



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG  
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

*1026 Budapest, Riadó u. 5.*

*1525 Pf.: 166.*

*Tel.: 06-1/882-8594, fax: 06-1/882-8593*

*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** D.111/17/2018.

**A tanács tagjai:** Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Kenessey Réka közbeszerzési biztos

**A kérelmező:** Avio Otryad-Varna Ltd.  
Várna, zh.k. "Vladislav Varnenchik" bl.401, entr. 17,  
fl.4., ap.288. Bulgária

**A kérelmező képviselője:** Faludi Wolf Theiss Ügyvédi Iroda (Dr. Faludi Zoltán  
ügyvéd)  
Budapest, Kálvin tér 12-13.  
KRID azonosító: 18128462

**Az ajánlatkérő:** Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal  
Budapest, Keleti Károly u. 24.

**Az ajánlatkérő képviselője:** JURATIO Közbeszerzési, Tanácsadó és Szolgáltató Zrt.,  
Dani Sándor felelős akkreditált közbeszerzési  
szaktanácsadó  
KRID: 24090579

**A közbeszerzési eljárás tárgya:** Veszétség elleni orális vakcina beszerzése, vakcinázás  
és kapcsolódó szolgáltatások ellátása – 2. rész

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 az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasítja.

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.

### **I N D O K O L Á S**

#### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. Az ajánlatkérő a 2017. november 27. napján feladott és az Európai Unió Hivatalos  
Lapjában a 2017/S 230-480195. iktatószám alatt 2017. november 30-án megjelent ajánlati

felhívásával a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított a rendelkező részben meghatározott szolgáltatás megrendelése tárgyában. A felhívás II.1.6) pontja szerint a beszerzés részekből állt, melyek az alábbiak szerint kerültek ismertetésre:

„1. rész:

II.2.4) Vakcina 2018. években: tavaszi kampányhoz 985 920 adag + 30 % + termelési számonként 20-20 adag, őszi kampányhoz 985 920 adag + 30 % + termelési számonként 20-20 adag, azaz összesen 1 971 840 adag + 30 %+ termelési számonként 20-20 adag vakcina.

vakcina 2019 (esetleges meghosszabbítás esetén): tavaszi kampányhoz 985 920 adag + 30 % + termelési számonként 20-20 adag, őszi kampányhoz 985 920 adag + 30 % + termelési számonként 20-20 adag, azaz összesen 1 971 840 adag + 30 % + termelési számonként 20-20 adag vakcina.

II.2.7) A szerződés vagy a keretmegállapodás időtartama

Kezdés: 31/01/2018

Befejezés: 18/09/2018

2. rész:

II.2.4) 2018. év: Veszétség elleni vakcinázás és kapcsolódó szolgáltatások ellátása 2018. év tavaszi és őszi megrendeléseiben (kampányaiban) összesen

- 98.592 km<sup>2</sup> + 30 % területen 20 adag/ km<sup>2</sup> sűrűséggel 1 km-enkénti repülési útvonalakkal, a mellékelt, tájékoztató jellegű térkép alapján (szimpla szórás),

- Opcionálisan új gócpont észlelése esetén - maximum 2 gócnyi területen, azaz maximum 2×7850 km<sup>2</sup>-en 40 adag/ km<sup>2</sup> sűrűséggel 500 m-enkénti repülési útvonalakkal (dupla szórás),

- Opcionálisan Budapest kézi kihelyezéssel történő immunizálása (60 adag/útvonal km sűrűséggel) maximum 2 alkalommal a mellékelt térkép alapján,

- 1.971.840 adag + 30% családokban elhelyezett vakcina repülőgépes és kézi kihelyezése,

- A napi rögzített repülési adatok (repülési nyomvonalak és keletkezett vakcina koordináta párok) megküldése elektronikus formában minden egyes repülési nap végén az Ajánlatkérőnek a teljesítmény értékeléséhez.

- A vakcina kiszórás során gyűjtött GPS adatok (repülési útvonalak és az egyes vakcinák kiszórási koordinátái) térinformatikai módszerekkel történő megjelenítése és bemutatása az Ajánlatkérőnek. Légi felvételek bemutatása a kijelölt területen el nem végzett szórás indoklására.

- majd azt követően az ország immunizált területén 50 km<sup>2</sup>-enként egy, összesen 1.972 darab + 30 % róka vagy sakál kilövetése és az illetékes járási állat-egészségügyi és élelmiszerellenőrző hivatalhoz történő juttatása, valamint a szerződéstervezetben részletezett kapcsolódó szolgáltatások teljesítése.

Az opcionális 2019. évi kampány esetében a mennyiségi adatok változatlanok.

A vakcinázás során darabos (minimum 1x1x1 cm kiterjedésű) anyag célzott területi kiszórására kerül sor.

II.2.7) A szerződés vagy a keretmegállapodás időtartama

Kezdés: 31/01/2018

Befejezés: 31/03/2019”.

A felhívás IV.2.2) pontja az ajánlattételi határidőt 2017. december 13. napjának 14 órájában rögzítette. A dokumentáció a közbeszerzési eljárás két részére külön-külön szerződéstervezeteket rendszeresített.

2. Ajánlatot nyújtott be többek között a 2. részre a kérelmező is. A bontási jegyzőkönyv szerint az 1. részre nettó 432.828.739.-Ft (azaz bruttó 549.692.498.-Ft), a 2. részre nettó 755.417.586.-Ft (azaz bruttó 959.380.334.-Ft), a teljes projektre összesen tehát nettó

1.188.246.325.-Ft (azaz bruttó 1.509.072.832.-Ft) fedezet állt rendelkezésre, amely összeg egyébként megegyezett a becsült értékkel. Az 1. rész tekintetében egyetlen ajánlat érkezett, az ajánlattevő 129.-Ft + ÁFA/darab áron kínálta a vakcinát.

3. Az ajánlatkérő 2018. február 6-án megküldött összegezésében a 2. rész tekintetében a kérelmezőt jelölte meg nyertes ajánlattevőként, az 1. rész tekintetében ugyanakkor az alábbi indokokra tekintettel eredménytelenné nyilvánította a közbeszerzési eljárást:

„A Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján eredménytelen, tekintettel arra, hogy – a bontás során is ismertetett – rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.”

4. Az ajánlatkérő 2018. február 7-én hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást (a továbbiakban: HNT) indított veszettség elleni orális vakcina beszerzése tárgyában. A 2018. február 20-án kelt bontási jegyzőkönyv szerint az eljárásban részt vett ajánlattevő 119.-Ft + ÁFA áron kínálta a vakcinát, a 2018. március 6-án kelt összegzés szerint ez az ár végül 109,75.-Ft + ÁFA értékre változott. Az ajánlatkérő ezt az eljárását is eredménytelenné nyilvánította forráshiányra hivatkozással.

5. Az ajánlatkérő 2018. február 13-án küldte meg a kérelmező részére a tárgyi közbeszerzési eljárás 2. része vonatkozásában kötendő vállalkozási szerződés tervezetét és a szerződéskötéskor benyújtandó átláthatósági nyilatkozatot. A kérelmező 2018. február 23-án küldte vissza az egyeztetett adattartalmú szerződés tervezetét az ajánlatkérőnek. Az ajánlatkérő 2018. március 8-án a kérelmező részére küldött levelében ismertette az 1. rész és a HNT eljárás eredménytelenné nyilvánítása tárgyában hozott döntését. Idézte a vonatkozó jogszabályt, és hogy minden tőle telhető intézkedést megtett a beszerzés lebonyolítása érdekében, közölte, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás két része egymással szorosan összefügg és a teljesítés egymástól nem elválasztható. Ezt követően tájékoztatta a kérelmezőt, hogy a Kbt. 131. § (9) bekezdésére hivatkozva nem képes a nyertes ajánlattevővel megkötni a szerződést, tekintettel arra, hogy az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére és – veszettség elleni orális vakcina rendelkezésre állása hiányában – a teljesítésére nem képes.

### **A jogorvoslati kérelem**

6. A kérelmező a 2018. március 23. napján benyújtott jogorvoslati kérelmében kérte az ajánlatkérő jogsértésének a megállapítását. Álláspontja szerint a Kbt. 131. § (1), (4) és (6) bekezdése szerint szerződéskötési kötelezettség terheli az ajánlatkérőt, amelynek a Kbt. által meghatározott határidőben nem tett eleget. Ismertette az ajánlatkérő kérelmező részére küldött levelét, amelyben az ajánlatkérő arra hivatkozott, hogy a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerint mentesült a szerződéskötési kötelezettsége alól, mivel nem vásárolt vakcinát a vakcinázási szolgáltatás nyújtásához.

7. A kérelmező kifejtette, hogy nem került igazolásra a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti mentesülés, mivel nincs olyan, az összegezés megküldését követően beállott, az ajánlatkérő által előre nem látható és az ellenőrzési körén kívül eső körülmény, amely miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy a szerződéstől elállhatna, vagy azt felmondhatná.

8. A kérelmező szerint nem áll fenn azon követelmény, hogy a hivatkozott körülmény már az összegzés megküldése után fennállt, a levélben az ajánlatkérő a vakcina hiányát jelölte meg olyan körülményként, amely miatt elzárkózik a szerződéskötéstől és e körülményt a forráshiányra vezeti vissza. Az ajánlatkérő ugyanakkor egyetlen alkalommal sem jelezte, hogy a bontási jegyzőkönyvben rögzített forrásaiból bármilyen összeget is elvontak volna, tehát annak mértéke az összegzés megküldését követően sem változott. Előadta, hogy az ajánlatkérő azt sem jelezte, hogy a vakcinák szállítására vonatkozó valamely, a jelen projekttel érintett időszakban esetlegesen hatályos szerződését a korábbi várakozásokkal szemben az összegzés megküldését követően ne tudta volna meghosszabbítani, vagy annak teljesítését megtagadták vagy azt felmondták volna. Az ajánlatkérő olyan nyilatkozatot sem tett, amely szerint esetleges – a jelen projekt céljaitól részben vagy egészben eltérő célokra is tartott – vakcina-készletei az összegzés megküldését követően a korábbi várakozásokkal szemben olyan mértékben megcsappantak volna, hogy az a szerződés teljesítését veszélyeztetné.

9. A kérelmező szerint továbbá a vakcina-hiány nem volt előreláthatatlan, és az eljárás előkészítése során az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (2) bekezdés a)-f) pontjaiban írt módszereket nagy valószínűséggel elégtelenül alkalmazta. Felhívta a figyelmet, hogy ha a vakcina-beszerzés kapcsán hosszabb ideje csak egy-két ajánlat érkezik az ajánlatkérőhöz, akkor alappal gondolhatta volna, hogy nincs különösebben erős verseny, ami könnyen eredményezhet jelentősen magasabb árakat is. Ehelyütt a kérelmező idézett egyéb közbeszerzési eljárásokat, ahol az ajánlati ár magasabbnak bizonyult.

10. A kérelmező idézte a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 1. mellékletének XII. fejezet (Földművelésügyi Minisztérium) 2. címét, amely meghatározza az ajánlatkérő működési költségvetését. A költségvetés keretei között az ajánlatkérői szervezet vezetője, illetve előbbi a Földművelésügyi Minisztérium jóváhagyásával szabadon határozhatja meg az ajánlatkérő elemi költségvetését [az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 32. § (1) bekezdése és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 1/2013. (I. 8.) VM utasítás mellékletének 10.3.5. pontja]. Az ajánlatkérő mind az 1. rész keretében, mind a HNT során a 2018. tavaszi és őszi vakcinázási kampány céljaira összesen 1.971.840. adag + 30% + termelési számonként 20-20 adag vakcinára várt ajánlatokat azzal, hogy a 2018. évvel megegyező feltételek mellett, 2019. tavaszi és őszi kampányokra vonatkozó meghosszabbítás jogát fenntartja. Ennek fényében az 1. részben, valamint a HNT eljárásban tett ajánlati árak messze elmaradnak az ajánlatkérő rendelkezésére állt fedezetként meghatározott összegektől. A keret túllépése ésszerűen csak akkor merülhet fel, ha ebből a keretből kellene finanszírozni mind a 2018. évre, mind a 2019. évre vonatkozó vakcina-beszerzést, a rendelkezésre bocsátott információk azonban ezt nem támasztják alá. Különösen előbbiek szólnak azon megközelítés ellen, hogy az ajánlatkérő mind az 1. rész, mind a 2. rész tekintetében olyan feltételekkel kívánt szerződést kötni, amelyek szerint az ajánlatkérő egyoldalúan dönthet a szerződések további egy évvel történő meghosszabbításáról. Ilyen feltételek mellett pedig az ajánlatkérő akár egy újabb közbeszerzési eljárást is kiírhat a 2019. évi vakcinázási kampányokhoz kapcsolódóan és azok eredményének tükrében dönthet a szerződés meghosszabbításáról. Az ajánlatkérő ilyen körülmények között döntött két esetben is a vakcina-beszerzés eredménytelené nyilvánításáról, amely döntése értelemszerűen nem eshet ellenőrzési körén kívülre.

11. A kérelmező álláspontja szerint továbbá a fentiekben idézett szabályok alapján a vakcinázási szolgáltatás árán megtakarított összeget (nagyágrendileg 380 millió forint) az ajánlatkérő különösebb nehézségek nélkül fordíthatná a vakcina-beszerzés finanszírozására is. Nem tekinthető az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső körülménynek, hogy a vakcina-beszerzésre olyan finanszírozási keretet határozott meg, amely elégtelennek bizonyult a vakcina-beszerzés finanszírozására. A tárgyi közbeszerzési eljárás 1. része tekintetében történt eredménytelenné nyilvánítást követően sem igazította a beszerezni kívánt vakcina mennyiségét a rendelkezésére álló kerethez, amely a hirdetmény közzététele nélküli eljárás sikere esetén is megfelelő feltételeket teremthetett volna a 2. rész tekintetében megkötendő szerződésnek a rendelkezésre álló vakcina mennyiségére tekintettel történő módosításához.

12. A kérelmező végül előadta, hogy az ajánlatkérő azt sem igazolta, hogy a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak volna helye. Kizárólag a vakcina-beszerzés és a vakcinázási szolgáltatás közötti szoros kapcsolatra, valamint a vakcina-beszerzés sikertelenségére utalt a szerződéskötéstől való elzárkózás indokaként. Ilyen elállási vagy felmondási ok azonban sem a szerződésben, sem a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben, sem a Kbt. 143. §-ában nem jelenik meg.

13. A kérelmező igazolta 3.777.088.-Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetését. Kérte továbbá az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 106. § (1) bekezdése alapján ideiglenes intézkedésként az ajánlatkérő eltiltását az eljárás tárgyát képező vakcinázási szolgáltatás tekintetében bármilyen közbeszerzési eljárás és beszerzési eljárás megkezdésétől vagy folytatásától, továbbá bármilyen ilyen tárgyú beszerzés, szerződés odaitélésétől, aláírásától és teljesítésétől.

14. A kérelmező az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során tett észrevételeivel összefüggésben az alábbiakat adta elő. Fenntartotta azon álláspontját, hogy az összegezés megküldését megelőzően is fennállt az a körülmény, amelyre hivatkozva az ajánlatkérő a szerződéskötéstől elzárkózik, az összegzés megküldését követően nem állt be semmilyen releváns változás sem az ajánlatkérő pénzügyi helyzetének, sem a vakcina-készleteinek vonatkozásában. Hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő is elismerte, hogy az Európai Unió költségvetéséből származó támogatás mértéke nem változott. A kérelmező szerint az ajánlatkérő mulasztása vezetett oda, hogy a források elégtelenek a megrendelt vakcina-mennyiség finanszírozására.

15. A kérelmező idézte azt az ajánlatkérői álláspontot, mely szerint volt ugyan egy korlátozott vakcina-készlete, de az nem volt elégséges a vakcinázás márciusi megkezdéséhez, amely a közbeszerzési eljárás 1. részének eredménytelenségére vezethető vissza. Fenntartotta azon álláspontját, hogy nyilvánvaló volt, hogy ha nem sikerül az ajánlatkérőnek a vakcinázás szerződésben meghatározott kezdőnapjáig a szükséges számban vakcinát vásárolnia, akkor a vakcinázás csak később kezdődhet. Ennek tükrében az előreláthatóság hiánya ésszerűen fel sem merülhet. Álláspontja szerint továbbá az ajánlatkérő jogszabályban foglalt feladatai, az általa elérhető információk köre és a Magyarország által benyújtott támogatás iránti kérelemben foglalt adatok részletezettsége alapján nem életszerű, hogy nem az ajánlatkérő készítette elő a támogatási iránti kérelmet, és a kérelem előkészítéséhez kapcsolódóan az ajánlatkérő bevonásának mellőzése mindenképpen kizárható. Erre tekintettel teljes mértékben kizárható, hogy az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül esett volna a kérelemben foglaltak, így a kért támogatás mértékére vonatkozó értékek meghatározása. Előző megállapításával összefüggésben hangsúlyozta, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 652/2014/EU rendeletének 12. és 13. cikke szerint mind éves, mind többéves nemzeti

programokra is lehet támogatást kérni az Európai Uniótól. A fentiekre tekintettel nem életszerű, hogy az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül essen az, hogy Magyarország egy többéves programhoz kért a 2017., 2018. és 2019. évekre egységesen 0,28€/vakcina mértékű támogatást, amely kizárja a magasabb vakcina-árra tekintettel a későbbi korrekció és így a magasabb összegű támogatás iránti kérelem benyújtásának lehetőségét. Mivel az EB az említett kérelemben kért 0,28€/vakcina mértékű támogatás nyújtásáról döntött határozatában, ezért a kérelmező szerint az ajánlatkérő oldalán felmerült finanszírozási nehézség nem esik ellenőrzési körén kívülre. A HNT eljárást érintően előadta a kérelmező, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás bontási jegyzőkönyvében 2017. december 13-án rögzítésre került mind az I. rész vonatkozásában rendelkezésre álló fedezet mértéke, mind az ajánlattevő ajánlatában szereplő ár. Ehhez képest az ajánlatkérő az 1. rész tekintetében csak 2018. január 12-én nyilvánította eredménytelenné az eljárást és 2018. február 7-én indította meg a HNT eljárást. A vakcina-beszerzésre irányuló újabb közbeszerzési eljárás vonatkozásában választhatott volna eltérő fajtájú eljárást is, amelynek a megfelelő lebonyolítására lett volna elegendő ideje, hiszen az 1. rész vonatkozásában a hivatkozott pénzügyi nehézségeknek már 2017. december 13-án nyilvánvalóvá kellett válniuk.

16. A kérelmező cáfolta azon ajánlatkérői álláspontot, mely szerint a szerződéskötés esetén jogszabályi akadálya lenne a szerződésmódosításnak. Ellentmondást érzékelt ott, hogy a szerződéskötéstől való elzárkózás körében a megfelelő mennyiségű vakcina hiánya az ajánlatkérő szerint általa előreláthatatlan volt, addig ugyanezen körülmény a szerződésmódosítástól való elzárkózás tekintetében előreláthatónak bizonyult. Ebben a körben hivatkozott az Európai Parlament és a Tanács közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve 72. cikk (1) bekezdés c) pont i. alpontjában foglaltakra, amely értelmezése körében a (109) preambulumbekkezdés megkerülhetetlen. Eszerint az „előreláthatatlan körülmények” kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint az eredeti odaítélés előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítélés ésszerűen gondos előkészítése ellenére sem láthatott előre. Következésképpen nem lehet egy körülmény a Kbt. 131. § (9) bekezdése körében előreláthatatlan és egyidejűleg a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pont ca) alpontja körében előrelátható.

### **Az ajánlatkérő nyilatkozatai**

17. Az ajánlatkérő kérte az alaptalan jogorvoslati kérelem elutasítását. Ismertette a tárgyi közbeszerzési eljárás előkészítése során a becsült érték meghatározása módszerét. Cáfolta a kérelmező azon hivatkozását, mely szerint az 1. rész tekintetében, valamint a HNT eljárásban adott ajánlati árak elmaradnak a becsült értéktől, mert a kérelmező állításaiban csak egy éves időtartamot vett alapul, a Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a becsült érték (és ezzel párhuzamosan a fedezet) megállapítása mindig a maximum mennyiségre és a szerződés maximális idejére (tehát az opcionális plusz egy évre is) szól. A közbeszerzési eljárás 1. részében (vakcina beszerzés) beérkezett ajánlat a beszerzés mennyiségének figyelembe vételével pontosan 290.228.524.-Ft-tal haladta meg az ajánlatkérő számára rendelkezésre álló fedezetet.

18. A fentiek alapján egyértelműen ellenőrzési körén kívül esett, hogy 64%-kal (majd az újabb eljárásban ez 40%-ra „lecsökkent”) drágább ajánlat érkezett ugyanarra a termékre ugyanattól az ajánlattevőtől, mint a 2017-ben hatályos ellenérték. A különbségek láthatóan számottevőek még úgy is, hogy az ajánlatkérő a becsült érték meghatározása során 10 % inflációval kalkulált.

19. Nem volt továbbá abban a helyzetben, hogy a rendelkezésre álló fedezetet „szabadon” kiegészítse, illetve az egyes részek között megosztott források átcsoportosításával teljesíteni tudja a szerződéseket. A veszettség-mentesítési program az Európai Unió társfinanszírozásában valósul meg. A társfinanszírozott programot a végrehajtást megelőző évben kell jóváhagyásra benyújtani az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: EB), a társfinanszírozás szabályait az Európai Parlament és a Tanács 652/2014. számú rendelete határozza meg. Magyarországnak szakmailag három évre elfogadott többéves nemzeti veszettség-mentesítési programja van a 2017-2019 időszakra, az éves pénzügyi tervet azonban az adott évre vonatkozóan fogadja el az EB egy határozat formájában. A 2017. évi, magyar társfinanszírozott programok pénzügyi tervének elfogadásáról szóló határozat 2017. január 31. napján került kiadásra. Mind a vakcina vásárlásra, mind a vakcinák kiszórására vonatkozóan plafonértékeket határoz meg az EB, amely azt jelenti, hogy ha a vakcina 0,28 EUR-nál olcsóbb, akkor az EB a költségek 75%-át téríti meg utólagosan. Amennyiben a vakcina ára 0,28 EUR-nál magasabb, abban az esetben az EB a 0,28 EUR 75%-át téríti vissza, a 0,28 EUR 25%-a és a 0,28 EUR feletti rész a Magyar Állam költsége, illetve a vakcinák ÁFA tartalma is minden esetben a Magyar Államot terheli. A 2017-ben hatályos, vakcina vásárlásra kötött szerződés szerinti ár 76,75 Ft/adag (0,25 EUR) volt, így a magyar költség 0,07 EUR volt adagonként. A második közbeszerzési eljárás során benyújtott legalacsonyabb ajánlati ár (a HNT eljárás végső ajánlati ára) (109,75 HUF) 0,35 EUR/adag, így a magyar költség a duplája, 0,14 EUR lenne adagonként. A korábban hivatkozott, EB által hozott támogatói határozatot követően és annak tartalmának alapul vételével jelent meg a 45/2017. (IX. 18.) FM rendelet (a továbbiakban: Rendelet), amely az eljárás indításakor is hatályos volt. A Rendelet 2. § f) pontja alapján a „652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek és a SANTE/VP/2017/HU/SI2.749861. számú támogatási határozatnak megfelelően az alábbi célterületeken vehető igénybe pénzügyi hozzájárulás:

f) a veszettség, felszámolására, az ellenük való védekezésre és figyelemmel kísérésükre irányuló éves és többéves nemzeti programok.”

A pénzügyi hozzájárulás iránti kérelmet a Magyar Államkincstár felé kell benyújtani. A pénzügyi hozzájárulás kiszámításának alapja a számlán szereplő költségek általános forgalmi adót és egyéb adót nem tartalmazó összege. A Rendelet 12. §-a szerint a veszettség tekintetében a pénzügyi hozzájárulás igénybevételére az ajánlatkérő jogosult, a pénzügyi hozzájárulás mértéke az igazolt költségek 100%-a, de maximális összege átlagosan nem haladhatja meg

c) orális csalétekvakcina beszerzése esetében csalétkenként legfeljebb a 0,28 eurónak megfelelő forintösszeget”.

20. Az ajánlatkérőnek a becsült érték meghatározásakor nagyon komoly elszámolhatósági korlátok között kellett eljárnia, melyre tekintettel a kérelmező által – megalapozatlanul – hivatkozott forrás kiegészítések, illetve átcsoportosítások nem voltak végrehajthatóak. Ezen körülmények ismeretében döntött úgy, hogy a jogorvoslati kérelemmel érintett közbeszerzési eljárás 1. részét a 2018. január 12-én megküldött tájékoztatással eredménytelennek nyilvánította, amely döntését a vonatkozó részben érintett ajánlattevő nem kifogásolta. Annak érdekében, hogy a kérelem tárgyát képező

közbeszerzési eljárás 2. része (vakcinázás) eredményesen lezárulhasson, 2018. február 7-én HNT eljárást indított. Utalva a fentiekben ismertetett EU és nemzeti finanszírozási feltételek változatlanóságára, az ajánlatkérő a becsült értéket ismét csak a korábbi szerződések értékének alapulvételével és a hatályos jogszabályi keretek (határozat, Rendelet) között tudta meghatározni, tekintettel arra, hogy a támogatás mértéke időközben nem változott. Felhívta a figyelmet, hogy a nyílt eljárás összegezése 2018. február 6. napján került kiküldésre, tehát az azt követő napon azonnal cselekedett a jövőbeni megoldás érdekében és 2018. február 7-én megindította a HNT eljárást. Az ajánlatkérő számára az eljárás 2. részére vonatkozó szerződés megkötésére rendelkezésére álló 30 nap alatt nem volt lehetőség más típusú eljárás lefolytatására. Az újabb, vakcina beszerzésre vonatkozó HNT eljárásban a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem változhattak a feltételek az alapeljáráshoz képest.

21. A HNT eljárásban adott végső ajánlat szerint az ajánlati ár még mindig olyan mértékű fedezetkülönbséget eredményezett, melyet az ajánlatkérő nem tudott volna elszámolni, illetve az elszámolás hiányában a költségvetéséből finanszírozni. Miután a forrás kiegészítésre vonatkozó ajánlatkérői kezdeményezések nem vezettek eredményre, a vakcina beszerzésére irányuló újabb közbeszerzési eljárását is eredménytelenné nyilvánította a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

22. A fentiekre tekintettel téves a kérelmező azon állítása, miszerint az ajánlatkérő által hivatkozott körülmény már az összegezés megküldése előtt fennállt, ugyanis a kérelmező csak a kérelme tárgyával érintett közbeszerzési eljárást vizsgálta, az ajánlatkérő által a vakcina beszerzés tárgyában lefolytatott újabb eljárást e tekintetben figyelmen kívül hagyta. Mivel ezen eljárásban az eljárást lezáró döntésre 2018. március 8-án került sor, az ajánlatkérő csak ebben az időpontban tudhatta véglegesen és egyértelműen, hogy a vakcinák nem fognak rendelkezésre állni. Mivel a kérelmező által kifogásolt közbeszerzési eljárásban az összegezés megküldésére 2018. február 6-án került sor, egyértelműen látszik, hogy a szerződéskötés akadálya (azon tény, hogy nem áll majd rendelkezésre kiszórandó vakcina) csak ezen időpontot követően (2018. március 8-án) vált az ajánlatkérő számára véglegesen ismertté.

23. Cáfolta, hogy a szerződéskötést lehetetlenné tevő körülmények az ajánlatkérő által előre láthatóak voltak: a vakcinák tekintetében elszámolható költségek ismeretében az ajánlatkérő az eljárás előkészítésekor megalapozott, egzakt módon határozta meg a becsült értéket és ezen értékhez rendelte hozzá az elszámolható értéken felüli további fedezetet. Azon körülmény, hogy sem a nyílt, sem a HNT eljárásban nem érkezik olyan ajánlat, mely a rendelkezésre álló fedezet mértékére tekintettel megfelelő, egyértelműen nem olyan körülmény, melyre előzetesen számíthatott. Az újabb eljárásában a fedezet vagy a vakcina mennyiségének meghatározása nem volt módosítható a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogcíméből eredő előírások miatt.

24. Az ajánlatkérő szerint a kérelmező felmondás vagy elállás tekintetében tett észrevételei irrelevánsak, ugyanis a Kbt. 131. § (9) bekezdése e fogalmakat csak vagylagos feltételként határozza meg. Mivel jelen esetben teljesült a Kbt. 131. § (9) bekezdés első részében meghatározott feltételrendszer, nem szükséges külön vizsgálni, hogy egy esetlegesen megkötött szerződés tekintetében lenne-e helye elállásnak vagy felmondásnak.

25. Végül az ajánlatkérő ismertette, hogy a szerződés megkötésének visszautasítását megelőzően mérlegelte magát a szerződéses előírásokat is és úgy ítélte meg, hogy a szerződés tervezet X. pontjának tartalmára tekintettel felelősen és a jóhiszemű joggyakorlás követelményével összhangban nem vállalhat olyan kötelezettséget, amiről az aláírás pillanatában tudja, hogy nem képes teljesíteni. Továbbá hivatkozott rá, hogy álláspontja szerint a szerződésmódosítás feltételei sem álltak fenn arra az esetre, ha a szerződést megkötöti.

### **A Döntőbizottság döntése és annak indokai**

26. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívását 2017. november 27. napján került feladásra, a Döntőbizottság tehát az e napon hatályos Kbt. előírásai alapján hozta meg az ügy érdemét érintő döntését. Eljárása során figyelembe vette azt is, hogy a jogorvoslati eljárás 2018. január 1. napját követően indult és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 143. § (átmeneti rendelkezések) (1) bekezdése szerint az Ákr. rendelkezéseit az Ákr. hatályba lépését (2018. január 1. napja) követően indult eljárásokban alkalmazni kell.

27. A jogorvoslati kérelemben foglaltakra figyelemmel a Döntőbizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy az ajánlatkérő jogszerűen tekintett-e el a tárgyi közbeszerzési eljárás 2. részében a nyertesként megjelölt ajánlattevővel való szerződéskötéstől a Kbt. 131. § (9) bekezdése alapján.

28. A Kbt. 131. § (9) bekezdése szerint az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel szemben csak abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes ajánlattevő az (5) bekezdésben meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

29. Az idézett jogszabály szerint az ajánlatkérő egyrészt akkor mentesül attól, hogy a nyertes ajánlattevővel szerződést kössön, ha a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem képes olyan körülmény(ek) miatt amely(ek) az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően állt(ak) be, ellenőrzési körén kívül esik, esnek és általa előre nem látható(k). Az ajánlatkérő vagylagosan mentesül a szerződéskötés alól abban az esetben is, ha az említett körülmény(ek) miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

30. A Kbt. 131. § (9) bekezdésnek az adott tényállás esetén történő alkalmazhatóságát a felek által előadott indokok tükrében a Döntőbizottság az alábbiak szerint vizsgálta meg.

31. A jogszabályi feltételek közül elsőként a Döntőbizottság abban a kérdésben foglalt állást, hogy az ajánlatkérő 2018. március 8-án képes volt-e a szerződés megkötésére vagy teljesítésére.

32. A jogorvoslati kérelemmel érintett szerződés a tárgyi közbeszerzési eljárás 2. részében került volna megkötésre, a közbeszerzési dokumentumok szerint az ajánlatkérő mindkét részben külön-külön szerződést kötött volna. A jelen közbeszerzés tárgya összetett volt: az 1. részben a 2018. tavaszi és őszi, illetve esetleges meghosszabbítás esetén a 2019. tavaszi és őszi kampányidőszak során teljesítendő veszettség elleni vakcina-beszerzést kívánta az ajánlatkérő megvalósítani, míg a 2. részben a fentebb felsorolt kampányidőszak vakcinázási szolgáltatásait. A közbeszerzési eljárás két része között a kérelmező által a jogorvoslati eljárás során sem vitatottan értelemszerű kapcsolat állt fenn: a 2. részben az ajánlatkérő a beszerzett áruhoz kapcsolódó szolgáltatást kívánt igénybe venni, az 1. részben pedig olyan árut kívánt beszerezni, amelyhez a 2. rész szerinti szolgáltatások kapcsolódtak. Tényként rögzítendő, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást az 1. rész tekintetében a felek által jogorvoslati eljárás során sem vitatottan eredménytelenné nyilvánította, így az 1. rész alapján árubeszerzésre nem került sor. Ugyanezek mondhatók el az ajánlatkérő által később, a tárgyi közbeszerzési eljárás 1. részével azonos áru beszerzésére indított HNT eljárásról is. Figyelemmel arra, hogy a fentiekben kifejtettek szerint a 2. rész az 1. rész, illetve a HNT során beszerezni kívánt áruk köréhez igen szorosan kapcsolódik, a 2. rész szerinti szolgáltatásnak csak akkor lehet helye, ha az annak alapjául szolgáló áru, a vakcina rendelkezésre áll. Az ajánlatkérő, mivel sem a jelen közbeszerzési eljárás 1. részében, sem a HNT során nem sikerült a 2. rész szerinti szolgáltatás alapját képező árut beszereznie, nyilvánvalóan nem volt képes a 2. rész szerinti szerződés teljesítésére: szerződéskötés esetén nem lett volna képes szerződés szerinti kötelezettségét teljesíteni, vagyis a beszerzett szolgáltatás alapjául szolgáló árut a nyertes ajánlattevő rendelkezésére bocsátani.

33. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Kbt. 131. § (9) bekezdés alkalmazhatóságának azon feltétele, mely szerint olyan körülmény állt fenn, amelyre tekintettel az ajánlatkérő a szerződés megkötése esetén a szerződés teljesítésére nem lenne képes, a jelen esetben fennállt.

34. Ezt követően a Döntőbizottság azt vizsgálta meg, hogy a szerződés teljesítését ellehetetlenítő körülmény az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés megküldését követően állt-e be.

35. Az ajánlatkérő a jelen közbeszerzési eljárás eredményéről szóló összegezést 2018. február 6-án küldte meg az ajánlattevők részére, amelyben a fedezethiányra hivatkozással eredménytelenné nyilvánította az 1. részt. Tény, hogy az 1. részre adott ajánlati ár ennél az időpontnál jóval korábban az ajánlatkérő tudomására jutott, a Döntőbizottság álláspontja szerint azonban az ajánlatkérő az 1. részre adott ajánlatok bontásakor csak azt tudta megítélni, hogy az 1. rész nagy valószínűséggel fedezethiány miatt eredménytelen lesz. Az 1. részre adott ajánlati árak alapján az a következtetés nem volt még levonható a számára, hogy az 1. részre adott magas ajánlati ár végül olyan körülményt fog jelenteni, amely miatt a 2. részben sem tud szerződést kötni. Az ajánlatkérő a 2. részben nyertest hirdetett, majd az 1. résszel érintett áruk beszerzésére – a tárgyi közbeszerzési eljárás összegezésének megküldését követően - indított egy HNT eljárást. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az ajánlatkérő mind a két rész szerinti beszerzését meg kívánta valósítani, és a Kbt. 98. § (2) bekezdés a) pontja szerinti HNT eljárás indításával alapos okkal feltételelezhette, hogy végül a vakcinázási szolgáltatás alapját képező árubeszerzése is eredményes lesz. Az ajánlatkérő a HNT eljárás összegezését 2018. március 6. napján küldte meg az ajánlattevő részére, ebben a HNT eljárást az érintett gazdasági szereplő által jogorvoslati eljárás során nem vitatottan eredménytelenné nyilvánította.

36. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás összegezésének megküldését követően, vagyis a HNT eljárás összegezése megküldésekor, 2018. március 6. napján állt be az a körülmény, amelyre tekintettel az ajánlatkérő nem volt képes a tárgyi közbeszerzési eljárás 2. része szerinti szerződés teljesítésére.

37. Végül a Döntőbizottság vizsgálta, hogy a szerződés teljesítését ellehetetlenítő körülmény az ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül esőnek, ajánlatkérő által előre nem láthatónak volt-e tekinthető.

38. Az ajánlatkérő ellenőrzési körébe tartozik a közbeszerzési eljárás becsült értékének meghatározása a Kbt. szerint. A Döntőbizottság a felek által a jogorvoslati eljárás során előadottak alapján nem talált olyan körülményt, amelyből az a következtetés lett volna levonható, hogy az ajánlatkérő a 2. részben azért mellőzte jogsértően a szerződéskötést, mert a becsült érték meghatározásakor, mint ellenőrzési körébe tartozó tevékenységekor jogsértően járt volna el. Az ajánlatkérő továbbá alátámasztotta a jogorvoslati eljárás során, hogy az 1. résznél rendelkezésére álló fedezet egy része európai uniós forrásból származik: az uniós forrás mértéke, és ebből eredően a magyar és uniós költségvetés közötti forrásmegosztás – amelynek alapját jogszabályi előírások képezik - miatt nincs lehetőség az 1. rész fedezetét megemelni, átcsoportosítani, a fedezet megemelésére a vonatkozó jogszabályi előírások miatt a HNT eljárásban sem volt az ajánlatkérőnek joga. Az ajánlatkérő számára rendelkezésre álló fedezet az 1. részben és a HNT eljárásban olyan ellenőrzési körén kívül eső körülménynek minősült, amely kihatással volt a 2. részt érintő döntésére. Az ajánlatkérő továbbá nem volt köteles új, nyílt közbeszerzési eljárást lefolytatni kizárólag az 1. részt érintő árubeszerzés tárgyában: ezt azért sem tette, mert az új közbeszerzési eljárás eredményére, kimenetelére szintén nem bírt kihatással, és alappal feltételelezhetette, hogy amíg az új nyílt közbeszerzési eljárás befejeződik, a 2. rész szerinti szerződés teljesítésére addig sem lesz képes.

39. A Döntőbizottság tehát elsősorban azt vette a jelen kérdés elbírálásakor figyelembe, hogy az ajánlatkérő nem képes teljes bizonyossággal megítélni, hogy egy közbeszerzési eljárásban milyen összegű ajánlatot nyújtanak be a részére, amennyiben az ajánlatkérő az ellenőrzési körébe tartozó kérdésekben szabályszerűen járt el, a fedezet feletti ajánlati ár általa előre nem látható körülménynek minősül.

40. E körben a Döntőbizottság utalni kíván a Kbt. 131. § (5) és (6) bekezdése szerinti előírásokra, amelyek a szerződéskötés tekintetében az ajánlatkérő eljárását meghatározzák. Ezekből következően az ajánlatkérőnek a szerződést meg kell kötnie az ajánlati kötöttség időtartamán belül, de a jelen közbeszerzési eljárásban legkésőbb az összegezés megküldését követő 30 napon belül. Az ajánlatkérőnek a jelen eljárás befejezéséről döntést kellett hoznia.

41. A Döntőbizottság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a szerződés teljesíthetőségét ellehetetlenítő körülmény az ajánlatkérő által előre nem látható volt és ellenőrzési körén kívül esett.

42. Figyelemmel arra, hogy a Döntőbizottság a Kbt. 131. § (9) bekezdése szerinti feltételek jelen közbeszerzési eljárás 2. része tekintetében történő alkalmazhatóságát megállapította, a Kbt. 145. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alaptalan jogorvoslati kérelmet elutasította.

43. A Döntőbizottság nem teljesítette a kérelmező jogorvoslati kérelmében előterjesztett ideiglenes intézkedés iránti kérelmét az alábbiak miatt.

44. A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint a Kbt. előírásaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a Kbt. az eltérést kifejezetten megengedi. A Kbt. 156. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a folyamatban lévő ügyben kérelemre vagy hivatalból - a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás (vagy beszerzés) alapján történő szerződéskötésig - az eset összes körülményére tekintettel ideiglenes intézkedés elrendeléséről dönthet, ha valószínűsíthető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése vagy ennek veszélye fennáll. A Kbt. 156. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként

- a) a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el;
- b) felszólítja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.

45. A kérelmező általánosságban azt kérte, hogy a Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként tiltsa el az ajánlatkérőt vakcinázási szolgáltatás tárgyú szerződés megkötésétől, ilyen beszerzés megindításától. A jogorvoslati kérelem ugyanakkor a tárgyi közbeszerzési eljárás 2. részével szemben került benyújtásra, a kérelmező álláspontja pedig az volt, hogy az ajánlatkérő köteles vele szerződést kötni. A tárgyi közbeszerzési eljárás 2. része tekintetében az ajánlatkérő nem kívánt szerződést kötni, arra csak a Döntőbizottság ilyen irányú, jelen jogorvoslati eljárást lezáró véglegessé vált döntése alapján lett volna köteles. A Döntőbizottság a Kbt. 2. § (7) bekezdése szerinti kóenciából következően kizárólag a Kbt. 156. § (2) bekezdésében meghatározott ideiglenes intézkedéseket alkalmazhatja, azonban a jelen esetben egyik ideiglenes intézkedés sem szolgálhatott volna a kérelmező vélt jogsérelmének az elhárítására.

46. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 126. § (2) bekezdése értelmében rendelkezett arról, hogy a jogorvoslati kérelem elutasítására tekintettel az általa megfizetett igazgatási szolgáltatási díjat a kérelmező viseli.

47. 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. § (2) bekezdés a) pontja és a 13. § (11) bekezdése szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdése 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, 2018. április 25.

***Dr. Fáry Zoltán sk.***  
***a tanács elnöke***

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

***Dr. Kenessey Réka sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:**

1. A kérelmező jogi képviselője, Faludi Wolf Theiss Ügyvédi Iroda (Dr. Faludi Zoltán ügyvéd), kizárólag elektronikus úton
2. Az ajánlatkérő képviselője, JURATIO Közbeszerzési, Tanácsadó és Szolgáltató Zrt., Dani Sándor felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, kizárólag elektronikus úton
3. Irattár