



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.236/ 11 /2023.

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

A hivatalbóli kezdeményező: Állami Számvevőszék
(Budapest, Apáczai Csere J. u. 10.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Baffia Gergely Gábor jogtanácsos

A beszerző: Alpokalja Integrált Szociális Intézmény Győr-
Moson-Sopron Vármegye
(Sopron, Tómalom u. 23.)

A beszerző képviselője: Dr. Górné Csaba ügyvéd
Francsics és Társai Ügyvédi Iroda (Budapest,
Katona József u. 6. 2/24.)

A kérelmezett: KLI-SEC GrOUP Kft.
(Sopron, Csengery u. 30-32.)

A beszerzés tárgya, értéke: Élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátása határozatlan időre -
Kbt. mellőzése 46.656.000.-Ft

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

H A T Á R O Z A T – o t.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére tekintettel 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző Zsira, Rákóczi u. 12. szám alatti telephelyének élőerős őrzés-védelmi feladatainak ellátására határozatlan időre szóló, a beszerző és a kérelmezett között 2020. március 31-én létrejött szerződés semmis.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 500.000.-Ft azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a bírságok 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 az ügyfelek 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. A hivatalbóli kezdeményező az államháztartás központi alrendszerébe tartozó Alpokalja Integrált Szociális Intézmény Győr-Moson-Sopron Vármegye (2023. március 2. előtti megnevezése: Győr-Moson-Sopron Megyei Alpokalja Szociális Központ) költségvetési szervnél (továbbiakban: beszerző) a dologi kiadások kiválasztott rovatain elszámolt, kiválasztott mintatételekhez kapcsolódó jogszabályi előírások érvényesülését, azoknak való megfeleléséget vizsgálta.

2. Az ellenőrzés során kiválasztott kiadási tételek szerint a KLI-SEC GROUP Kft. (továbbiakban: kérelmezett) részére 2022. február havi „Biztonsági szolgálat Zsira otthon – 672 óra” teljesítés alapján KLSC-2022-14 sorszámú számla szerinti kifizetés (1.243.200 Ft/hó + áfa) 1.578.864 Ft volt, illetve 2022. március havi „Biztonsági szolgálat Zsira otthon – 744 óra” teljesítés alapján KLSC-2022-31 sorszámú számla szerinti kifizetés (1.376.400 Ft/hó + áfa) 1.748.028 Ft volt.

3. A beszerző közbeszerzési eljárást nem folytatott le, beszerzési eljárása során 2020. február 27-én három ajánlatot kért emailben három gazdasági szereplőtől.

4. Az eljárása eredményeként a beszerző 2020. március 31-én épület élőrős őrzés-védelmi feladatainak ellátására határozatlan időre szóló megbízási szerződést kötött a kérelmezettel.

A megbízási szerződés 2.1. pontja szerint a szerződés tárgya a beszerző Zsira, Rákóczi u.12. szám alatti telephelyének élőrős őrzés-védelme. A 2.2. pontja rögzítette, hogy a szerződés 2020. április 1. napjától határozatlan időre szólt.

A megbízási szerződés 10.2. pontja a teljesített feladatok után járó megbízási díjat 1.350 Ft/óra +Áfa összegben rögzítette. A felek megállapodtak abban, hogy a szerződést bármelyik fél 30 napos felmondási idő kikötésével megszüntetheti.

5. A felek a 90814-S/1266-1/2021. iktatószámú, 2021. december 31. napján kelt szerződésmódosítással a megbízási díjat 1.850 Ft/óra+Áfa összegre módosították 2022. január 1. napjától.

6. A beszerző és a kérelmezett között létrejött szerződés megszüntetésére a kérelmezett felmondásának közlését követően 2022. december 31. napján került sor.

7. A beszerző a kérelmezett részére 2020. április 1. napjától 2021. december 31. napjáig 20.736.000.-Ft összeget fizetett ki. Ezt követően 2022. január 1. napjától 2022. december 31. napjáig 16.196.750.-Ft kifizetésére került sor a beszerző részéről.

A hivatalbóli kezdeményezés

8. A hivatalbóli kezdeményező 2023. június 19-én terjesztette elő jogorvoslati kezdeményezését, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. §-ának (5) bekezdése alapján – a Kbt. 152. §-a (1) bekezdés b) pontjában foglaltakra figyelemmel.

9. Hivatkozott arra, hogy a beszerző költségvetési szerv, a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint – az ügyletkötés idején hatályos rendelkezések alapján, azaz - a Kbt. 5. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerint a törvény személyi hatálya alá tartozó szervezet, ezért a Kbt. 4. § (1)- (2) bekezdés és a 15. § (1) bekezdése b) pont alapján a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében a törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás lefolytatására kötelezett.

10. Erre figyelemmel a vállalkozói szerződés szerinti szolgáltatás becsült értéke az alacsonyabb összegű mintatétel havi kifizetése alapulvételével 48 hónapra (1.578.864.-Ft x 48) 75.785.472.-Ft.

A beszerző az előerős őrzés-védelmi feladatok elvégzésére a Kbt. 4.§ (1)-(2) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárást nem folytatta le, a megbízási szerződést annak mellőzésével kötötte meg.

11. A fentiek alapján a beszerző a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezetként megsértette a kötelezettségvállalás idején hatályos Kbt. 4. §-ának (1) bekezdésében és a Kbt. 15. § (1) bekezdése b) pont szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét, beszerzését a rendelkezésre álló adatok alapján közbeszerzési eljárás mellőzésével bonyolította le.

12. A beszerző észrevételében foglaltakra a hivatalbóli kezdeményező fenntartotta a kezdeményezésében írtakat, kifejtette, hogy a szolgáltatás becsült értékére vonatkozóan valóban a 18 millió forintos értékhatár veendő figyelembe, ugyanakkor megjegyezte, hogy a beszerzés ezen értékhatárt is meghaladta. Tekintve, hogy a beszerző költségvetési szerv, álláspontja szerint nem vehető figyelembe a szakértelem hiányára tett észrevétele és kiemelte, hogy a becsült érték meghatározásának kötelezettsége az eljárása megindítását megelőzően terheli a beszerzőt.

A beszerző észrevétele

13. A beszerző - a jogsértés megtörténtét nem vitatva - a mérlegelés körében figyelembe vehető körülményekre és az irányadó közbeszerzési értékhatárra vonatkozóan a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakra tett észrevételt.

14. Kérte, hogy a Döntőbizottság a bírság kiszabására vonatkozó mérlegelés körében vegye figyelembe az előadott körülményeket, és a Kbt. 137.§ (3) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy a szerződés nem semmis, tekintettel arra, hogy kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez.

15. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a hivatalbóli kezdeményezésben szereplő bruttó 75.785.472.-Ft-nál lényegesen kisebb összeg, mindösszesen nettó 36.932.750.-Ft került ténylegesen kifizetésre a szerződés megszűnéséig, továbbá felhívta a figyelmet, hogy a becsült érték vizsgálata során nettó és nem bruttó érték figyelembe vétele szükséges.

A szerződés alapján 2020. évben mindösszesen nettó 8.910.000.-Ft + áfa került kifizetésre, 2021. évben pedig nettó 11.826.000.-Ft + áfa. 2021. december 31-én a kérelmezett kezdeményezésére sor került a szerződés módosítására, az alkalmazott óradíj 2022. január 1. napjával nettó 1.850.-Ft/óra-ra emelkedett. Ezen emelt díj alkalmazásával 2022. évben mindösszesen nettó 16.196.750 Ft + áfa került kifizetésre. A kérelmezett 2022. november 30. napján megküldött levelével kezdeményezte a szerződés megszüntetését, amely alapján a szerződés 2022. december 31. napjával megszűnt, ezt követően a szerződés alapján teljesítés nem történt. A feladat ellátására vonatkozó igény az ajánlatkérőnél nem szűnt meg, azt a szerződés megszűnését követően saját munkavállaló alkalmazásával biztosította, ezért a közbeszerzés mellőzése 2022. december 31. napját követően nem merül fel.

16. A beszerző álláspontja szerint ugyanakkor az irányadó közbeszerzési értékhatár nem a Kbt. 15. § (1) bekezdése b) pont alapján a költségvetési törvényben megállapított nettó 15 millió forint szerint vizsgálendő, hanem a Kbt. 111. § d) pontjára tekintettel az irányadó közbeszerzési értékhatár nettó 18 millió forint, tekintettel arra, hogy a szerződés tárgya a 3. sz. melléklet szerinti nyomozási és biztonsági szolgáltatások körébe esik.

A szerződés alapján ténylegesen kifizetett ellenérték ezen értékhatárt is meghaladja, ugyanakkor kérte a jogsértés súlyosságának mérlegelése körében figyelembe venni, hogy nem a nettó 15 millió forintos értékhatár mellett kötött bruttó 75.785.472.-Ft értékű szerződést, hanem nettó 18 millió forintos értékhatár mellett került sor nettó 36.932.750.-Ft kifizetésére, így a szabálytalansággal érintett összeg lényegesen kisebb a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltaknál.

17. A beszerző a Kbt. 137. § (1)-(3) bekezdésében foglaltakkal és a szerződés érvénytelenségével kapcsolatban előadta, hogy a szerződés megszűnéséig történő teljesítésekhez kapcsolódóan az eredeti állapot nem állítható helyre a szerződés Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pont szerinti semmisségének kimondása esetén. A beszerző a Kbt. 137. § (2) bekezdése szerinti hirdetményt a szerződéskötési szándékáról nem adott fel, ezért a Kbt. 137. § (2) bekezdésében foglaltak nem állnak fenn. A Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján ugyanakkor a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. Erre tekintettel kérte a Közbeszerzési Döntőbizottságot, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglaltak alapján tekintsen el a tárgybeli szerződés semmissé nyilvánításától. A „kiemelkedően fontos közérdek” kitétel fennállását az adott ügy egyedi jellemzői alapján lehet megítélni. A joggyakorlat értelmében a kiemelkedően fontos közérdek megállapíthatósága szempontjából alapvető jelentősége az ajánlatkérő által a szerződéssel elérni kívánt célnak, a szolgáltatás rendeltetésének van (KJD2019. 25.).

Kiemelkedően fontos közérdeknek minősítette például a Döntőbizottság „a vagyoni védelmi feladatok ellátása kulturális közjavakhoz kapcsolódott, igen jelentős értékű kutatási projektekhez szükséges központi energetikai korszerűsítéséhez, üzembiztonságához járult hozzá a beszerzés, egészségügyi prevenciók, illetve alapellátásra vonatkozó szolgáltatások teljesültek, továbbá a nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségűvé minősített beruházásokhoz (infrastruktúra-fejlesztésekhez) kapcsolódó régészeti feltáró tevékenységet végeztek.”

Az érintett intézmény élőerős őrzés-védelme elengedhetetlen a műemléki védelem alatt álló, nyilvánosan látogatható intézmény mindennapi működéséhez, a gyűjteményben őrzött állami

tulajdonú műemlék épület és a park, műtárgyak biztonságához, munkát végző kollégák munkavégzéséhez, valamint az intézmény alap- és egyéb közfeladatainak ellátásához. Kiemelte, hogy a szerződés teljesítési időszaka a COVID19 járvány időszakára esett, amikor különösen fontos volt az őrzés-védelmi munkatársak helytállása az elkülönítési és karantén szabályok betartása során. A lakók nagyrésze gondnokolt ellátott, akiknek a felügyelete intézményi feladat. Ebben az esetben az intézménybe történő ki- és bejárás portaszolgálat által kontrollált feladat. A feladat vonatkozik az ellátottakra és az intézménybe érkező külső személyekre egyaránt. Amennyiben ezen szolgáltatások nincsenek az intézményben folyamatosan, zökkenőmentesen biztosítva, az nem csak a mindennapi ellátási tevékenységet és alapfeladatainak ellátását lehetetlenítené el, de súlyosan veszélyeztetné az állami tulajdonban álló kulturális javak biztonságát és megfelelő őrzését is. A kastély dísztermében egyedülálló belsőépítészeti elemek, képzőművészeti alkotások (falfestmény, freskó, csillárok, díszített mennyezet) találhatóak. A kastélyépület kiemelkedő látnivalóit, belsőépítészeti műemléki elemeit a mellékelt csatolt kiadvány tartalmazza összefoglalóan. Kérte továbbá annak figyelembevételét is, hogy a beszerző már a jelen jogorvoslati eljárás megindítását megelőzően is megszüntette a jogsértő helyzetet, a szerződés már 2022. december 31-én megszűnt, a feladat saját munkavállaló alkalmazásával kerül ellátásra.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

18. A Döntőbizottság – a Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontjára tekintettel – rögzíti, hogy a beszerző 2020. március 31. napján kötötte meg a kezdeményezéssel érintett vállalkozási szerződést, ezért a kezdeményezésben foglaltak vizsgálatára a Kbt. ezen időpontban hatályban volt rendelkezéseit alkalmazza.

19. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdés b.) pontja szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdésében foglalt határidőn belül kezdeményezte a jogorvoslati eljárást, a beszerző a jogsértést nem vitatta, ezért a Döntőbizottság a kezdeményezésben foglaltakat érdemben vizsgálta.

20. A Döntőbizottságnak a kezdeményezés keretei között eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a beszerző jogszerűen járt-e el, amikor közbeszerzési eljárás lefolytatását mellőzve kötött vállalkozási szerződést a kérelmezettel 2020. március 31-én határozatlan időre élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátása tárgyában.

21. A Kbt. 2. § (7) bekezdés első fordulata értelmében, a törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza.

24. közbeszerzési szerződés: e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Kbt. 15. § (1) bekezdés az alábbiak szerint rendelkezik a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatáráról:

a) európai uniós jogi aktusban meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: uniós értékhatárok);

b) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

(2) Az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni.

(4) A 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó nemzeti értékhatár nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szolgáltatási koncesszió esetében kell e törvény szerint eljárnia.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja alapján a szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat, határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvenyolcszorosa.

A Kbt. 19. § (1) bekezdésében foglaltak szerint tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására – ideértve a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb

szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat is – a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

(2) A 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárások esetében – ide nem értve a koncessziós beszerzési eljárásokat – a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni.

A Kbt. 110. § arról rendelkezik, hogy e rész szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések - ide nem értve az építési és a szolgáltatási koncessziót - megvalósításakor. E rész szerinti eljárás alkalmazható továbbá olyan esetben, amelyre e törvény III. Fejezete azt lehetővé teszi vagy előírja [19. § (4) bekezdés; 21. § (2) bekezdés].

A Kbt. 111. § d) pontja alapján e törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő a 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a tizennyolcmillió forintot nem éri el.

22. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul. A Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű visszterhes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése megdönti a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, ezért a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta. A Döntőbizottság rögzíti, hogy figyelemmel volt a beszerző jogorvoslati eljárás során tett észrevételében foglaltakra és arra, hogy a jogsértés tényét nem vitatta.

23. A Döntőbizottság elsőként az alábbiak szerint megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetnek minősül.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a beszerző költségvetési szerv, így a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik.

24. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a jogorvoslati eljárás keretében vizsgált beszerzések vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e.

A beszerző jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozata, valamint a rendelkezésre álló vállalkozási szerződés vizsgálata alapján megállapítható volt, továbbá a beszerző maga sem vitatta, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés visszterhes jellegű volt.

Ezt támasztotta alá továbbá, hogy a beszerző és a kérelmezett a kezdeményezéssel érintett 2020. március 31. napján kelt vállalkozási szerződésben, majd a vállalkozási szerződés módosításában rögzítették, a vállalkozói díjat és annak megfizetése a beszerző részéről igazolt volt.

25. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a vizsgált beszerzés keretében teljesített szolgáltatás a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik-e.

A Kbt. 8. § (1) és (4) bekezdései a közbeszerzés tárgyairól rendelkeznek az alábbiak szerint. A Kbt. 8. § (1) bekezdés szerint közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

A Kbt. 8. § (4) bekezdés értelmében a szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A Döntőbizottság e körben megvizsgálta a megküldött ajánlatkérést, a kérelmezett árajánlatát, továbbá a vállalkozási szerződés tárgyát és megállapította, hogy annak tárgya a beszerző telephelyén élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátása volt, amely a Kbt. 8. § (4) bekezdés szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősül.

26. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e az irányadó közbeszerzési értékhatárt.

Jelen esetben a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja határozza meg a becsült érték meghatározásának módszerét, melyet a beszerzőnek figyelembe kell vennie annak eldöntésekor, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatásra a Kbt. szabályait kell-e alkalmaznia. Ezen rendelkezés alapján a határozatlan időre vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa adja a beszerzés becsült értékét. Erre figyelemmel a Döntőbizottság nem tudta elfogadni a beszerző azon érveit, hogy a ténylegesen kifizetett összeg csupán 36.932.750.-Ft-ot tett ki, amely a kezdeményezésben megjelölt 75.785.472.-Ft-hoz képest - a 18 millió forintos értékhatárt figyelembe véve - lényegesen kisebb. A Döntőbizottság nem tekinthetett el a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltaktól, a becsült érték meghatározása körében abból kellett kiindulnia, nem pedig a ténylegesen, a szerződés felmondásáig kifizetett összegből.

27. A Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 70. § (1) bekezdés d) pontja szerint „A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár - kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt - 2020. január 1-jétől 2020. december 31-éig) szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint,”.

A Döntőbizottság figyelembe vette ugyanakkor a beszerző azon észrevételét, hogy az irányadó értékhatár nem 15 millió forint, hanem 18 millió. A szolgáltatás a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény hatálya alá tartozik és a Kbt. 3. számú mellékletében foglalt CPV kódú szolgáltatás, melyre tekintettel a Kbt. 111. § d) pontjában foglaltak alkalmazandók, ezért az irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatár 18 millió forint.

28. A Döntőbizottság a tényállás tisztázása során megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett a 2020. március 31-én létrejött vállalkozási szerződésben megállapodtak, hogy a napi 24 órás szolgáltatás teljesítéséért a kérelmezettet 1350.-Ft/óra díj illeti meg, amelynek a fentiek alapján számított becsült értéke - 48x720órax1.350.-Ft, azaz 46.656.000.-Ft - meghaladta a 18 millió forintos nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

29. A Kbt. 28. § (1) bekezdés arról rendelkezik, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a teljes közbeszerzési eljárás folyamatát tekintve a közbeszerzési eljárás előkészítése alapvető fontossággal bír és az ajánlatkérőnek nem csak

kötelessége, de érdeke is a gondos és alapos előkészítés. A kellően átgondolt előkészítés esetében az ajánlatkérő megalapozott döntést tud hozni arról, hogy szükséges-e közbeszerzési eljárást lefolytatni beszerzési igénye megvalósítására. A tárgyi jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében a beszerző azt adta elő, hogy humán erőforrás hiányában és a kellő szakértői rendelkezésre állás okán nem folytatta le a becsült érték megállapítására irányuló eljárását, melyre tekintettel eldönthető lett volna a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége. A Döntőbizottság a beszerző ezen hivatkozását elfogadni nem tudta, a Kbt. kógens rendelkezései alapján nem lehetett figyelemmel arra, hogy a beszerzőnek ekörben milyen nehézségei adódtak.

A fentiek alapján a Döntőbizottság – a kezdeményezés keretei között lefolytatott vizsgálat eredményeként – megállapította, hogy a beszerző, mint ajánlatkérő a szolgáltatásmegrendelésre irányuló beszerzését abban az esetben valósította volna meg jogszerűen, ha a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként köt szerződést.

30. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 110. §-ára tekintettel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását a kezdeményezésben megjelölt beszerzési eljárást érintően.

A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében biztosított hatáskörében a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt, bírságot szabott ki.

31. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

32. A Kbt. 165. § (11) bekezdés alapján 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.

33. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapítása során az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző súlyos jogsértést követett el azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósította meg a kezdeményezéssel érintett beszerzését. A Döntőbizottság figyelembe vette a beszerzés tárgyát, azt, hogy speciális igényű személyek gondozását látja el az őrzendő szociális intézmény, valamint, hogy a ténylegesen kifizetett összeg (36.932.750.-Ft) és a becsült érték (46.656.000.-Ft) is a nemzeti

közbeszerzési értékhatárt nagyobb mértékben haladta meg. A Döntőbizottság értékelte, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható, ugyanakkor a beszerző a jogsértést megszüntette, a szerződés 2022. december 31-én megszüntetésre került. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy korábban a beszerzővel szemben az adott beszerzés vonatkozásában nem állapított meg jogsértést. A Döntőbizottság értékelte a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszabb időtartamot. A Döntőbizottság figyelembe vette azt a körülményt is, hogy a jelen beszerzés nem támogatásból valósult meg, ezért a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat, továbbá nyilvánvaló szándékosságra utaló magatartást nem azonosított.

E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzés tárgyának is figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott maximális mértéket.

34. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében biztosított hatásköre alapján vizsgálta meg a jogsértően megkötött szerződés semmisségét, figyelemmel a Kbt. 137. §-ában foglaltakra.

A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerint semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

A Kbt. 137. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást vagy kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást [9-14. §, 111. §], mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre e törvény szerint lehetősége volt, szerződéskötési szándékáról külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül.

A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint az (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

A beszerző nem tett közzé a Kbt. 137. § (2) bekezdése szerinti hirdetményt a szerződéskötési szándékáról, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. hivatkozott rendelkezésében foglaltak nem állnak fenn.

A Döntőbizottság vizsgálta, hogy kiemelkedően fontos közérdek fűződik-e a szerződés teljesítéséhez. E körben megállapította, hogy a beszerző hivatkozott arra, hogy az érintett intézmény élőerős őrzés-védelme elengedhetetlen a műemléki védelem alatt álló, nyilvánosan látogatható intézmény mindennapi működéséhez. Kiemelte, hogy a szerződés teljesítési időszaka a COVID19 járvány időszakára esett, amikor különösen fontos volt az elkülönítési és karantén szabályok betartatása. Hivatkozott arra is, hogy az intézményi gondnokoltak és az intézménybe érkező külső személyek vonatkozásában a beléptetés a portaszolgálat által kontrollált feladat. A Döntőbizottság nem tudta figyelembe venni a Kúria KJD2019.25. szám alatt közzétett döntésében foglaltakat, tekintettel arra, hogy a jelen esetben a szerződés nem jogszabály által közfeladatnak minősített tevékenység elvégzésére irányult. A beszerző által

hivatkozott körülményekkel, az intézményi ellátottak személyével, a humánjárvány okozta nehézségekkel kapcsolatosan a Döntőbizottság arra a következtetésre jutott, hogy közülük egyik feltétel sem alapozza meg a kiemelkedően fontos közérdek fennállását. A műemlékvédelem, az ellátottak helyzete a beszerző körülményei körébe tartozó jellemzők, a műemlékvédelem, amennyiben a szerződés rendeltetéséből kifejezetten kitűnik, esetlegesen közérdeknek tekinthető, de kiemelkedően fontosnak nem. A szerződésben mindössze annak megjelölése történt, hogy mely objektum és az intézményi ellátottak őrzése történik, ezen túlmenően a szerződéssel elérni kívánt cél, mint közérdek kifejezetten nem tűnik ki a szerződésből. Mindezek alapján a hivatkozott körülmények a vállalkozási szerződés kiemelkedően fontos közérdekű jellege alátámasztására nem alkalmasak.

A beszerző által felhozottak alapján a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy a beszerző indokai nem alapozzák meg a szerződés semmisségét kimondó határozati rendelkezés mellőzését a kiemelkedően fontos közérdekre tekintettel, így a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglaltak nem állnak fenn.

35. A továbbiakban a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdése alapján az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása körében vizsgálta, hogy az eredeti állapot helyre állítható-e. A Döntőbizottság a beszerzés tartalma és a beszerző nyilatkozata alapján megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre, a szolgáltatás nyújtása megtörtént a beszerző részére. A Döntőbizottság minderre figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja alapján megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján a mellőzés tekintetében az érvénytelenség jogkövetkezményeként további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe vette a bírság összegének megállapítása során. Mérlegelte a szerződés tárgyát, a szerződés értékét. E szempontokat és a fentiekben kifejtetteket összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak a mellőzés jogkövetkezménye, az érvénytelenség megállapítása miatt.

36. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

37. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(6) bekezdésein alapul.

38. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpont szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

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

B u d a p e s t, 2023. szeptember 12.

***Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk.
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke***

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

***Dr. Puskás Sándor sk.
közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

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