



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

Az ügy iktatószáma: D.115/7/2022.

A tanács tagjai: Dr. Andriska Szilvia közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Hodnik Ákos közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Simon Enikő felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Szamossályi Község Önkormányzata
(Szamossályi, Kossuth u. 58.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Serfőző Andrea ügyvéd
(Nyíregyháza, Zrínyi I. u. 9. V/51.)

A közbeszerzés tárgya, értéke: Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex prog - 2. rész: Meglévő épület bővítése, új épület építése, 108.136.810.-Ft (EKR001474022019)

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 az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 28. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható annak kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet 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 115. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2019. november 29-én a bevezető részben megjelölt építési beruházás tárgyában, az ajánlattételi felhívás (a továbbiakban: felhívás) öt gazdasági szereplőnek történő egyidejű megküldésével. Az eljárás lefolytatására az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (a továbbiakban: EKR) került sor, a közbeszerzési eljárás azonosítószáma: EKR001474022019.

2. Az ajánlattételi felhívás és a közbeszerzési dokumentumok jogorvoslat szempontjából releváns részei:

Az ajánlattételi felhívás II.1.4) pontja szerint a közbeszerzés 3 részből állt, a közbeszerzés mennyisége a 2. rész vonatkozásában:

„II. rész: Meglévő épület bővítése, új épület építése:

1., 4735 Szamossályi, Ady Endre u. 1. 321 hrsz. A meglévő lakóépület elbontásra kerül. 1 + félszobás lakóépület, étkezős konyhával, kamrával, fürdőszobával. Mindezek egy tornácra nyíló előszobán keresztül közelíthetők meg. Szennyvíz új, zárt szennyvíztárolóba kerül elvezetésre. Az épület bruttó beépített alapterülete: 77,54 m²

2., 4735 Szamossályi, Petőfi Sándor u. 42/B. 328 hrsz. 2 + félszobás lakóépület, étkezős konyhával, kamrával, fürdőszobával. Mindezek egy tornácra nyíló előszobán keresztül közelíthetők meg. Szennyvíz új, zárt szennyvíztárolóba kerül elvezetésre. Az épület bruttó beépített alapterülete: 97,29 m²

3., 4735 Szamossályi, Ady Endre u. 2. 323 hrsz. A meglévő lakóépület elbontásra kerül. 2 lakásos lakóépületként épül. Az utcafronton egy 1 szobás lakás, mögötte egy 3 szobás lakás kerül kialakításra. Az 1 szobás lakás előszobával, fürdővel és a szobához kapcsolódó konyhával kerül kialakításra. A 3 szobás lakás étkezős konyhával, kamrával, fürdőszobával és előszobával rendelkezik. A két lakás egy közös tornácra nyílóan közelíthető meg. Szennyvíz új, zárt szennyvíztárolóba kerül elvezetésre. Az épület bruttó beépített alapterülete: 145,47 m²

4., 4735 Szamossályi, Arany János u. 11. 434 hrsz. Meglévő épület: 2 szobát, egy konyhát, étkezőt, kamrát, fürdőszobát és előszobát tartalmaz. A bővítés során az épület bejárata és előszobája új helyre kerül, valamint 1 db új szoba létesül. A korábbi előszoba az étkezővel összenyitásra kerül, ezáltal az étkezőből a szobák közvetlenül megközelíthetővé válnak. Szennyvíz új, zárt szennyvíztárolóba kerül elvezetésre. Bővítés utáni bruttó beépített alapterület: 109,93 m²

5., 4735 Szamossályi, Hunyadi János u. 14. 461 hrsz. Meglévő két lakásos épület: Az egyikben 2 szoba, egy konyha és egy fürdőszoba található, a másik egy konyhából és 1 szobából áll. Mindkét konyha közvetlenül a szabadból, egy fedett tornácra nyílik. Az épület végében van egy csak kívülről, a hátsó udvarról megközelíthető kamra. Az átalakítás során az utcafronti 2 szoba jelenlegi méretében megmarad. A konyha előtte, a fedett tornác egy részének beépítésével előszoba kerül kialakításra. A keskeny, közvetlenül a konyhából nyíló fürdőszoba helyén új fürdő és kamra kerül kialakításra.

Az épület hátsó részében lévő szoba – konyhás lakáshoz előszobából és egy fürdőszobából álló bővítés készül. Szennyvíz új, zárt szennyvíztárolóba kerül elvezetésre. Bővítés utáni bruttó beépített alapterület: 133,17 m²”

Az ajánlattételi felhívás II.1.5) és II.2.7) pontja szerint a szerződés időtartama 12 hónap.

Az ajánlattételi felhívás II.2.11) pontja szerint a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel vagy programmal kapcsolatos, a projekt száma vagy hivatkozási száma: EFOP-2.4.1-16-2018-00121.

A közbeszerzési dokumentumok I.1. Általános információk pontja szerint:

„[...] A jelen dokumentáció és az ajánlattételi felhívás közti esetleges különbözőség esetén, az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban meghatározott adatokat tekinti elsődlegesnek. [...]”

A közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződéstervezet III.9., pontja szerint: „Teljesítési határidő: a munkaterület átadástól számított I. és a III. rész tekintetében 1 év, II. rész tekintetében 6 hónap. A Megrendelő előteljesítést is elfogad.”

3. A 2019. december 16-i ajánlattételi határidőig egyetlen gazdasági szereplő, a Z-Konstrukt Építőipari Kft. tett ajánlatot a közbeszerzési eljárás mindhárom részére.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást a 2020. január 21-én elkészített és megküldött összegezésében eredményessé nyilvánította, és mindhárom rész tekintetében a Z-Konstrukt Építőipari Kft.-t jelölte meg nyertes ajánlattevőként.

4. Az ajánlatkérő, mint megrendelő és a Z-Konstrukt Építőipari Kft., mint vállalkozó 2020. január 27-én kötötték meg a 2. részre vonatkozó vállalkozási szerződést.

A szerződés II.6., pontja szerint:

„6., A Megrendelő feladata: a Ptk. 6:241. § alapján a munkaterület átadása és folyamatos biztosítása a vállalkozó részére. Az építési munkaterület átadásával egyidejűleg meg kell nyitni az építési naplót és abban az átadás-átvételt rögzíteni kell, figyelemmel a 191/2009 (IX. 15.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseire.”

A szerződés II.9., és II.10., pontjai szerint:

„9., Teljesítési határidő: a munkaterület átadástól számított 1 év. A Megrendelő előteljesítést is elfogad.

10., A Megrendelő a kivitelezéshez szükséges munkaterületet a Vállalkozónak átadja, melyet a szerződő felek építési naplóban rögzítenek.”

5. A Közbeszerzési Hatóság – figyelemmel a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 308/2015. Korm. rendelet) 5. § (1) bekezdésére és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 103. § (1) bekezdésére – a szerződés teljesítésének és módosításának szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését rendelte el.

A hivatalbóli kezdeményezés és a hivatalbóli kezdeményező észrevételei

6. A hivatalbóli kezdeményező 2022. április 1-én előterjesztett hivatalbóli kezdeményezése szerint az ajánlatkérő azzal, hogy a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződéstervezetben nem határozta meg a munkaterület átadás időpontját, illetve az ajánlattételi felhívásban és a szerződéstervezetben eltérően határozta meg a teljesítés időtartamát, megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdését.

A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés időpontjaként 2019. december 16-át, az ajánlattételi határidő lejártának napját, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként 2022. február 1-jét, az EMMI bejelentésének hivatalbóli kezdeményező általi átvételének napját jelölte meg.

7. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 191/2009. Korm. rendelet) 3. § (2) bekezdésének d) pontja alapján a kivitelezési szerződésnek többek között tartalmaznia kell az építési munkaterület átadásának, a tervezett kezdésnek az időpontját. Ezen időpontoknak a

szerződéstervezetben – és a Kbt. 131. § (1) bekezdésére tekintettel a szerződésben – történő rögzítése nem az ajánlatkérő mérlegelésétől függ, hanem olyan jogszabály által előírt kötelezettség, amely alapján az építési munkaterület átadásának, a tervezett kezdésnek az időpontja a kivitelezési szerződés kötelező tartalmi eleme.

8. A szerződés 6. pontja – a szerződéstervezet tartalmával egyező módon – az ajánlatkérő feladataként rögzíti a munkaterület átadását és folyamatos biztosítását a nyertes ajánlattevő részére. A szerződés 10. pontja szerint ennek megfelelően az ajánlatkérő a kivitelezéshez szükséges munkaterületet a nyertes ajánlattevőnek átadja, amelynek tényét a szerződő felek az építési naplóban rögzítik. A szerződés arra vonatkozóan azonban nem tartalmaz rendelkezést, hogy az ajánlatkérő mely időpontban, illetve mely határidőig, adott esetben mely feltétel bekövetkezésétől függően, illetve milyen ütemezésben köteles a kivitelezéshez szükséges munkaterületet a nyertes ajánlattevő számára átadni, illetve a vállalkozó a munkát megkezdeni.

A hivatalbóli kezdeményező szerint a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő nem megfelelő alapossggal készítette elő, tekintettel arra, hogy a 191/2009. Korm. rendelet alapján a kivitelezési szerződésben kötelező jelleggel meghatározandó munkaterület-átadás, továbbá a kezdés időpontját sem a felhívásban, sem szerződéstervezetben, sem a közbeszerzési eljárás egyéb dokumentumaiban nem rögzítette.

9. A szerződésben a teljesítési határidő a munkaterület átadásának időpontjától számítottan került meghatározásra. Tekintettel azonban arra, hogy a munkaterület átadásának időpontja sem konkrét dátummal, sem valamely esemény/feltétel bekövetkezéséhez igazodva nem került meghatározásra, ekként a munkaterület-átadás – mint a teljesítés ajánlatkérő által biztosítandó feltétele – pontos időpontja, ennek következtében pedig a teljesítési határidő megnyíltá iránt is alapos kétség merülhet fel. Erre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a közbeszerzési dokumentumok előbbi hiányossága parrtalanná teszi a teljesítési határidő és a szerződés időtartamának meghatározását. A munkaterület átadásának időpontja szükségképpen meghatározza a teljesítés kezdő időpontját, valamint a teljesítés időszakát, melyre tekintettel döntenek az érdeklődő gazdasági szereplők ajánlattételi szándékukról, ezen lényeges szerződéses feltétel ismeretében tervezik és szervezik meg az alapanyag-ellátási, illetve építőanyag-beszerzési munkafolyamatokat, döntenek az esetleges alvállalkozók igénybe vételéről, ütemezik a kivitelezést egyéb, folyamatban lévő építési projektjeik tekintetében, valamint mérik fel a teljesítéssel kapcsolatos kockázatokat.

10. Ebben az esetben különösen azért is szükséges lett volna az ajánlatkérő által a munkaterület átadásának határidejét egyértelműen meghatározni és rögzíteni a közbeszerzési dokumentumokban, mivel a 2. rész tekintetében kötött közbeszerzési szerződés összesen öt ingatlant érintő kivitelezési munkákat foglalt magába. Így az egyes épületek felújítására vonatkozó kivitelezési munkák párhuzamos végzése miatt az egyik épületnél jelentkező, a munkaterület átadását akadályozó körülmény nem feltétlenül jelentett tényleges akadályoztatást a szerződés részét képező egyéb épületek esetében. Ezen túlmenően a munkaterületek átadása időpontjának rögzítését az építési területek eltérő állapota és körülményei is indokolták volna, ahogyan arra a hivatkozott tervezői nyilatkozat is utal, miszerint a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően az új épületek építése nem kezdődhetett meg, mert két új épület telkén még a korábbi, elbontandó épületek álltak, valamint az építéshez szükséges elektromos áram és víz sem állt rendelkezésre.

11. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő nem készítette elő megfelelő alapossggal azon körülményre tekintettel sem, hogy a közbeszerzési dokumentumok a 2. rész tekintetében a szerződés teljesítési határidejére figyelemmel ellentmondásos adatokat tartalmaznak, hiszen a felhívás II.2.7) pontja a szerződés időtartamát 12 hónapban rögzíti, míg a szerződéstervezet 9. pontja – ettől eltérően – a munkaterület átadásától számított 6 hónapban jelöli meg a teljesítés határidejét.

A szerződés teljesítésére rendelkezésre álló időtartam – hasonlóan a munkaterület átadásának időpontjához – a gazdasági szereplők számára nyilvánvalóan olyan lényeges körülmény, amelynek előzetes mérlegelése elengedhetetlen ahhoz, hogy felelősen tudjanak az eljárás során dönteni arról, hogy – vállalva a meghatározott teljesítési időtartamot is – kívánnak-e ajánlatot tenni az eljárás során, és ha igen, milyen további feltételek mellett.

12. A hivatalbóli kezdeményező szerint a Kbt. 28. § (1) bekezdése körében megvalósított jogsértés által a közbeszerzési dokumentumok nem biztosították a megfelelő ajánlattétel lehetőségét az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők számára, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok hiányossága okán az ajánlatkérő nem biztosította a gazdasági szereplők számára a szerződés teljesíthetőségére vonatkozó felelős kötelezettségvállalás lehetőségét, amelyre tekintettel a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdését.

13. A hivatalbóli kezdeményező az ajánlatkérő észrevételeire reagálva előadta, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a közbeszerzési eljárás megfelelő alapossággal történő előkészítésének kötelezettsége azt az elvárást támasztja az ajánlatkérővel szemben, hogy az előkészítés során minden lehetséges döntési alternatívát és annak megoldását számításba vegyen, továbbá már az előkészítés során a teljesítés folyamatát is át kell gondolnia, vagyis előre mérlegelnie kell minden olyan körülményt, amely a tervezett projekt megvalósíthatóságát befolyásolhatja. A közbeszerzési dokumentumok az eljárás alapiratai, és mint ilyenek, az ajánlatkérő minden, az eljárás lefolytatásához szükséges döntését tükrözik. A Kbt. rögzíti, hogy milyen körben, mely körülmények vizsgálata alapján kell az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítése körében eljárnia, ez a felsorolás azonban nem taxatív, mindig az adott beszerzési igény határozza meg azon körülmények, feltételek körét, amelyet az ajánlatkérőnek a Kbt. kógenciája alapján figyelembe kell vennie.

14. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban szükségképpen rendelkeznie kellett volna a 191/2009. Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésének d) pontja alapján az építési munkaterület átadásának időpontjáról. Az ajánlatkérő által sem vitatottan azonban a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban a munkaterület átadásának konkrét időpontja nem került meghatározásra, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő „nem tudta előre megmondani” a tervezett kezdés időpontját a közbeszerzési eljárás leggondosabb előkészítése ellenére sem. A hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési eljárás nem megfelelő alapossággal történő előkészítése tekintetében éppen az ajánlatkérő ezen mulasztását kifogásolta.

15. Az ajánlatkérői észrevételben hivatkozott azon körülmény, amely szerint a kivitelezési szerződés tárgyát képező ingatlanokban családok laktak, akiknek az elhelyezéséről gondoskodni kellett, a hivatalbóli kezdeményező azon álláspontját támasztja alá, hogy az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során szükségszerűen számolnia kellett volna azzal, hogy gondoskodnia kell a családok átköltöztetéséről, melyre tekintettel kezelnie kellett volna az átköltöztetéshez szükséges időigényt is.

16. Figyelemmel arra, hogy a gazdasági szereplők számára a teljesítésre meghatározott határidő/időtartam, ezen belül pedig a munkaterület-átadás időpontja ismeretében válnak tervezhetővé a teljesítés feltételei, a gazdasági szereplők ezen lényeges feltételek ismeretében és mérlegelése alapján tudnak dönteni ajánlattételi szándékukról, a hivatalbóli kezdeményező szerint a munkaterület átadásának időpontját az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban mindenképpen rögzítenie kellett volna. Különösen fontos lett volna ezen időpont megjelölése annak okán is, hogy a kivitelezési munkák öt ingatlant érintettek, továbbá a kivitelezés

munkanemei (építés, felújítás, korszerűsítés), valamint az ingatlanok kivitelezést megelőző állapota egymástól eltérő volt.

17. Az a tény, hogy a teljesítés során a munkaterület átadása egyértelműen rögzítésre került az építési naplóban, nem annulálja az ajánlatkérő előkészítés körében megvalósított azon mulasztását, miszerint sem a közbeszerzési dokumentumokban, sem a szerződésben nem került rögzítésre, hogy a munkaterület-átadásnak mely időpontban kell megtörténnie, melyre tekintettel a teljesítési határidő megnyílt, valamint a teljesítési időszak bizonytalanná vált. Azon ajánlatkérői hivatkozás, miszerint a közbeszerzési eljárás során kiegészítő tájékoztatás kérésére nem került sor, jelen jogorvoslati eljárás tárgya tekintetében nem bír relevanciával, mint ahogyan az ajánlatkérői észrevételben hivatkozott, a közbeszerzési dokumentáció I.23. pontjában foglaltak sem mentesíthetik az ajánlatkérőt a jogsértés megállapíthatósága tekintetében.

18. A hivatalbóli kezdeményező megjegyezte, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdésének megsértésére alapítottan kezdeményezett hivatalból jogorvoslati eljárást a Kbt. 152. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az ajánlatkérővel szemben. Ezen feltételezett jogsértést támasztja alá a 191/2009. Korm. rendelet 3. § (2) bekezdésének d) pontja, amely a kivitelezési szerződés kötelező tartalmi elemévé teszi az építési munkaterület átadásának és a tervezett munkakezddésnek az időpontját. Erre tekintettel a közbeszerzési eljárás előkészítésének hibájára figyelemmel a Kbt. 50. § (4) bekezdésének megsértése a jelen jogorvoslati eljárás tárgya.

Az ajánlatkérő észrevétele

19. Az ajánlatkérő a 2022. április 8-án benyújtott észrevételében két eljárásjogi kifogással élt. Véleménye szerint a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból indított eljárást a feladatköre ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás esetén kezdeményezheti, de a hivatalbóli kezdeményező által hivatkozott jogszabályhely (191/2009. Korm. rendelet) nem közbeszerzési jogszabály, így a hivatalbóli kezdeményezőnek hiányzik a jogalapja a hivatalbóli kezdeményezéshez. Másrészt véleménye szerint a 191/2009. Korm. rendelet megsértésének megítélése nem tartozik a Döntőbizottság hatáskörébe.

20. Érdemben kérte az alaptalan hivatalbóli kezdeményezés elutasítását a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) és b) pontja alapján. Kifejtette, hogy a teljes közbeszerzés, annak dokumentációja az Emberi Erőforrások Minisztériuma Európai Unió Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság részéről a közbeszerzés lezárását követően ellenőrzésre került, és támogató tartalmú tanúsítványt kapott. Az ellenőrzés részét képezte a szerződéstervezet, valamint a szerződés is.

21. Álláspontja szerint az eljárás megfelelően elő lett készítve, az ajánlattevő ajánlatot tett, a szerződés kizárólag pótmunka megrendelés miatt (napelemet kértek felszerelni az ingatlanokra, azért, hogy a jobbára közmunka bérből élő hátrányos helyzetű családoknak ne kelljen a villamos energia árát fizetni) került módosításra, az ajánlattevő a szerződést határidőben teljesítette.

22. Hivatkozott arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzése során már csatolta nyilatkozatát, valamint az egyeztetési jegyzőkönyvet, hogy a vállalkozási szerződés tárgyát képező ingatlanokban családok laktak, és a kiköltöztetésükről csak nehezen tudott az önkormányzat gondoskodni, mivel kis lélekszámú a község (735 fő), ennek megfelelően házak sem álltak rendelkezésre ahhoz, hogy 15 embert átköltöztessenek. Viszont a projektet határidőre be kellett fejezni, és ha az ajánlatkérő csak akkor kezdett volna a közbeszerzési eljárás

megindításának, amikor már az ingatlanok üresen álltak, több hónapos késedelemmel kellett volna számolni, ami a kivitelezés idejéből vette volna el az időtartamot.

A felújítással és bővítéssel érintett épületekben többgyermekes családok laktak. Az érintett családoknak nem volt hova elköltözni, ezért az önkormányzat intézkedett az átmeneti elhelyezésről. Óvodás és iskolás gyerekek lévén megvárták a nyári szünetet, ekkorra sikerült ugyanis a biztonságos lakhatást a telepen belül megoldani. Ezt követően kezdődhetett csak az ingatlanok felújítása. Az új építésű ingatlanokon a közműcsatlakozás tervezetése, valamint a csatlakozás kiépítése és a közmű cégek rendkívül lassú ügyintézése miatt is csúszott a munkaterület átadása.

23. Az ajánlatkérő előadta, hogy ugyan a 191/2009. Korm. rendelet előírja, hogy a szerződésnek többek között tartalmaznia kell az építési munkaterület átadásának, a tervezett kezdésnek az időpontját, de ezt az ajánlatkérő nem tudta előre megmondani, a legmondosabb közbeszerzési eljárás előkészítése ellenére sem. A szerződés ezen hiányossága továbbá nem teszi parttalanná a szerződés teljesítését. A munkaterület átadása egyértelműen rögzítésre került az építési naplóban, a teljesítési határidő ezen időponttól pontosan kiszámítható.

24. Álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő biztosította, hogy a dokumentáció alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehesse, ezen feltételről valamennyi felhívott ajánlattevőnek tudomása volt, egyik ajánlattevő sem került ezen feltétel alapján hátrányosabb, vagy előnyösebb helyzetbe. Kiegészítő tájékoztatás ezzel kapcsolatban nem érkezett. Hivatkozott a közbeszerzési dokumentáció I.23. pontjára, az ajánlattevő ennek megfelelően, és ennek tudatában tett ajánlatot.

25. Véleménye szerint, ha az ajánlatkérő beírt volna egy olyan határidőt a munkaterület átadására a szerződésbe, amely teljesítése bizonytalan a fenti indokok alapján, és nem tudja emiatt tartani és szerződésmódosításra kényszerül, annak ugyanilyen jogorvoslati eljárás lehetett volna a következménye.

26. Az ajánlatkérő elismerte, hogy a teljesítési határidő (6 hó, 12 hó) tekintetében a közbeszerzési dokumentumokban elírás történt. Ennek a kezelésére tartalmazza azt a feltételt a közbeszerzési dokumentáció 1. pontjának utolsó mondata, hogy: „A jelen dokumentáció és az ajánlattételi felhívás közti esetleges különbözőség esetén, az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban meghatározott adatokat tekinti elsődlegesnek.” Ez alapján a felek számára egyértelmű volt, hogy a teljesítési határidő 12 hónap.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

27. A Döntőbizottság először az ajánlatkérő eljárásjogi kifogásaival kapcsolatban foglalt állást.

28. Az ajánlatkérő kifogásolta, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti a hivatalbóli kezdeményező csak a feladatellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve az annak felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indíthat jogorvoslati eljárást. A 191/2009. Korm. rendelet rendelkezésének megsértése miatt viszont nem, ezért a hivatalbóli kezdeményezőnek hiányzik a jogalapja a hivatalbóli kezdeményezéshez.

29. A Kbt. 152. § (1) bekezdése – egyebek mellett – az alábbiakat tartalmazza:
A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke.

A Döntőbizottság rögzíti, hogy a hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati kezdeményezésében arra hivatkozott, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok előkészítése során a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződéstervezetben nem határozta meg a munkaterület átadás időpontját, illetve az ajánlattételi felhívásban és a szerződéstervezetben eltérően határozta meg a teljesítés időtartamát, ezzel megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdését.

Megállapítható, hogy jelen esetben a hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési dokumentumok nem megfelelő előkészítése körében hivatkozott a Kbt. két megjelölt rendelkezésének megsértésére, tehát a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében a Kbt. szerinti jogsértést valószínűsített, melyre tekintettel kellő jogalappal rendelkezett a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. Erre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés érdemi elbírálásának nincs eljárásjogi akadálya.

30. Az ajánlatkérő továbbá kifogásolta, hogy a 191/2009. Korm. rendelet megsértésének megítélése nem tartozik a Döntőbizottság hatáskörébe.

A Kbt. 145. § (2) bekezdése szerint a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében – ideértve a 21. § (4) bekezdésben említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében a közbeszerzési dokumentumok előkészítésének hibája körében hivatkozott a 191/2009. Korm. rendelet rendelkezéseire, megsértett jogszabályhelyként a Kbt. 28. § (1) és a Kbt. 50. § (4) bekezdését jelölte meg. Mivel a hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében a Kbt. szerinti jogsértést valószínűsített, melyek tekintetében a Kbt. 145. § (2) bekezdése alapján a Döntőbizottság hatáskörrel rendelkezik, ezért a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés érdemi elbírálásának nincs eljárásjogi akadálya.

31. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő tárgyi közbeszerzési eljárását 2019. november 29-én indította meg, ezért a kezdeményezésben foglaltakra a Kbt. ezen időpontban hatályos rendelkezései az irányadók.

32. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés körében azt vizsgálta, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdését, amikor a közbeszerzési eljárás előkészítése során a közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott szerződéstervezetben nem határozta meg a munkaterület átadás időpontját, illetve az ajánlattételi felhívásban és a szerződéstervezetben eltérően határozta meg a teljesítés időtartamát.

33. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 115. §-a szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le, melyre tekintettel az alábbi jogszabályi rendelkezések az irányadók.

A Kbt. értelmező rendelkezéseket tartalmazó 3. § 22. pontja szerint a közbeszerzés előkészítése: az adott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás megkezdéséhez szükséges cselekmények elvégzése, így különösen az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés, előzetes piaci konzultáció, a közbeszerzés becsült értékének felmérése, a közbeszerzési dokumentumok előkészítése.

A Kbt. 28. § (1) bekezdés értelmében az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossgal előkészíteni. Az ajánlatkérő által

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

A Kbt. 50. § (4) bekezdése szerint az eljárást megindító felhívásnak és a többi közbeszerzési dokumentumnak minden esetben biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be.

34. 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 Kbt. 28. § (1) bekezdése különös hangsúlyt fektet az ajánlatkérő felelősségére a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposságú előkészítése tekintetében a teljesítési határidő meghatározása vonatkozásában. E felelősségi körben az ajánlatkérő köteles úgy meghatározni a teljesítésre nyitva álló határidőt, hogy megelőzze a szerződésmódosításokat. A közbeszerzésre irányuló eljárás megkezdése előtt törekednie kell az ajánlatkérőnek arra, hogy a kellő gondosság mellett minden olyan, a közbeszerzést befolyásoló körülményt feltárjon, melyek hatással lehetnek a szerződés teljesítésére, és azok a szerződés teljesítésének megkezdését biztosítják, vagy az esetlegesen felmerülő akadályozó körülmények esetében azok időigényét a teljesítési határidőnél figyelembe vegye. Nagyrészt a megfelelő előkészítéstől függ az is, hogy a szerződés teljesítése során ne merüljenek fel olyan problémák, melyek miatt a szerződés módosítása válik szükségessé. A Döntőbizottság az alábbiakban azt vizsgálta, hogy a kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárás esetében az ajánlatkérő a Kbt. 28. § (1) bekezdésében szereplő kötelezettségének eleget tett-e.

35. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló közbeszerzési dokumentumok alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás 2. része tekintetében meglévő épületek elbontását és a helyükbe új lakóépületek építését, illetőleg meglévő épületek bővítését és átalakítását kívánta megvalósítani. A bontással, illetve bővítéssel érintett ingatlanokban családok laktak, így az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás előkészítése során tudomással bírt arról, hogy ahhoz, hogy a beruházás megkezdhető legyen, gondoskodnia kell a házak kiürítéséről és a családok átköltöztetéséről, és ez adott esetben a beruházás megkezdésének több hónapos csúszását is eredményezheti. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során számolnia kellett volna a házak kiürítésének nehézségeivel, annak lehetséges megoldási módjaival és időigényével, és a teljesítési határidőt, illetőleg a beruházás megkezdésének időpontját ezen időtartamok figyelembevételével kellett volna meghatározni, amely így nem eredményezte volna a beruházás megkezdésének teljes bizonytalanná válását.

36. A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a teljesítési határidő olyan alapvető eleme a vállalkozási szerződésnek, amely a szerződés lényeges feltételének tekinthető. A Kbt. 50. § (2) bekezdés g) pontja a szerződés időtartamát, a teljesítési határidőt olyan lényeges érdemi feltételnek minősíti, amelyet a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban rögzíteni kell. A teljesítés megkezdésének időpontja, illetőleg a teljesítésre rendelkezésre álló időtartam ugyanis jelentős mértékben befolyásolja a közbeszerzési eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők ajánlattételi szándékát, az ajánlattevők számát és az egyes ajánlattevők árképzését, hiszen az ajánlattevők ezen lényeges szerződéses feltétel ismeretében tervezik és szervezik meg munkafolyamataikat, egyéb szerződéseik teljesítésének ütemezését, vagy mérik fel a teljesítéssel kapcsolatos kockázatokat.

Amennyiben az ajánlatkérő úgy határozza meg a szerződés teljesítési határidejét, hogy az a munkaterület átadásától számított 12 hónap, szükséges rendeznie a szerződésben azt is, hogy a munkaterület átadására, illetve ez alapján a teljesítési határidő kezdetére mikor kerül sor. Hiszen csak az alapján kerülnek a gazdasági szereplők abba a helyzetbe, hogy műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból is reális ajánlatot legyenek képesek benyújtani, ha a közbeszerzési dokumentumokból egyértelműen kiderül számukra, hogy az építési kivitelezési szolgáltatást mikor kell nyújtaniuk. A 191/2009. Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése is az építőipari kivitelezési szerződés kötelező tartalmi elemévé teszi az építési munkaterület átadásának, az építési napló megnyitásának, a tervezett kezdés időpontjának a megjelölését.

37. Amennyiben az ajánlatkérő már a közbeszerzési eljárás előkészítése során tudomással bír arról, hogy a kivitelezés megkezdése várhatóan akadályba ütközik a házak kiürítése miatt, és a munkaterület átadására – a szerződés megkötéséhez képest – csak egy bizonytalan későbbi időpontban kerülhet sor, akkor jár el kellő alapossgal, ha ezt a bizonytalansági tényezőt a közbeszerzési dokumentumokban az ajánlattevők számára nyilvánvalóvá teszi. Ebben az esetben célszerű lett volna a szerződéstervezetben a munkaterület átadás-átvételének időpontját a házak kiürítésének időpontjához, mint feltételhez kötni, így az ajánlattevők az ajánlataik elkészítése során számolhattak volna azzal, hogy a teljesítés megkezdésére, illetőleg a kapacitásaik biztosítására a szerződéskötés időpontjától eltérően egy későbbi időpontban fog sor kerülni. Nem a Kbt. 28. § (1) bekezdése szerint jár el az ajánlatkérő, ha a munkakezdést akadályozó körülményekről már a közbeszerzési eljárás megindítása előtt tudomást szerez, de azokat a közbeszerzési dokumentumokban nem jelzi, így a közbeszerzési dokumentumok nem biztosítják a gazdasági szereplők számára a megfelelő ajánlattételt. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését.

38. A hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési eljárás előkészítésének hibája körében kifogásolta azt is, hogy a közbeszerzési dokumentumok a 2. rész tekintetében a szerződés teljesítési határidejére figyelemmel ellentmondásos adatokat tartalmaztak, hiszen a felhívás II.2.7) pontja a szerződés időtartamát 12 hónapban rögzítette, míg a szerződéstervezet 9. pontja – ettől eltérően – a munkaterület átadásától számított 6 hónapban jelölte meg a teljesítés határidejét. A Döntőbizottság e tekintetben elfogadta az ajánlatkérő azon érvelését, miszerint a közbeszerzési dokumentumok I.1. Általános információk pontjának utolsó mondata tartalmazta azon rendelkezést, hogy a közbeszerzési dokumentáció és az ajánlattételi felhívás közti esetleges különbözőség esetén az ajánlattételi felhívásban meghatározottakat kell elsődlegesnek tekinteni. Ezen rendelkezés alapján a felek számára egyértelmű volt, hogy a teljesítési határidő 12 hónap, így ez az ellentmondás a megfelelő ajánlattételt nem befolyásolta.

39. A hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési eljárás előkészítésének fenti hibáira tekintettel kérte megállapítani a Kbt. 50. § (4) bekezdésének megsértését is, hivatkozva arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem biztosították, hogy a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, megfosztva őket a szerződés teljesíthetőségére vonatkozó felelős kötelezettségvállalás lehetőségétől.

A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a jogalkotó a Kbt. 2. § (1) bekezdése szerinti tisztességes verseny biztosítását előíró, valamint a Kbt. 2. § (2) bekezdése szerinti esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot előíró alapvető rendelkezéseket tételes rendelkezésként is megjeleníti a Kbt. 50. § (4) bekezdésében. Az ajánlatkérőnek ezen rendelkezés alapján az alapvető rendelkezések figyelembevételével kell az eljárás valamennyi közbeszerzési dokumentumát elkészítenie.

Jelen határozat 37. pontjában a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során nem megfelelően készítette el a közbeszerzési dokumentumokat, így azok nem biztosították, hogy azok alapján az ajánlattevők megfelelő ajánlatot nyújtsanak be. Ugyanakkor megállapítható, hogy a közbeszerzési dokumentumok hibája

az egyenlő esélyű ajánlattételt nem befolyásolta, így a Döntőbizottság a Kbt. 50. § (4) bekezdése szerinti jogsértést nem állapította meg.

40. A Döntőbizottság mindezekre figyelemmel a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokok alapján a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerinti jogkövetkezmenyt.

41. A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

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

43. A Kbt. 165. § (11) bekezdése értelmében 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.

44. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 153. § (1) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását, és a Döntőbizottság megállapította a jogsértés megtörténtét – a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján további jogkövetkezmenyként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

45. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét figyelembe vette. A Döntőbizottság a kiszabott bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzíti, hogy a becsült érték 108.136.810.-Ft volt.

A Döntőbizottság az ajánlatkérő terhére értékelte azon jogsértésnek a jelentős súlyát, hogy nem megfelelően készítette elő a közbeszerzési eljárását, így a közbeszerzési dokumentumok nem biztosították a megfelelő ajánlattételt.

A Döntőbizottság a bírság kiszabása körében értékelte azt, hogy a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre nem volt befolyása, és hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között viszonylag hosszú idő telt el, továbbá, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság a bírság kiszabása során figyelembe vette, hogy az adott közbeszerzési eljárás vonatkozásában jogsértés megállapítására korábban nem került sor, továbbá, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság mindezen tényezőket együttesen mérlegelve a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak.

46. 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 költségek viseléséről.

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

A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdése 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, 2022. június 20.

Dr. Andriska Szilvia sk.
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke

Bán János sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Hodnik Ákos sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Hivatalbóli kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Ajánlatkérő képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Miniszterelnökség, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton
5. Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Irányító Hatósági feladatait ellátó Miniszterelnökség (EMMI jogutódja)