeli hatályát, ide nem értve a jótállás időtartamát, amely a Keretmegállapodás időbeli hatályán túl mutathat.”

Az egyedi szerződésstervezet értelmében:

„4. SZERZŐDÉS MEGSZŰNÉSE

4.1. Jelen Szerződés az aláírás napján lép hatályba és a szerződésszerű teljesítésig tart. Egyebekben a Szerződés hatálya tekintetében a Keretmegállapodásban szabályozottak az irányadók.”

4. Az ajánlatkérő az ajánlati felhívást 4 esetben módosította. Az 1., 2., és 4. kiegészítés az ajánlattételi határidőt módosította, a 3. kiegészítés az ajánlattételi határidő módosításán kívül a műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimum követelményeket, illetve a további információkat érintette. Az ajánlattételi határidő végleges időpontja 2019. február 13. 9.00 órára módosult.

5. Az ajánlatkérő három esetben adott kiegészítő tájékoztatást.

A 2019. január 17-i dátumú kiegészítő tájékoztatás szerint az alábbi – jelen jogorvoslati eljárás szempontjából releváns – információkat rögzítette az ajánlatkérő:

- „5. kérdés:

A vállalkozási keretmegállapodás 3.1. pontjában szerepel, hogy a Megrendelő egyoldalú döntésével meghosszabbíthatja a keretmegállapodást a keretösszeg eléréséig, de legfeljebb további 24 hónappal.

Jelen pontot kérjük kiegészíteni, esetleg módosítani: a Megrendelő a Vállalkozóval egyeztetés után közösen dönt a keretmegállapodás meghosszabbításáról.

Válasz:

Fenntartjuk a Keretmegállapodás 3.1. pontjában foglaltakat, mely szerint a Keretmegállapodás időbeli hatálya a Megrendelő egyoldalú döntésével hosszabbítható meg a Keretösszeg eléréséig, de legfeljebb 24 hónappal.”

- „11. kérdés:

Gyakorlati tapasztalataink szerint az egyes munkanemek díjai évről évre rohamosan növekednek, valamint minden évben növekednek a minimálbérek, a garantált bérminimum és a minimális építőipari rezsióradíj is.

Kérdésünk az lenne, hogy van-e lehetősége az Ajánlatadónak (a fentieket figyelembe véve) az évenkénti indexálást elvégeznie a rezsióradíjra vonatkozóan?

Válasz:

A TERC-ben szereplő díjak tekintetében a TERC-ben figyelembe vett díjváltozásokat tudja Ajánlatkérő figyelembe venni. A rezsioradíj indexálására Ajánlatkérő nem biztosít lehetőséget.”

- „29. kérdés:

A 4 évre szóló keretszerződésen belül lehet-e változtatni a rezsioradíjat a KSH által kiadott infláció mértékével, vagy az eljárásban megadott rezsioradíjat kell 4 éven keresztül – mint maximumot tartani?

Válasz:

Ld. 11. kérdésre adott válasz.”

A 2019. január 28-i dátumú kiegészítő tájékoztatás szerint az alábbi – jelen jogorvoslati eljárás szempontjából releváns – információkat rögzítette az ajánlatkérő:

- „2. kérdés:

A kiegészítő tájékoztatás 11. számú kérdésére adott válaszukban az szerepel, hogy a díjak tekintetében a TERC-ben figyelembe vett díjváltozásokat tudja az Ajánlatkérő figyelembe venni, évenkénti indexálásra nem ad lehetőséget. A TERC program a díjakra vonatkozóan nem változik évről évre, ugyanis a program úgy épül fel, hogy az egységes építőipari normarendszer értékeit hozzárendeli az egyes munkatételekhez, majd ezt szorozza össze a megadott rezsioradíjjal. A költségvetés készítés kezdetekor a készítő személy adja meg a rezsioradíjat, ebből az következik, hogy ha a Vállalkozó az ajánlatában megad egy rezsioradíjat, azt a korábbi válaszukból következően nem indexálhatja, tehát a négy éves keretidő alatt ezt a rezsioradíjat kell alkalmaznia. Kérjük az évenkénti indexálás lehetőségét a rezsioradíjra vonatkozóan biztosítani szíveskedjenek!

Válasz:

Ajánlatkérő az évenkénti indexálásra lehetőséget biztosít. A keretmegállapodás tervezetét Ajánlatkérő ennek megfelelően módosítja.”

A 2019. február 5-i dátumú kiegészítő tájékoztatás szerint az alábbi – jelen jogorvoslati eljárás szempontjából releváns – információkat rögzítette az ajánlatkérő:

- „2. kérdés:

Kérjük, szíveskedjenek pontosítani, hogy mit értenek évenkénti indexálás alatt a rezsioradíj vonatkozásában. Véleményünk szerint figyelembe kell venni a minimálbér és a garantált bérminimum változását az évenkénti rezsioradíj emelésénél.

Válasz:

A korábbi válaszukkal egyidejűleg megküldött, módosított keretmegállapodásba az alábbi új, 4.7. pont került beillesztésre:

„A Felek megállapodnak abban, hogy a Rezsioradíjak a jelen Keretmegállapodás aláírásától számított egy éven belül nem emelhetők.

Az előző bekezdésben meghatározott határidő elteltével bármely Vállalkozó évente egy alkalommal, legfeljebb a KSH által a tárgyévét megelőző évre vonatkozóan kiadott fogyasztói árindexnek megfelelő mértékű áremelést kezdeményezhet Megrendelőnél (a továbbiakban: Áremelés), melynek tudomásul vételét Megrendelő 8 munkanapon belül visszaigazolja Vállalkozóknak. Amennyiben az Áremelés mértéke megfelel az előző mondatban foglalt mértéknek, azt Megrendelő köteles elfogadni. A Rezsioradíj ezen módosítása a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti szerződésmódosításnak minősül.”

Amennyiben a megállapodásban megfogalmazott esetkörön kívül egyéb okból (pl. garantált bérminimum változása) felmerül a rezsioradíj emelésének szükségessége, arról a

Felek esetileg egyeztetnek és szükség szerint közös megegyezéssel, a Kbt. 141. §-ban, és a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 22. §-ában foglaltak figyelembevételével módosíthatják a Keretmegállapodást (19.6. pont).”

6. A bontási jegyzőkönyv szerint az ajánlattételi határidőre – 2019. február 13. 9:00 óráig – 9 db ajánlat került benyújtásra, köztük a későbbi nyertes ajánlattevőként kihirdetett Centurio Kft. és Euroline-Ablak Kft. közös ajánlattevők részéről.

7. Az ajánlatkérő 2019. április 9-én az ajánlati kötöttség meghosszabbítására hívta fel az ajánlattevőket, amely ajánlati kötöttséget mind a 9 ajánlattevő meghosszabbította – az ajánlatkérő által kért dátumig – 2019. június 13-ig.

8. Az ajánlatkérő 2019. június 11-én az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés kézhezvételéig szóló ajánlati kötöttség meghosszabbítására kérte az ajánlattevőket – nyilatkozat megtételével.

9. Az ajánlatkérő 2019. október 31-én tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy tervezetten 2019-es évben kíván eredményt hirdetni.

10. Az ajánlatkérő 2020. április 8-án ismét tájékoztatást nyújtott, amelyben tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy az eljárást lezáró döntést még a 2020. évben, fél éven belül meg fogja hozni.

11. Az ajánlatkérő a 2020. június 12-én meghozott közbenső döntésében a Centurio Kft. és Euroline-Ablak Kft. közös ajánlattevők, az Épkomplex Kft., és a Megépít-Felújít Kft. ajánlatát érvényesnek, a másik hat ajánlattevő ajánlatát érvénytelennek nyilvánította. Az érvényes ajánlatok tekintetében jóváhagyta az ajánlattevők igazolások benyújtására történő felhívását.

12. Az ajánlattevők igazolások benyújtására történő felhívását az ajánlatkérő 2020. július 23-án küldte meg a három érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek. A módosított határidőre 2020. október 9. 11.00 óráig az ajánlattevők a hiánypótlási és felvilágosítás kérésű felhívásnak határidőben eleget tettek.

13. Az ajánlatkérő a 266/45-9/2017/262. iktatási számú döntési javaslat alapján a 47/2021. sz. határozatával az eljárást eredményesnek nyilvánította, a három ajánlattevő ajánlatát érvényesnek elfogadta és az eljárás nyerteseként megnevezte a Centurio Kft. és Euroline-Ablak Kft. közös ajánlattevőket, továbbá az Épkomplex Kft., és a Megépít-Felújít Kft. ajánlattevőket.

14. Az ajánlatkérő az írásbeli összegezést az ajánlatok elbírálásáról 2021. március 31-én töltötte fel, amely szerint az eljárás eredményes lett, az összegezés V.2.6) pontjában nyertes ajánlattevőként megnevezte a Centurio Kft. és Euroline-Ablak Kft. közös ajánlattevőket, az Épkomplex Kft.-t, és a Megépít-Felújít Kft.-t. Az összegezés V.2.11) pontjában érvénytelen ajánlattevőként megnevezte a további hat ajánlattevőt az érvénytelenítés indokolásával.

15. Az ajánlatkérő a három nyertes ajánlattevővel a keretmegállapodást 2021. május 28-án kötötte meg. A tájékoztatót az eljárás eredményéről az ajánlatkérő 2021. június 14-én töltötte fel.

A hivatalbóli kezdeményezés

16. A Közbeszerzési Hatóság Elnöke 2021. június 29-én nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárása ellen.

17. Előzményként előadta, hogy a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya (a továbbiakban: KH HSF) a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (továbbiakban: MvM rendelet) 12. § (7) bekezdése, továbbá a hirdetmények vizsgálata kapcsán a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának hivatalbóli kezdeményezésének rendjéről szóló 3/2020. számú elnöki utasítás 2.1.-2.2. pontja alapján az alábbiakról adott tájékoztatást:

- A fenti közbeszerzési eljárás ajánlati felhívásában az ajánlatkérő ajánlattételi határidőként 2018. december 18. 00:09 időpontot jelölte meg. Az ajánlattételi határidő az eljárás során összesen négy alkalommal került módosításra. Az utolsó módosítás szerint az ajánlattételi határidő 2019. február 13. 9:00 órakor járt le.
- Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásáról az összegzést 2021. március 31-én tette közzé, mely szerint az eljárás során kilenc ajánlat érkezett be, a keretmegállapodás megkötésére 2021. május 28-án került sor.
- Az összegzés arra vonatkozóan nem tartalmazott indoklást, hogy a bontás és az összegzés megküldésének időpontja között miért telt el hosszabb idő (2019. február 13. - 2021. március 31.).

A KH HSF által megjelölt releváns időpontok, határidők:

- A KH HSF részére az eljárás eredményéről szóló tájékoztató megküldése: 2021. június 2.
- A KH HSF részéről hiánypótlási felhívás kiküldésének dátuma: 2021. június 4.
- Az ajánlatkérő hiánypótlásának visszaérkezése: 2021. június 14.
- Közbeszerzési Értesítőben való közzététel: 2021. június 15.

Az ajánlatkérő az eredménytájékoztató ellenőrzése során a KH HSF által kiküldött hiánypótlási felhívásra tekintettel előadta, hogy a keretmegállapodás(ok) megkötésére irányuló jelen eljárás lefolytatását azzal a céllal kezdeményezte, hogy a sürgető, épületek felújítására irányuló, ritkán előforduló beruházásokra vonatkozó egyes társasági igények, a verseny újra nyitásával viszonylag rövid idő alatt, megvalósulhassanak. Az ajánlatkérő a sürgős beavatkozást nem igénylő, specifikusabb, avagy komplex (adott esetben többféle szakértelmet igénylő) építési beruházásait továbbra is külön eljárások keretében valósítja meg. A keretmegállapodás(ok) megkötése nem jár kötelezettségvállalással. A Kbt. 104. § (7) bekezdése alapján: Az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani, különösen a több évre kötött keretmegállapodás esetében, vagy ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. Ebben

az esetben az ajánlatkérőnek az új eljárást megindító felhívásban utalnia kell erre a körülményre, és – ha az eljárás hirdetménnyel indul – az új hirdetmény közzétételéről haladéktalanul értesítenie kell a keretmegállapodást kötött ajánlattevőket.

18. A kezdeményező hivatkozott a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2015. Korm. rendelet) 1. § (3) bekezdésére, a Kbt. 2. § (4) bekezdésére, a Kbt. 70. § (1), (2) bekezdésére, a Kbt. 81. § (11) bekezdésére, a Kbt. 104. § (1), (2), (7) bekezdésére, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontjára, (2) bekezdésére, a Kbt. 131. § (1), (4)-(6) bekezdésére, a Kbt. 152. § (2) bekezdésére.

19. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő eljárása nem volt összhangban a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatával. A Kbt. 70. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérőnek kötelessége lett volna a beérkezett ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül elbírálni, ugyanakkor az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés megküldésére a bontást követő 777 nappal később került csak sor, vagyis a bírálat tényszerűen elhúzódott, méghozzá kirívó mértékben.

Az eljárás elhúzódása tárgyában nem fogadható el az ajánlatkérő KH HSF hiánypótlási felhívására válaszként ismertetett érvelése. A Kbt. 104-105. §-ai által rögzített keretmegállapodás nem minősül külön eljárásfajtának, az egy közbeszerzési módszer, melynek segítségével ajánlatkérő a közbeszerzését két lépésben valósítja meg: először a keretmegállapodás megkötése érdekében folytat le közbeszerzési eljárást, majd az ezt követő egy vagy több közbeszerzés megvalósítására a keretmegállapodás alapján kerül sor. A keretmegállapodás megkötéséhez valamely Kbt.-ben foglalt eljárásfajta szükséges igénybe venni. Jelen esetben az ajánlatkérő nyílt eljárás segítségével kötötte meg a keretmegállapodást a nyertes gazdasági szereplőkkel. A Kbt., valamint a közszolgáltatók számára irányadó 307/2015. Korm. rendelet eltérő rendelkezésének hiányában az ajánlatkérő számára kötelezően alkalmazandó a Kbt. 70. §-ának figyelembevétele a bírálat során. Megállapítható, hogy az alkalmazandó jogszabályok kógens rendelkezése a Kbt. 70. § (2) bekezdésében szabályozott maximális időtartam (azaz jelen esetben összesen legfeljebb hatvan + hatvan, azaz százhusz nap) megtartása tekintetében keretmegállapodás megkötése esetén kimentést nem ismernek, arra tekintettel sem, hogy a Kbt. 104. § (7) bekezdése értelmében az ajánlatkérő nem köteles közbeszerzését keretmegállapodás útján megvalósítani.

Hivatkozott a Döntőbizottság D.2/13/2021., és D.65/13/2021. számú határozataira.

20. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő – a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel – megsértette a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

Az ajánlatkérő észrevétele

21. Az ajánlatkérő az észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

22. Előadta, hogy álláspontja szerint az eljárása összhangban volt a Kbt. 70. § (1) bekezdésével. A Kbt. nem határozza meg, mit ért a „lehető legrövidebb” időtartam alatt,

azt nem számszerűsíti. A „lehető legrövidebb” kitétel a magyar nyelv általános értelmezési szabályai szerint a lehetőségekhez (körülményekhez) képest legrövidebb időt jelenti.

Az ajánlatkérő a körülményekhez képest a lehető legrövidebb időn belül bírált, erre figyelemmel rögzítette, hogy nem sérült a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első fordulata, azaz nem valósult meg a hivatalbóli kezdeményező által vélelmezett jogsértés.

Hangsúlyozta, hogy nem is sérülhetett a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első fordulata, mivel a „lehető legrövidebb” kitétel kvázi egy szubjektív kategória (nem számszerűen, napban vagy hónapban meghatározott időintervallum, hanem valamely körülménytől függ annak megítélése).

Megjegyezte, hogy azt sem határozza meg a Kbt., hogy mi minősül kirívó mértékű elhúzódnak, ez egy belső útmutatásban – a Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának hivatalbóli kezdeményezéséről szóló 3/2020. számú elnöki utasítás 2.1-2.2. pontjai körében – került csupán rögzítésre, ami nem áll az ajánlatkérők rendelkezésre, így annak ismerete és következetes betartása nem várható el alappal az ajánlatkérők részéről. Az eljárás kirívó elhúzódnása nem merülhetett fel.

Ezen „gumiszabály” rugalmassága, mozgástere mindig az adott helyzet tekintetében, az eset összes körülményét értékelve határozható meg. Jelen ügyben az ajánlatkérő az eredménytájékoztató ellenőrzése során a KH HSF által kiküldött hiánypótlási felhívásra tekintettel egyértelműen előadta a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondatának értékelése körében figyelembe veendő tényeket (bár sem az összegezésnek, sem az eljárás eredményéről szóló tájékoztatónak nem kötelező tartalmi eleme annak a bemutatása, hogy mely körülmények nyomán került sor az eljárás lezárására az adott időpontban).

A keretmegállapodás(ok) megkötése nem jár kötelezettségvállalással. A Kbt. 104. § (7) bekezdése alapján az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani.

Irreleváns az, hogy az ajánlatkérő mit adott elő a KH HSF kérdésére, hiszen a hatóság megítélése szerint a Kbt. kógens szabályozása „kimentést nem ismer”.

Mindezekre figyelemmel nem részletezte azt, hogy mely, a Kbt. 70. § (1) bekezdés első mondata szerinti körülmények vezettek arra, hogy a keretmegállapodás megkötésére 2021. május 28-án került sor.

Az ajánlatkérő szerint nem sértette meg a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

A Kbt. 70. § (2) bekezdésével összefüggésben kifejtette, hogy a Döntőbizottság eddigi joggyakorlata következetes volt a tekintetben, hogy a Kbt. 70. § (2) bekezdése szerinti kötöttség-hosszabbítást követően a felek konszenzussal is kiterjeszthetik a kötöttséget.

Az ajánlatkérő hivatkozott a D.695/33/2016. számú határozatra, és a D.32/15/2019. számú határozatra.

Az ajánlatkérő kiemelte, hogy az említett határozatokban megjelölt, a Kbt. 70. § (2) bekezdésén túli, konszenzusos hosszabbítási lehetőséggel az ajánlatkérők (pl. a Miniszterelnökség is) a mai napig élnek a 2021. február 1-et megelőzően indult eljárások esetében. Tehát ez egy jól bevett gyakorlat az ajánlatkérők körében.

Ez a lehetőség nem változott a Kbt. 2021. február 1-i módosításával sem: 2021. február 1-től a Kbt. 70. § (2a) bekezdéssel egészült ki, ami lehetővé teszi az ajánlati kötöttség fenntartását 180 napon túl is. A Kbt. módosítás indokolása felvetette a bírálat elhúzódásának a problémáját, de azt abban látta a jogalkotó, hogy ha a nyertes nem tartja fenn ajánlatát, akkor drágább ajánlatot tevővel kell leszerződnie az ajánlatkérőnek, ami nyilván a hatékony közpénz-felhasználás ellen hat. Az indokolás szerint „A 70. § (2a) bekezdése beillesztésének indoka, hogy a közbeszerzési eljárások során gyakran merül fel a bírálat elhúzódásának problémája. Ilyen esetben bizonyos ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők már nem mindig képesek az eredeti ajánlatuk fenntartására, amely egyes ajánlattevők visszalépését vagy a szerződés későbbi módosításának szükségességét vonhatja maga után. Ezzel előfordulhat, hogy végső soron az eljárás elhúzódása rosszabb szerződéses feltételeket eredményez az ajánlatkérők számára, és az időbeni kiszámíthatatlanság a gazdasági szereplők számára is nehezen kezelhető kockázatot jelent. A közpénzek hatékony felhasználása és a közbeszerzés más alapelvei szempontjából különösen problémás eset, ha az értékelési szempontok alapján legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevő lép vissza az eljárásból a bírálat indokolatlan elhúzódása miatt és az ajánlati kötöttség lejártát követően nem tartja fenn az ajánlatát.”

Leszögezte, hogy jelen esetben erről szó sincs: a nyertes ajánlattevők mindvégig fenntartották a kötöttségüket, ennek alapján a keretmegállapodást is megkötötték, annak aláírásától nem zárkóztak el azon az alapon, hogy kötöttségüket már nem tartják fenn.

Az ajánlatkérő számára nem érthető, hogy a hivatalbóli kezdeményező miért kifogásolta a 120 napon túli bírálatot, hiszen az megfelelt a 2021. február 1-et megelőző jogszabályi környezet keretei között kialakult joggyakorlatnak, a 2021. február 1-i Kbt. módosítás szabályainak, és mögöttes jogalkotói szándékának, valamint érdeksérelmet sem okozott a végül nyertesként kihirdetett ajánlattevők számára.

Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a hivatalbóli kezdeményező által megjelölt határozatok nem az eljárás tárgya szerinti sajátos beszerzési módszerre, a keretmegállapodásos eljárásra vonatkoznak.

A Kbt. 104-105. §-ai által rögzített keretmegállapodás nem minősül külön eljárásfajtának, az egy közbeszerzési módszer, melynek segítségével az ajánlatkérő a közbeszerzését két lépcsőben valósítja meg.

A KÉ. 2019. évi 106. szám, 2019. június 4-i útmutatója szerint „a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárás az előre pontosan meg nem határozható beszerzési igények kielégítésére alkalmas. Erre is tekintettel, a keretmegállapodás önmagában nem eredményeztet beszerzési kötelezettséget az ajánlatkérő és teljesítési kötelezettséget – értelemszerűen a magába a keretmegállapodásba foglalt kötelezettségek (pl. ajánlattételi kötelezettség, szerződéskötési kötelezettség) kivételével – a nyertes ajánlattevő részéről. A

beszerzési kötelezettség csak a keretmegállapodás alapján történő versenyújranyítás, közvetlen megrendelés során jelenik meg, ezért javasolt e beszerzési kötelezettség konkrét meghatározása a keretmegállapodásban.”

Az ajánlatkérő véleménye szerint megállapítható, hogy az ajánlattevők ezen sajátos beszerzési módszer alkalmazása során eleve bizonytalanságban vannak:

- egyrészt azért, mert – a Kbt. 104. § (7) bekezdése alapján – az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani, tehát nem tudják a részes ajánlattevők, hogy egyáltalán lesz-e lehívás a keretből,
- másrészt az is bizonytalan az első szakaszban, hogy ha lesz lehívás, arra mikor, és milyen tárgyban, mértékben kerül sor.

A bíráló elhúzódásával az ajánlatkérő nem növelte továbbá a keretmegállapodás természetéből fakadó bizonytalanságokat.

Az ajánlatkérő kérte a D.2/13/2021. számú és a D.65/13/2021. számú határozatok figyelmen kívül hagyását, mivel azok más ténybeli alapokon nyugszanak.

A Döntőbizottság hivatkozott döntései egyediek. Az ajánlatkérő áttekintette a 2020 évi döntőbizottsági határozatokat, és egyetlen olyan határozatot sem talált, melyben a Kbt. 70. § (1) bekezdés megsértését állapította volna meg a Döntőbizottság a Kbt. 70. § (2) bekezdésére figyelemmel.

Az ajánlatkérő szerint egy meglehetősen új jogalkalmazói elvárás körvonalazódik, amely most fog ismertté válni az ajánlatkérők között, azzal, hogy a hivatkozott határozatok mindegyike bírósági felülvizsgálattal került megtámadásra.

A D.2/13/2021. számú és a D.65/13/2021. számú határozatok által megtestesített (és a bíróság által meg nem erősített) új döntőbizottsági gyakorlatra figyelemmel az ajánlatkérő kérte, hogy amennyiben jogsértést állapít meg a Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben, a bíróság kiszabását mellőzze, és helyette lehetőség szerint figyelmeztetést alkalmazzon, ami mintegy iránymutatásul is fog szolgálni a joggyakorlat számára.

Mindvégig a felelős és hatékony közpénzfelhasználás elvét szem előtt tartva, és jogkövető magatartást tanúsítva járt el a jogorvoslással érintett eljárás során. Az ajánlatkérő a körülményekhez képest a lehető legrövidebb időn belül befejezte a bírálatot, és kötötte meg a keretmegállapodást, a nyertes ajánlattevő kööttségének fenntartása mellett.

23. Az ajánlatkérő a Döntőbizottság által folytatott bizonyítási eljárásban, a Döntőbizottság felhívására 2021. július 16-án tett nyilatkozatában a fentiekén kívül előadta, hogy az eljárást megindító felhívás II.2.7) pontja alapján a keretmegállapodás futamideje 48 hónap, ami 24 hónappal meghosszabbítható.

A Közbeszerzési Útmutató rendelkezése alapján a második szakaszban, azaz a tényleges és konkrét beszerzési igény megvalósítását célzó konzultációk során a keretmegállapodás első szakaszában vállalt árakat az ajánlattevőknek 48+24 hónapig fenn kellett tartaniuk, a keretmegállapodásra vonatkozó speciális szabályok szerint.

Ezen előírások tudatában tették meg ajánlatukat az ajánlattevők.

Ebből az következik, hogy semmiféle érdeksérelmet nem okozott számukra az, hogy az eljárás befejezésére a Kbt. 70. § (2) bekezdésen túli időpontban került sor, különös tekintettel arra, hogy ajánlati kötöttségüket az összegezésig fenntartották.

Az ajánlatkérő a keretmegállapodás futamidejét 48+24 hónap időtartamra tervezte, ezen időszak alatt tud konzultációkat megindítani, amikor a tényleges beszerzési igényre kér ajánlatot, azzal, hogy a konzultáció során az ajánlattevő a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot köteles tenni. Az ajánlatkérő a keretmegállapodás első szakaszában nem határozta meg, hogy az adott beszerzési igény mikor merül fel, hiszen ez a keretmegállapodás lényege.

Nyilatkozott, hogy a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárást a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet alapján folytatta le.

24. Az ajánlatkérő 2021. szeptember 6-án közölte, hogy a jelen közbeszerzés nem támogatásból valósul meg.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

25. Az ajánlatkérő a 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a Kbt. Harmadik Része szerinti nyílt eljárását 2018. november 30-án indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot.

26. A Döntőbizottság a kezdeményezés vizsgálata alapján a jogsértést az alábbi indokokra tekintettel megállapította az ajánlatkérővel szemben.

27. A hivatalbóli kezdeményezésre irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki:

A nemzeti jog

A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet) 1. § (2) bekezdése szerint a közszolgáltatói szerződések megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokra a Kbt. Második fejezetének szabályait az e rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

A 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet értelmében:

Keretmegállapodások

18. § (1) Az ajánlatkérő közbeszerzését e rendeletben meghatározott eljárás eredményeként kötött keretmegállapodás útján is megvalósíthatja.

(2) Az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő megjelöli, hogy az eljárás egy vagy több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányul, és hogy – a (3) bekezdésben foglaltakra tekintettel – az adott keretmegállapodás alapján beszerzés megvalósítására milyen módon vagy módokon kerülhet sor. Ennek során a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli.

(4) Több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetében az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő köteles megadni az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tevők keretszámát, amelynek legfeljebb a felső határáig terjedő számú ajánlattevővel köt majd keretmegállapodást. A keretszámnak a közbeszerzés tárgyához, az eljárás sajátos jellemzőihez kell igazodnia, és minden körülmény között biztosítani kell a valódi versenyt. A keretmegállapodást akkor kell a keretszám felső határáig terjedő számú ajánlattevővel megkötni, ha az eljárásban legalább a keretszám felső határának megfelelő számú érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő vesz részt. Ha a legkedvezőbb ajánlatot tevők keretszámának felső határán több ajánlat azonos, az ajánlatkérő a Kbt. 77. § (5) bekezdés alkalmazása helyett úgy is dönthet, hogy az összes ilyen azonos ajánlatot tevővel keretmegállapodást köt. Több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetében az eljárás akkor is eredménytelennek nyilvánítható, ha csak egy érvényes ajánlatot nyújtottak be. Több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetén a Kbt. 69. § (5) bekezdés második mondata minden, a keretmegállapodásban részes ajánlattevőre alkalmazandó.

(5) Keretmegállapodás legfeljebb nyolc évre köthető, kivéve a kellően – különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel – indokolt kivételes eseteket. Ennek során mérlegelni kell, hogy az adott keretmegállapodáshoz kapcsolódó sajátosságok szükségessé teszik-e a hosszabb határozott időtartam meghatározását, és az nem aránytalanul korlátozza-e a versenyt. A nyolc évnél hosszabb tartamú keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetni a hosszabb időtartam meghatározásának indokolását.

A Kbt. 70. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni. Az ajánlatkérő a 69. §-tól eltérően az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést, ha az adott eljárásban végleges árajánlatok mindegyike meghaladja a – 75. § (4) bekezdésének megfelelően igazolt – rendelkezésre álló anyagi fedezet összegét. Ha az ajánlatkérő nem végzi el az ajánlatok bírálatát, az eredménytelen eljárásra tekintettel az ajánlatkérő nem élhet a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás indításának lehetőségével a 98. § (2) bekezdés a) pontja szerint. Az ajánlatkérő a 69. §-tól eltérően az ajánlatok bírálata és értékelése nélkül meghozhatja az eljárás eredménytelenségéről szóló döntést akkor is, ha az eljárás eredménytelensége a 75. § (2) bekezdés e) pontján alapul.

(2) Ha az ajánlatkérő az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, *az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot*. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megadott határidőben nem nyilatkozik, úgy kell tekinteni, hogy ajánlatát az ajánlatkérő által megjelölt időpontig fenntartja. Ha valamelyik ajánlattevő az ajánlatát nem tartja fenn, az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontját követően az eljárás további részében az értékelés során ajánlatát figyelmen kívül kell hagyni.

Nyílt eljárás

A Kbt. 81. § (11) bekezdés második fordulata értelmében a nyílt eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Az ajánlati kötöttség időtartamát az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban nem határozhatja meg annak kezdetétől számított harminc – építési beruházás esetén, valamint ha a közbeszerzési

eljárást külön jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzés mellett folytatják le hatvan – napnál hosszabb időtartamban.

XVI. FEJEZET

SAJÁTOS BESZERZÉSI MÓDSZEREK

Keretmegállapodások

A Kbt. 104. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő közbeszerzését keretmegállapodás útján is megvalósíthatja.

(2) Ennek során az e törvényben foglaltaknak megfelelően közbeszerzési eljárás lefolytatásával keretmegállapodást köt, majd beszerzését a keretmegállapodás alapján ezen alcím szabályai szerint valósítja meg.

(3) Az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő megjelöli, hogy az eljárás egy vagy több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás megkötésére irányul, és hogy a 105. §-ban foglaltaknak megfelelően az adott keretmegállapodás alapján beszerzés megvalósítására milyen módon vagy módokon kerülhet sor. Ennek során a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli. Az ajánlatkérő úgy is rendelkezhet, hogy a keretmegállapodás különböző részei esetében – függetlenül attól, hogy az eljárásban részajánlat tételére lehetőség volt-e – a szerződések megkötésére a 105. § (1) bekezdése vagy több ajánlattevő részvétele esetén a 105. § (2) bekezdése szerint lehetséges eltérő módokon kerül sor.

(4) A keretmegállapodás alapján – a 29-30. § és a 31-32. § eseteiben – csak az eljárást megindító vagy meghirdető felhívásban azonosított ajánlatkérők jogosultak a keretmegállapodásban részes ajánlattevőkkel szerződést kötni.

(5) Több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetében az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő köteles megadni az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tevők keretszámát, amelynek legfeljebb a felső határáig terjedő számú ajánlattevővel köt majd keretmegállapodást. A keretszámnak a közbeszerzés tárgyához, az eljárás sajátos jellemzőihez kell igazodnia, és minden körülmény között biztosítania kell a valódi versenyt. A keretszámnak legalább három ajánlattevőt kell magában foglalnia, a keretmegállapodást azonban csak akkor kell legalább három ajánlattevővel megkötni, ha az eljárásban legalább három érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő vesz részt. Ha a legkedvezőbb ajánlatot tevők keretszámának felső határán több ajánlat azonos, az ajánlatkérő a 77. § (5) bekezdés alkalmazása helyett úgy is dönthet, hogy az összes ilyen azonos ajánlatot tevővel keretmegállapodást köt. Ha az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban azt jelölte meg, hogy az eljárás a 105. § (2) bekezdése szerinti keretmegállapodás megkötésére irányul, az eljárás akkor is eredménytelennek nyilvánítható, ha csak egy érvényes ajánlatot nyújtottak be. Több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodás esetén a 69. § (5) bekezdés második mondata minden, a keretmegállapodásban részes ajánlattevőre alkalmazandó.

(6) Keretmegállapodás legfeljebb négy évre köthető, kivéve a kellően – különösen a keretmegállapodás tárgyára tekintettel – indokolt kivételes eseteket. Ennek során mérlegelni kell, hogy az adott keretmegállapodáshoz kapcsolódó sajátosságok szükségessé teszik-e a hosszabb határozott időtartam meghatározását, és az nem aránytalanul korlátozza-e a versenyt. A négy évnél hosszabb tartamú keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetni a hosszabb időtartam meghatározásának indokolását.

(7) Az ajánlatkérő nem köteles beszerzését a keretmegállapodás alapján megvalósítani, különösen a több évre kötött keretmegállapodás esetében vagy ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az új eljárást megindító felhívásban utalnia kell erre a körülményre, és – ha

az eljárás hirdetménnyel indul – az új hirdetmény közzétételéről haladéktalanul értesítenie kell a keretmegállapodást kötött ajánlattevőket.

(8) A keretmegállapodás alapján szerződés kizárólag a keretmegállapodás időtartama alatt köthető, és a keretmegállapodás alapján beszerzett mennyiség nem haladhatja meg a keretmegállapodásban előírt teljes mennyiséget.

(9) Ha a keretmegállapodás alapján írásbeli konzultációra vagy a verseny újraindítására kerül sor, a keretmegállapodásban meghatározott feltételeket az írásbeli konzultáció, illetve a verseny újraindítása során lényegesen nem lehet módosítani.

A Kbt. 131. § (1) bekezdése szerint eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel – közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közzolt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.

(5) A nyertes ajánlattevő és – a (4) bekezdés szerinti esetben – a második legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlati kötöttsége az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésnek az ajánlattevők részére történt megküldése napjától számított harminc – építési beruházás esetén hatvan – nappal meghosszabbodik.

(6) Az ajánlatkérő a szerződést az ajánlati kötöttség (5) bekezdés szerinti időtartama alatt köteles megkötni. Ha e törvény másként nem rendelkezik, nem köthető meg azonban a szerződés az írásbeli összegezés – ha az összegezés javítására kerül sor és az eljárás eredményességére, az ajánlat érvényességére vagy az értékelés eredményére vonatkozó adat módosul, a módosított összegezés – megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig, a 115. § szerinti eljárás esetén az írásbeli összegezés megküldése napját követő öt napos időtartam lejártáig.

A Kbt. 112. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

28. A közösségi jog

A közösségi értékhatár alatti közbeszerzések esetében is az Európai Bíróság joggyakorlata szerint tiszteletben kell tartani az Európai Unió alapelveit.

Többek között a C-220/06. sz. ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság kimondta az alábbiakat:

„75 Az egyenlő bánásmód elve és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma többek között átláthatósági kötelezettséget foglal magában, amely lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő hatóság biztosítsa ezen elvek tiszteletben tartását. Ezen, e hatóságot terhelő átláthatósági kötelezettség azt jelenti, hogy minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, ami lehetővé teszi a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések versenyre történő megnyitását és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését (lásd analógia útján a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 49. pontját és az ANAV-ügyben hozott ítélet 21. pontját).”

29. A jelen közbeszerzés vonatkozásában irányadó kogens Kbt. fenti rendelkezései és az Európai Unió alapelvei alapján, az ajánlatkérő az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn

belül köteles elbírálni, az ajánlatkérőnek tiszteletben kell tartani az átláthatósági kötelezettségét.

A bírálat időtartama tekintetében a Kbt. 70. § (2) bekezdése szolgál támpontul. E szerint az ajánlatkérő a bírálatot főszabályként az ajánlati kötöttség időtartama alatt végzi el, ha az elbírálást nem tudja olyan időtartam alatt elvégezni, hogy az ajánlattevőknek az eljárást lezáró döntésről való értesítésére az ajánlati kötöttség fennállása alatt sor kerüljön, felkérheti az ajánlattevőket ajánlataiknak meghatározott időpontig történő további fenntartására, az ajánlati kötöttség kiterjesztése azonban *nem haladhatja meg az ajánlati kötöttség lejártának eredeti időpontjától számított hatvan napot*.

A nyílt eljárás tekintetében az ajánlati kötöttségről a Kbt. 81. § (11) bekezdése rendelkezik.

A szerződés megkötésének szabályait a Kbt. 131. §-a rögzíti, amelynek során az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a szerződéskötési tilalmi időszakra, e rendelkezések azonban nem érintik az ajánlatkérőnek a Kbt. 70. § (1) bekezdésében rögzített azon kötelezettségét, hogy az ajánlatokat a lehető legrövidebb időn belül köteles elbírálni.

Az ajánlatkérő az ajánlattevőket nem hagyhatja bizonytalanságban, az ajánlattevők a kapacitásaikról, azok lekötéséről a közbeszerzési eljárás kiszámítható feltételei alapján dönthetnek, az ajánlatkérő a bírálatot a Kbt. szabályozásának megfelelően köteles elvégezni.

30. A közbeszerzési szerződésmódosításokkal kapcsolatos tényállás tekintetében, azonban a közbeszerzési eljárásban a versenyfeltételek biztosítása, a lényeges feltétel módosítás körében a Kúria a Kfv.VI.38.008/2018/6. számú ítéletében kimondta:

„(47) A módosítással a felek az eredeti szerződéses feltételtől lényegesen eltérő érdemi feltételt határoztak meg, hiszen ha a módosítás szerinti teljesítési véghatáridőt határozta volna meg a felperes közbeszerzési eljárás megindításakor, akkor az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívül más ajánlattevő is részt vehetett volna, illetve a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat is nyerhetett volna.

(48) Az eljárás megnevezésében megjelölt dátum nem tekinthető csupán technikai információnak. Abban nem véletlenül szerepel, a 2016. év éppen azt jelzi, hogy a beszerzési igény a 2016-ban merült fel, azt még abban az évben, és nem 2017-ben kell teljesíteni.”

31. A konkrét esetben az ajánlatkérő az ajánlati kötöttség minimális időtartamáról a felhívás IV.2.5) pontjában rendelkezett, amely az ajánlattételi határidő lejártától számítva 60 napban került meghatározásra.

Az ajánlatkérőnek főszabály szerint tehát ezen időtartam alatt – 2019. február 13. napjától számítottan 60 napon belül – a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdése alapján a bírálatot el kellett végezni.

Az ajánlatkérő az ajánlati kötöttséget ugyan meghosszabbíthatta, ennek időtartama azonban az irányadó Kbt. 70. § (2) bekezdése értelmében a bírálat szempontjából az eredeti ajánlati kötöttség lejártának napjától számított hatvan napot nem haladhatta meg.

32. Az ajánlatkérő a közbeszerzés teljesítési határidejét a felhívás II.2.7) pontjában rögzítette, mely szerint a keretmegállapodás időtartama 48 hónap, a szerződés meghosszabbítható. A szerződés időbeli hatálya az ajánlatkérő egyoldalú döntésével meghosszabbítható a keretmegállapodásban is rögzített keretösszeg eléréseig, de legfeljebb további 24 hónappal.

A keretmegállapodásos eljárásban a Kbt. 104. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a keretmegállapodásban részes ajánlattevőket ajánlattételi, illetve szerződéskötési kötelezettség terheli. E tekintetben a 307/2015. (X.27.) Korm. rendelet, e Korm. rendelet keretmegállapodásokra vonatkozó szabályai eltérő rendelkezéseket nem tartalmaznak.

Az ajánlatkérő ajánlati kötöttsége alól a Kbt. – az ajánlatkérő által hivatkozott – 104. § (7) bekezdésében ugyan mentesülést enged, különösen a több évre kötött keretmegállapodás esetében, vagy ha a keretmegállapodást kötött ajánlattevők száma nem teszi lehetővé a valódi versenyt. E mentesülési szabály azonban nem jelentheti a közbeszerzés alapelveinek, az átláthatósági kötelezettség, a nyilvánosság, az odaítélési eljárás pártatlanságának sérelmét.

33. Az ajánlatkérő a jelen közbeszerzési eljárás vonatkozásában tartozik igazolni a kivételes körülmények fennállását. A kógens Kbt. alapján az ajánlatkérőnek a Döntőbizottság eltérő tényállás alapján hozott joggyakorlatára vonatkozó érvelése nem elfogadható.

Az ajánlatkérőnek a jogorvoslat tárgyát képező közbeszerzési eljárás vonatkozásában kell igazolnia a jogszerű eljárását.

34. Ugyancsak a közbeszerzési szerződések módosításának jogszerűségével kapcsolatban, azonban a közbeszerzési eljárás feltételeinek meghatározása kapcsán az ajánlatkérő kockázatával foglalkozik a Kúria a következő ítéletében:

Kúria Kfv.VI.37.948/2019/5. számú ítélete:

„[28] Az ajánlati kötöttség beálltanak időpontja és a szerződéskötés időpontja valóban két egymástól eltérő időpont, amelyek között jelentős időbeli eltérés lehet. Ez azonban nem változtat azon, hogy az ajánlatkérő kockázata körébe tartozik a teljesítési határidő meghatározása. *Az ajánlatkérőt terhelő kellő gondosság a szerződéskötési időpontra is vonatkozik. Közömbös, hogy ezt az ajánlatkérő mely okoknál fogva mérte fel tévesen.*

Szerződésmódosításra ugyanis csak akkor kerülhet sor jogszerűen, ha azt olyan körülmények indokolják, amelyet kellő gondossággal sem lehetett előre látni. Túl azon, hogy a felperes a szerződés későbbi időpontban való megkötésére a szerződésmódosítást indokoló körülmények körében ugyancsak nem hivatkozott, az egyébként sem alapozhatta volna meg a szerződésmódosítás jogszerűségét, mert a szerződéskötés időpontjának kalkulálása is az ajánlatkérő felelőssége. Az ajánlati kötöttség valóban beáll az ajánlattételi határidő lejártával, de ez nem mentesíti a felperest a Kbt. rendelkezéseinek megtartása alól. Ha a felhívásban – a kellő gondosságot nélkülözve – hibásan méri fel a szerződéskötés időpontját, és erre figyelemmel a teljesítési határidőt, akkor annak következményeit viselnie kell, tévedését nem korrigálhatja szerződésmódosítással.”

35. Az ajánlatkérő a konkrét esetben tévesen mérte fel a keretmegállapodás megkötésének időpontját, amelynek kimentése az ajánlatkérő által nem történt meg, az ajánlatkérő az irányadó Kbt. sérelmével járt el.

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.7) pontjában rögzítette a keretmegállapodás időpontját, 48 hónapot, amely legfeljebb további 24 hónappal meghosszabbítható, amely 48 hónapos alap időtartam fele ténylegesen az ajánlattételi határidőtől az írásbeli összegezés meghozataláig eltelt.

36. A Kbt. jelen közbeszerzési eljárásban irányadó rendelkezéseire tekintettel a Döntőbizottság nem fogadta el az ajánlatkérőnek a Kbt. 2021. február 1-étől hatályos 70. § (2a) bekezdésére történt hivatkozását sem. Mindazonáltal az ajánlatkérő ajánlati kötöttségének sérelme a Kbt. 2021. február 1-étől hatályos 70. § (2a) bekezdése alapján is fennállna, a száznyolcvan napot meghaladja.

37. A Kbt. 46. § (1) bekezdése alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását – annak előkészítésétől az eljárás alapján kötött szerződés teljesítéséig – írásban köteles dokumentálni, a kommunikációnak a Kbt. 40. § (1) bekezdése szerint az EKR rendszerben meg kell jelennie.

Az előkészítés vonatkozásában az EKR rendszerben a becsült értékre, a fedezetigazolásra, az indító döntésre, a bíráló bizottság megbízólevelére és összeférhetlenségi nyilatkozatokra, Közbeszerzési Szabályzatra vonatkozó adatok lelhetők fel, továbbá az EKR rendszer szerint a 2020. szeptember 30-i eljárási cselekményt követően az ajánlatkérő az írásbeli összegezést 2021. március 31-én készítette el. E két időpont közötti időszakban semmilyen eljárási cselekmény nem történt.

Az írásbeli összegezés megküldésére 2021. március 31-én került sor, ezáltal az ajánlati kötöttség kiterjesztése 2019. február 13-tól meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdésében megengedett maximálisan 120 napot, amely 2019. április 15-én lejárt.

Az ajánlatkérő 23 hónappal, azaz majdnem 2 évvel meghaladta a Kbt. 70. § (2) bekezdése alapján irányadó időtartamot.

38. A fentiek alapján a Döntőbizottság a jelen közbeszerzésre irányadó Kbt. kógens szabályozására tekintettel nem fogadta el az ajánlatkérőnek a jogorvoslati eljárásban benyújtott utólagos jogi és ténybeli érvelését, az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 70. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 70. § (1) bekezdésének első mondatát.

39. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel – a hivatalbóli kezdeményezés körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján állapította meg a jogsértés megtörténtét, és a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben, a rendelkező részben foglaltak szerint.

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

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

(11) A Közbeszerzési 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.

41. A Döntőbizottság a bírság kiszabását a közbeszerzések átláthatóságának elvét védő, az ajánlatkérő bírálati kötelezettségének megsértésére tekintettel indokoltnak tartotta.

A bírság mértékének megállapítása során a Döntőbizottság az eset valamennyi releváns körülményét mérlegelte.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére vette figyelembe a jogsértés súlyát, azt, hogy alapvető rendelkezéseket védő tételes jogszabályi rendelkezések sérelmét állapította meg az ajánlatkérővel szemben, továbbá a közbeszerzés tárgyát. Az ajánlatkérő terhére mérlegelte, hogy a jogsértés nem reparálható, és figyelemmel volt a megállapított mulasztásban megnyilvánuló jogsértés különösen hosszú időtartamára is.

Mérlegelte az ajánlatkérő terhére a közbeszerzés nemzeti értékhatárt meghaladó magas értékét, továbbá azt, hogy vele szemben korábban több esetben, köztük a D.331/24/2019. számú határozataiban jogsértést, és bírságot is megállapított. Mérlegelte az ajánlatkérő terhére azt, hogy nem támogatásból megvalósult közbeszerzésre tekintettel a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. Az ajánlatkérő javára nem tudta mérlegelni a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, mert az ajánlatkérő a jogszabályi kötelezettségét meghaladó együttműködést nem tanúsított, és a jogsértés megvalósítását vitatta.

Az ajánlatkérő javára mérlegelte a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt rövidebb időtartamot, továbbá az ajánlatkérő által alkalmazott keretmegállapodásos sajátos beszerzési módszert.

Figyelembe vette azt is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható.

A fenti indokok alapján a Döntőbizottság a rendelkező részben meghatározott mértékű bírság kiszabását tartotta indokoltnak.

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

43. A Döntőbizottság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

44. 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) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

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

Budapest, 2021. szeptember 16.

Dr. Horváth Éva sk.
a tanács elnöke

Bán János sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Peleskey Viktória sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapja:

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