



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

Az ügy iktatószáma: D.364/6/2019.

A tanács tagjai: Dr. Virágh Norbert közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bonifert Zsolt közbeszerzési biztos, Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Kovács László felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerző: Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város
Polgármesteri Hivatala
(Hódmezővásárhely, Kossuth tér 1.)

A beszerző képviselője: Dr. Kelemen Zoltán ügyvéd
(Szeged, Tisza I. u. 26.)

A kérelmezett: Cyber Services Zrt.
(Budapest, Elnök u. 1.)

A beszerzés tárgya, értéke: Kibervédelmi szakértői támogatás és tanácsadási tevékenység -
Kbt. mellőzése, 59.400.000.-Ft

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

H A T Á R O Z A T –ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy 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 mellőzése miatt 4.000.000.-Ft, azaz négy millió forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2018. december 5. napján a fenti tárgyban létrejött vállalkozói keretszerződés semmis.

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

A Döntőbizottság az érvénytelenség jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 4.000.000.-Ft, azaz négy millió 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 beszédési 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.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző, mint megrendelő 2018. december 5-én vállalkozói keretszerződést (a továbbiakban: vizsgált szerződés) kötött a kérelmezettel, mint vállalkozóval.

A vizsgált szerződés egyebek mellett az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

„1. A Szerződés tárgya

1.1 Jelen szerződés alapján a Felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy a Vállalkozó a jelen keretszerződésben foglaltaknak megfelelően megkötött Eseti Megrendelés alapján a Megrendelő részére kibervédelmi szakértői támogatás és tanácsadási tevékenységet lát el, amelynek ellenértékeként a Megrendelő az Eseti Megrendelés szerinti vállalkozói díjat fizet a Vállalkozó részére.

1.2 A Vállalkozó a tevékenységét a jelen szerződés keretében eseti megrendelések alapján látja el, amelyben a Felek meghatározzák a Vállalkozó által ellátandó konkrét feladatot, továbbá a teljesítési határidőt és az eseti megrendelés jelen keretszerződéstől eltérő feltételeit (a továbbiakban: Eseti Megrendelés).

2. A Felek alapvető jogai és kötelezettségei

2.2 Vállalkozó tudomásul veszi, hogy a jelen szerződés alapján Megrendelő nem köteles folyamatosan eseti megrendelésekkel ellátni, ennek megfelelően a jelen szerződés esetleges, idő előtti megszűnése esetén, illetve az eseti megrendelések esetleges elmaradásáért Vállalkozó elmaradt haszonra nem tarthat igényt.

3. Vállalkozói díj, fizetési feltételek

3.1 Vállalkozó a tevékenységét díjazás ellenében végzi. A Felek az Eseti Megrendelésben átalánydíjazásban vagy idő-elszámolásos díjazásban állapodhatnak meg.

3.2 Átalánydíj megállapítása esetén a Vállalkozót az Eseti Megrendelésben meghatározott összegű díj illeti meg, amely azonban nem zárja ki azt, hogy a Felek az Eseti Megrendelésben részteljesítésben és részletfizetésben állapodjanak meg.

3.3 Amennyiben a Felek idő-elszámolásos díjazásban állapodnak meg, a Vállalkozót a vállalkozói díj az általa a tevékenység-kimutatásban rögzített és a Megrendelő által igazoltan elfogadott időráfordítás alapján illeti meg. A Vállalkozót megillető díjak mértékét Felek az Eseti Megrendelésben rögzítik.

3.5 Megrendelő a vállalkozói díjat kizárólag teljesítési igazolás kiállítását követően fizeti ki, a Vállalkozó által benyújtott számla ellenében.

4. Teljesítés és teljesítési határidő

4.1 A Felek megállapodnak, hogy a Vállalkozói teljesítés konkrét feltételeit az Eseti Megrendelésekben határozzák meg, amelyre tekintettel jelen szerződés rendelkezései annyiban alkalmazandók, amennyiben az Eseti Megrendelések eltérően nem rendelkeznek.

9. A szerződés hatálya és megszűnése

9.1 A jelen szerződés az aláírása napján lép hatályba és határozatlan időre szól azzal, hogy Felek a szerződés rendelkezéseit 2018. 12. 01. napjára visszamenőleges hatállyal rendelik alkalmazni.

9.2 A keretszerződés megszűnése nem érinti a folyamatban levő Eseti Megrendelések fennállását, illetve a Felek annak teljesítésére vonatkozó kötelezettségét. A keretszerződés rendelkezései mindaddig érvényben maradnak, amíg a folyamatban lévő Eseti Megrendelések meg nem szűnnek.”

2. A vizsgált szerződés 1. sz. mellékletét képezte az eseti megrendelés minta, melynek 1-2. pontja szerint:

„1. Az Eseti Megrendelés tárgya

Jelen szerződés keretében Vállalkozó (az alábbi szolgáltatáslista alapján) szolgáltatást lát el a Megrendelő számára.

- Kibervédelmi tanácsadás és támogatás,
- A Vállalkozó informatikai rendszereivel kapcsolatos szakértői munka: meglévő megoldások biztonsági szempontú felmérése, technikai tanácsadás, igény szerint segítség a folyamatok kialakításában és/vagy javításában;
- Nyomrögzítés (forensics);
- Incidens reagálás segítése és/vagy vezetése technikai oldalról;
- A globális, saját vagy szolgáltató által biztosított helyi, vagy WAN hálózatban:
 - Fenygetések felderítése,
 - Részvétel a hálózati incidensekre adott reakciókban,
 - Tervezett változtatások véleményezése és tanácsadás a megoldások kialakításához.

2. Díjazás

Vállalkozót a tevékenységéért a következő díjazás illeti meg: 150.000 Ft + ÁFA/szakértői embernapi.”

3. A beszerző és a kérelmezett között 2018. december 5-én jött létre az Információ Biztonsági Felelős feladatainak ellátására vonatkozó, 1. számú eseti megrendelés (a továbbiakban: HMMH-CS-1), amely a következőket is tartalmazta:

„1. Az Eseti Megrendelés tárgya

Jelen megrendelés keretében Vállalkozó Információbiztonsági Felelősi (IBF) tevékenységet lát el a Megrendelő számára - az alábbi szolgáltatáslista alapján

- a. gondoskodik a szervezet elektronikus információs rendszereinek biztonságával összefüggő tevékenységek jogszabályokkal való összhangjának megteremtéséről és fenntartásáról,
- b. elvégzi vagy irányítja az a.) pont szerinti tevékenységek tervezését, szervezését, koordinálását és ellenőrzését,
- c. előkészíti a szervezet elektronikus információs rendszereire vonatkozó informatikai biztonsági szabályzatot,
- d. előkészíti a szervezet elektronikus információs rendszereinek biztonsági osztályba sorolását és a szervezet biztonsági szintbe történő besorolását,

e. véleményezi az elektronikus információs rendszerek biztonsága szempontjából a szervezet e tárgykört érintő szabályzatait és szerződéseit, kapcsolatot tart a hatósággal és a kormányzati eseménykezelő központtal.

Ezen túlmenően Vállalkozó, ajánlatával összhangban, mely jelen megrendelés mellékletét képezi a következő szolgáltatásokat nyújtja:

g. Információbiztonsági tanácsadás és támogatás,

h. Megrendelő informatikai rendszereivel kapcsolatos szakértői munka: meglévő megoldások biztonsági szempontú felmérése, technikai tanácsadás, igény szerint segítség a folyamatok kialakításában és/vagy javításában;

A feladatok ellátására Vállalkozó K.B.-t dedikálja, az IBF szerepkörre. Az eseti megrendelésben szereplő további szolgáltatások teljesítéséhez Vállalkozó más erőforrást is bevonhat.

2. Eseti megrendelés ütemezése

Vállalkozó az alábbi megvalósítási ütemtervet javasolta Megrendelőnek elfogadásra:

Feladat megnevezése	1. hónap	2. hónap	3. hónap	4. hónap	5. hónap	6. hónap
IBF dedikált erőforrás biztosítása						
Kockázat elemzés, cselekvési terv és IBSZ készítése, frissítése 2.számú mellékletben; illetve a kockázatelemzésben definiált projektek kereteinek meghatározása						
Információ biztonsági kontrollok kialakítása; dokumentáció						
Kontrollok követése, oktatás; változáskövetés; információbiztonság menedzsment						

Projekt időtartama: 6 hónap 2018. 12. 01-2019.05.31.

A bemutatott időterv a projekt előzetes ütemezését tartalmazza. A feladat pontos megismerése során az egyes feladatokra meghatározott ütemezés, leginkább az ügyfél oldali rendelkezésre állás és az adatok elérhetőségéhez szükséges idő bizonytalansága miatt változhat.

3. Díjazás

Tevékenység/Feladat/Szolgáltatás	Nettó Ft egységár (/szakértői embernapi)	Mennyiség (embernap)	Összesen (nettó Ft)
IBF biztosítása — 2019.01.31-ig a jogszabályban előírt feladatok ellátására (Kockázat elemzés, Cselekvési terv és IBSZ készítése, frissítése)	150.000.-	40	6.000.000.-
IBF biztosítása - 2019.02.01-től 2019.03.31-ig a jogszabályban előírt feladatok ellátására (Információ biztonsági kontrollok kialakítása); cselekvési tervben meghatározott fejlesztési	150.000.-	40	6.000.000.-

projektek elindítása és menedzselése			
IBF biztosítása - 2019.04.01-től 2019.05.31-ig a jogszabályban előírt feladatok ellátására (Kontrollok követése, projektek lezárása oktatás; változáskövetés; információbiztonság menedzsment)	150.000.-	19	2.850.000.-
Összesen:		99	14.850.000.-
Tartalék, külön megrendeléssel lehívható szakértői napok díjazása (pl. DPO)	150.000.-		

Az Ajánlattevő jogosult az egyes szakaszokon belül is időarányosan – azaz minden naptári hónap végén – az adott hónapban teljesített szakértői napok számának megfelelően az adott hónapra vonatkozó teljesítési jegyzőkönyvet kiállítani és ez alapján részszámlát benyújtani. Amennyiben bármilyen okból a teljesítést igazoló jegyzőkönyv aláírása meghíúsul, Ajánlattevő nem köteles a munka folytatására mindaddig, ameddig az okok kitárgyalása, az esetleges hibák kijavításának lehetősége és a helyzet rendezése nem valósul meg.

5. Az Eseti Megrendelés meghosszabbítása/megrendelése

Felek vállalják, hogy a határozott idejű megrendelés lejáratát megelőzően 1 hónappal egyeztetnek esetleges szerződeshosszabbítási szándékukról.”

4. Az 1. számú eseti megrendelés alapján a beszerző a 2018. december 1. napja és 2019. április 30. napja közötti időszakban teljesített szolgáltatásokért a havonta kiállított 5 – 150.000.-Ft/szakértői embernap egységárat tartalmazó – számlát kiegyenlítve összesen nettó 13.950.000.-Ft vállalkozói díjat fizetett meg a kérelmezett részére az alábbiak szerint:

- 2019.01.04. keltezésű számla 3.000.000.-Ft + ÁFA értékben,
- 2019.02.05. keltezésű számla 3.000.000.-Ft + ÁFA értékben,
- 2019.03.01. keltezésű számla 3.000.000.-Ft + ÁFA értékben,
- 2019.04.09. keltezésű számla 3.450.000.-Ft + ÁFA értékben,
- 2019.05.10. keltezésű számla 1.500.000.-Ft + ÁFA értékben.

5. A beszerző honlapján 2019. május hónapban még fellelhető, „Nettó 5.000.000.-Ft-ot meghaladó egyéb szerződések” című táblázat szerint a beszerző 2019. évre 14.850.000.-Ft összeget tervezett a kérelmezettel megkötött vállalkozói keretszerződés teljesítésének ellentételezéseként.

A hivatalbóli kezdeményezés

6. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva 2019. július 4-én nyújtotta be kezdeményezését, mely alapján a Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást 2019. július 5. napján megindította.

Előadta, hogy 2019. május 14-én közérdekű bejelentés érkezett a hivatalbóli kezdeményezőhöz, melyben a bejelentő kifogásolta, hogy a beszerző és Hódmezővásárhely

Megyei Jogú Város Önkormányzata közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül informatikai tárgyú beszerzéseket folytatott le, melynek eredményeképpen került megkötésre a vizsgált szerződés is. A bejelentő szerint jogellenesen mellőzték a közbeszerzést, a részekre bontás tilalmára is tekintettel.

A hivatalbóli kezdeményező hivatkozott arra is, hogy a bejelentő előadta, hogy mindkét ajánlatkérő ugyanazt az informatikai hálózatot használja, melynek okán a két beszerzés vonatkozásában a műszaki- gazdasági funkcionális egység fennáll, függetlenül attól, hogy két külön ajánlatkérő valósított meg beszerzést. Mindkét szerződés információbiztonsági szakértői támogatásra és informatikai szakértői támogatásra irányult, melyek alapján megállapítható, hogy a hivatkozott két beszerzés valójában ugyanazon közvetlen cél megvalósítását szolgálja (információbiztonságra vonatkozó informatikai beszerzés), azok műszaki és gazdasági-funkcionális egységet alkotnak.

A vállalkozói keretszerződések határozatlan időre kötötték, egyik sem tartalmaz se keretösszeget, se keretmennyiséget. A szolgáltatásmegrendelések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak, figyelemmel azok tárgyára és a megkötött szerződések 1. számú mellékletét képező Eseti megrendelés mintában foglalt adatokra.

Utalt arra is, hogy a bejelentésben foglaltak szerint a vállalkozói keretszerződésekben nem kerültek ugyan rögzítésre keretösszegek, azonban a város honlapján a <https://kozigazgatas.hodmezovasarhely.hu/images/Egyeb20201994.pdf> elérési úton elérhető, „Nettó 5.000.000.-Ft-ot meghaladó egyéb szerződések” című táblázat szerint Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata 9.170.000.-Ft keretösszeget szán a VIAT Kft.-vel megkötött megállapodás teljesítésére 2019-ben, míg a beszerző ugyanezen évben 14.850.000.-Ft összeget szán a kérelmezettel megkötött megállapodás teljesítésére.

A hivatalbóli kezdeményező hivatkozott továbbá arra, hogy a 2019. május 27-ei tájékoztatókérésére a kérelmezett egyebek mellett úgy nyilatkozott, hogy

- a tárgyi beszerzés értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt, mivel a szerződéskötés időpontjában nem volt olyan egyéb szerződés, amelynek értékével össze kellett volna számítani, valamint fennáll a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi eset is, mivel a beszerző alaptevékenysége ellátásához szükséges az IBF tanácsadói tevékenység biztosítása, enélkül igazgatási tevékenység nem látható el az információbiztonságról szóló 2013. évi L. törvény 13. §-a szerint,
- nem alkalmazandó a Kbt. 17. § (2) bekezdése, mivel a másik informatikai beszerzésnél más az ajánlatkérő, más a szerződés tárgya, azok eltérő költségvetési forrásból valósulnak meg, nem áll fenn a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti műszaki és gazdasági funkcionális egység,
- a város honlapján közzétett „Nettó 5.000.000.-Ft-ot meghaladó egyéb szerződések” név alatt feltöltött táblázatban adminisztratív hiba miatt került feltüntetésre a 2019. évre vonatkozóan a kérelmezettel megkötött szerződés.

7. A hivatalbóli kezdeményező az alábbi két kezdeményezési elemet terjesztette elő.

8. Az 1. kezdeményezési elembe kifejtett álláspontja szerint a beszerző a Kbt. 17. § (3) bekezdésére és a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseire tekintettel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, mivel a beszerzési eljárást a közbeszerzési eljárás alkalmazásának mellőzésével folytatta le. A tárgyi vállalkozási keretszerződést határozatlan időre kötötte meg, így a becsült érték meghatározásának a 17. § (3) bekezdés b) pontja alapján kellett volna történnie.

Előadta, hogy a vizsgált szerződés becsült értékét szintén a Kbt. 17. § (3) bekezdése alapján számítva 59.400.000.-Ft-os összeget kapunk, ahol a havi ellenszolgáltatás mértéke

1.237.500.-Ft. Ezen szerződés becsült értéke meghaladja a szolgáltatásmegrendelésre vonatkozó nemzeti értékhatárt.

Véleménye szerint a beszerző a Kbt. 19. § (3) bekezdésébe ütköző módon állapította meg a becsült értéket.

E körben hivatkozott arra, hogy a Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

Utalt továbbá az Európai Bíróság C-16/98. és C-574/10. sz. ügyben hozott ítéleteire. Az utóbbi ítéletből kiemelte, hogy a bíróság a több szakaszra bontott tervezői és mérnöki szolgáltatások egységét arra tekintettel mondta ki, hogy azok egy építési beruházás megvalósításához kapcsolódtak, és ugyanolyan tartalmú szolgáltatások voltak. A bíróság szerint a funkcionális és gazdasági folytonosságot mutató munka egységesnek tekintendő, és azt vizsgálta, hogy a munka különböző részei ugyanazt a gazdasági és műszaki és funkciót töltik-e be. Így annak megállapításához, hogy a több különböző szakaszban nyújtott szolgáltatásokat egy egységes közbeszerzési szerződésnek kell-e tekinteni, elegendő kimutatni gazdasági és műszaki funkciójuk egységes jellegét.

Álláspontja szerint a bíróság megállapításai nyomán a beszerzéseket elsősorban az egy közös cél, – amely a hivatkozott esetben az ugyanazon építési beruházáshoz kapcsolódás volt – kapcsolja össze. Ennek keretein belül fontos szerephez juthat adott esetben a beszerzés egységének megítélésakor a szolgáltatások tartalmi hasonlósága.

Hangsúlyozta, hogy szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során természetesen nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt (például pénzügyi és műszaki tervezés a tervezés ellenére jogszerűen részekre bontható).

Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatók további kiegészítő szempontok is (egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés), amelyek az adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Lényeges, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egységes beszerzés fennállását.

Több ajánlatkérő egységes közös beszerzési igénye esetében az ajánlatkérő személye pusztán kiegészítő szempont. Önmagában arra alapozva, hogy az egységes beszerzési igényt több ajánlatkérő valósítja meg, az egységesnek minősülő beszerzések becsült értéke nem bontható részekre. E körben a hivatalbóli kezdeményező hivatkozott az Európai Törvényszék Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott T-358/08. ítéletére.

Előadta továbbá, hogy tekintettel arra, hogy az erre vonatkozó tájékoztatáskérés ellenére a beszerző nem nyilatkozott kifejezetten a tekintetben, hogy ugyanazon informatikai rendszert használják-e, a tájékoztatás során megadott adatokból és a bejelentő tájékoztatása alapján feltételezhető, hogy egy és ugyanazon informatikai rendszer szolgálja ki mindkét ajánlatkérőt. Véleménye szerint a megküldött szerződések alapján pedig megállapítható, hogy a szolgáltatások tartalma hasonló, mindezeknél fogva a tárgyi szolgáltatások közvetlen célja ugyanaz, ami megalapozza a részekre bontás tilalmát.

9. A hivatalbóli kezdeményező 2. kezdeményezési elemként előadta, hogy ha a tárgyi beszerzések részekre bontására a Döntőbizottság megítélése szerint jogszerűen került sor, akkor is vizsgálendő a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi kör alkalmazhatósága, ami véleménye szerint nem áll fenn.

E körben kifejtette, hogy az ajánlatkérők alaptevékenysége igazgatási tevékenység, mely körében ellátandó feladatokat a beszerző tekintetében a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1278/2016 (X. 14.) számú határozat írja le. Ezen feladatokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) írja elő az önkormányzatok részére, és ezek azok a feladatok, amelyeknek ellátása az alaptevékenységükhöz tartozik. Mivel nem az alaptevékenység ellátásához kötődik a tanácsadási tevékenység, amely a beszerzés tárgya, ezért álláspontja szerint nem alkalmazható a Kbt. 111. g) pontja szerinti kivétel.

Utalt arra, hogy az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (a továbbiakban: Ibtv.) 2. § (1) bekezdés k) pontja alapján valóban alkalmazni kell az Ibtv.-t a helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaira, a hatósági igazgatási társulásokra, az Ibtv. 11. § (1) bekezdése alapján oly módon, hogy a szervezet vezetője köteles gondoskodni az elektronikus információs rendszerek védelméről – többek között – a következők szerint: c) az elektronikus információs rendszer biztonságáért felelős személyt nevez ki vagy bíz meg, f) meghatározza a szervezet elektronikus információs rendszerei védelmének felelőseire, feladataira és az ehhez szükséges hatáskörökre, felhasználókra vonatkozó szabályokat, illetve kiadja az informatikai biztonsági szabályzatot. Hangsúlyozta, hogy a beszerző jelen tanácsadási tevékenységre irányuló szolgáltatás-megrendelése nem közvetlenül az igazgatási tevékenység, mint alaptevékenysége ellátásához, hanem az Ibtv. szerinti feladatok ellátásához kapcsolódik.

Álláspontja szerint a fentiek alapján a beszerző megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, mivel nem állnak fenn a Kbt. 111. § g) pontjában foglalt feltételek.

10. Kérte a Döntőbizottságot, hogy a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján állapítsa meg a fent vélelmezett jogsértéseket, egyben alkalmazza a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

A beszerző észrevétele

11. A beszerző előadta, hogy a vizsgált szerződés ugyan keretmegállapodás formáját ölti, de az okiratokat tartalmuk szerint kell megítélni, és tekintettel arra, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mennyiségére és értékére a felek semmilyen adatot nem rögzítettek, ezért polgári jogi értelemben a megállapodás nem valósít meg a kötelmi különös részben szabályozott szerződéstípust, hanem az így csak együttműködési megállapodás. Ennek megfelelően az a kalkuláció, amely a becsült érték meghatározása során a 48 hónapos szabályt hívja fel, nem állja meg a helyét.

Hangsúlyozta, hogy polgári jogi megközelítésben az eseti megállapodás keletkeztetett kötelmet, ami nevesítve 6 hónap időtartamot és 14.850.000.-Ft-ot jelent, ezért kérte, hogy a Döntőbizottság a becsült értéket a ténylegesen megkötött szerződés alapján határozza meg.

E körben hivatkozott arra, hogy a ténylegesen megrendelt tanácsadási szolgáltatások IBF-körben maradtak. Az 1. számú eseti megrendelés időtartamának lejártát követően ilyen értékű újabb megrendelések leadására már előre is megállapíthatóan nem volt szükség.

Álláspontja szerint ebből következik, hogy amennyiben alkalmazni is kellett volna a Kbt. 17. § (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott szabályt, a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa még akkor sem érte volna el a közbeszerzési értékhatárt, különösen az uniós értékhatárt. Előadta, hogy ez alapján nem tartja helytállónak a hivatalbóli kezdeményező havi ellenszolgáltatás összegére (1.237.500.-Ft/hó) vonatkozó érvelését, valamint az erre alapított becsült érték megállapítását, hiszen a keretszerződésben havi díjat a

felek nem állapítottak meg, az eseti megrendelés pedig határozott időre szolt, így a havi ellenszolgáltatás összegére vonatkozó megállapítás véleménye szerint minden ténybeli alapot nélkülöz.

12. Álláspontja szerint a Kbt. 111. § g) pontja alá sorolható kivételi körbe esik a megkötött szerződés egésze. E körben idézte az Möt. 114. § (1)-(4) bekezdését, melyek szerint:

„114. § (1) A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, amely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál.

(2) A helyi önkormányzat – egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából – csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerhez (a továbbiakban: önkormányzati ASP rendszer). A csatlakozás módját, végső határidejét és az önkormányzati ASP rendszer szakrendszereit kormányrendelet határozza meg.

(3) A helyi önkormányzat az önkormányzati ASP rendszer által biztosított szakrendszerei feladatainak informatikai támogatására szerződést a csatlakozás végső időpontját követő időtartamra nem köthet.

(4) A Kormány rendeletében kijelölt szerv az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerése és megakadályozása, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek biztosítása érdekében adattárház (a továbbiakban: önkormányzati adattárház) üzemeltet.”

Kifejtette, hogy az önkormányzat jelenleg csak az adó-szakrendszerrel csatlakozott az ASP rendszerhez, a többi szakrendszer interface-szel csatlakozik az ASP központhoz, tehát lehet még a többi szakrendszerhez informatikai támogatási szerződésük.

Hivatkozott arra, hogy az Möt. 114. § (4) bekezdésében meghatározott feladat a megkötött tanácsadási szerződések nélkül nem lett volna teljesíthető, ezt megelőzően ugyanis az adattárházba mentés során üres kazettákat küldtek be.

Álláspontja szerint a fenti jogszabályi rendelkezésekből egyértelműen megállapítható, hogy az informatikai rendszer működtetése, amelynek támogatására a tanácsadói szerződéseket kötötték, az önkormányzatnak az Möt-ben meghatározott, kötelezően ellátandó alapfeladata.

Kiemelte a cél és eszköz rendszertani megközelítése fontosságát: akkor, amikor az önkormányzat a nemzeti adatvagyon védelmét látja el, akkor vitán felül áll, hogy az ehhez igénybe vett tanácsadást éppen igazgatási feladatai végzése körében szerzi be.

Véleménye szerint ez nem az a típusú beszerzés, amikor az önkormányzat tervet rendel meg vagy iskolát építtet, áramot vagy nyilvánosság szolgáltatást szerez be, hiszen ezen utóbbi beszerzések olyan típusúak, amikor a beszerzéssel az alaptevékenysége ellátásához való „eszköz”-t szerzi be: iskola épületet, hogy ott megvalósíthassa az oktatást. Ezzel szemben, amikor védelem körében szerez be tanácsot, akkor az általa végzett igazgatási tevékenység (nemzeti adatvagyon védelme) körében szerez be.

13. Az egybeszámítási kötelezettség körében előadta, hogy álláspontja szerint Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata teljes mértékben a nemzeti adatvagyon védelme körében szerezte be a VIAT Kft.-vel kötött eseti megrendelésben a beszerző által a vizsgált szerződés útján beszerzett szolgáltatással megegyező kivételi körbe eső tanácsadást, így megállhatja a helyét a két szerződés értékének egybeszámítása a nemzeti eljárásrendben.

Hangsúlyozta, hogy mivel a 6 hónap lejártával az igazgatás-támogatási tanácsadási teendők ellátása eredményeként felállt egy működő rendszer, nem indokolt további elméleti szintű tevékenység (tanácsadás) igénybevétele: az ezt követő operatív IBF-körbe eső tevékenységeket az önkormányzat egyéb úton oldja meg.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

14. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző a vizsgált szerződést 2018. december 5. napján kötötte meg, ezért a hivatalbóli kezdeményezés vizsgálata során a Kbt. e napon hatályos rendelkezéseit kellett alkalmazni.

15. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés 1. és 2. kezdeményezési elemét – azok tartalma alapján, a köztük fennálló szoros összefüggés miatt – együttesen, egy kezdeményezési elemként bírálta el az alábbiak szerint.

A Döntőbizottság a kezdeményezés alapján azt vizsgálta, hogy a beszerző a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte-e meg a kérelmezettel a vizsgált szerződést.

16. A Döntőbizottság a döntése meghozatala során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.

A Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 3. §-a szerint „E törvény alkalmazásában:

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

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

A Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdései 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.

(2) A közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.”

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja értelmében e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek: 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 Kbt. 8. § (1) és (3) bekezdései szerint:

„(1) 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.

(4) A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.”

A Kbt. 15. §-a az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A közbeszerzési és koncessziós szerzési eljárások értékhatára:

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

b) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós szerzési 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 szerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. Az egyes szerzési tárgyak esetében alkalmazandó – (2) bekezdés szerinti európai uniós jogi aktusban meghatározott – uniós értékhatárokat a mindenkori költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes szerzési 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 szerint:

„(3) A szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat:

b) határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.”

A Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdései szerint:

„(1) 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 szerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk szerzése 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) bekezdés első fordulata 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.

A Kbt. 110. §-a szerint 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. § g) pontja szerint:

„E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő

g) olyan szolgáltatás megrendelése esetében, amely az ajánlatkérő alaptevékenysége ellátásához szükséges irodalmi (szakirodalmi, tudományos) mű létrehozására, tanácsadói vagy személyi tolmácsolási tevékenység végzésére irányul;

A Kbt. 112. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint

b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában foglalt esetben – a 22-24. §-ban foglalt szempontok megfelelő alkalmazásával – a törvény Második Részét a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabálynak is megfelelően kell alkalmazni.

A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény (a továbbiakban: 2017. évi C. törvény) 71. § (1) bekezdése értelmében a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2018. január 1-jétől 2018. december 31-éig
d) szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény (a továbbiakban: 2018. évi L. törvény) 72. § (1) bekezdése értelmében 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 – 2019. január 1-jétől 2019. december 31-éig
d) szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

17. A Kbt. 4. § (1) bekezdése értelmében a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezeteket, az ajánlatkérőket közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség terheli a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó visszerthes beszerzéseikre, amennyiben azok értéke eléri legalább a nemzeti értékhatárt. Azt is meghatározza a törvény kógens szabályozása, hogy ajánlatkérőknek miként kell közbeszerzési eljárásuk becsült értékét megállapítani és rögzíteni a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat is.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján tehát a következő együttes feltételek fennállása esetén valósul meg a közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség:

- a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezet valósítsa meg a beszerzést,

- a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési igény merül fel az ajánlatkérő részéről,
- visszerthes beszerzésre kerül sor,
- amelynek a becsült értéke eléri legalább a nemzeti értékhatárt.

18. A Döntőbizottság először a beszerző Kbt. alanyi hatálya alá tartozását vizsgálta meg. Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a 1278/2016. (X. 14.) határozatával elfogadta a beszerző szervezeti és működési szabályzatát, mely szerint „A költségvetési szerv alapító szerve szerinti besorolása: Helyi önkormányzati költségvetési szerv”.

A beszerző a Közbeszerzési Hatóság ajánlatkérői nyilvántartásában AK03136 technikai azonosítószám alatt szerepel.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző – általa sem vitatottan – a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Kbt. személyi hatálya alá tartozik, mivel költségvetési szervnek minősül.

19. A Döntőbizottság ezt követően megvizsgálta, hogy a kezdeményezéssel érintett vállalkozói keretszerződés tárgya beleillik-e a Kbt. szerinti közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a vizsgált szerződés tárgya kibervédelmi szakértői támogatás és tanácsadási tevékenység, mely – az ügyfelek által sem vitatottan – a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősül.

A Döntőbizottság rögzíti, hogy ahhoz, hogy valamely beszerzési tárgyra, így szolgáltatás-megrendelésre a Kbt. hatálya kiterjedjen, az is szükséges, hogy az adott beszerzési tárgy ne tartozzon a Kbt. szerinti valamely kivételi körbe.

A kezdeményezés 2. elemére is tekintettel a Döntőbizottság azt vizsgálta meg, hogy a vizsgált szerződéssel érintett információbiztonsági szakértői támogatás és tanácsadási szolgáltatás nem tartozik-e a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körbe.

A Döntőbizottság megállapította, hogy az ezen joghelynél meghatározott együttes feltételek közül azon feltétel, hogy a szolgáltatás tanácsadói tevékenység végzésére irányuljon, kétségtelenül fennáll.

A Döntőbizottság azon feltételt, hogy az érintett szolgáltatásnak az ajánlatkérő alaptevékenysége ellátásához kell szükségesnek lennie, az alábbiak szerint vizsgálta meg.

Az Mőtv. 13. § (1) bekezdése szerint:

„A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi

- közművelődési tevékenység támogatása;
8. gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- 8a. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.”

Az Mötv. 84. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A beszerző szervezeti és működési szabályzata szerint a beszerző alaptevékenysége:
 „A Közös Hivatal ellátja a Magyarország helyi Önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben és a vonatkozó egyéb jogszabályokban a meghatározott feladatokat Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város és Mártély Község vonatkozásában. A közös hivatal feladatait részletesen a társult települések önkormányzatai által jóváhagyott, a közös hivatal működtetésére és fenntartására létrejött megállapodás tartalmazza.

TEÁOR:

- 8411 Általános közigazgatás
- 68 Ingatlan ügyletek
- 6920 Számviteli, könyvvizsgálói, adószakértői tevékenység
- 8414 Önkormányzati szolgáltatások, tevékenységek
- 8424 Közbiztonság, közrend
- 8560 Oktatást kiegészítő tevékenység
- 8610 Fekvőbeteg- ellátás
- 88211 Önkormányzat rendszeres pénzbeli ellátások
- 88212 Önkormányzati eseti pénzbeli ellátások
- 8822 Önkormányzati természetbeni ellátások
- 8899 M.n.s. egyéb szociális ellátás bentlakás nélkül
- 89044 Közfoglalkoztatás

A Közös Hivatal államháztartási szakágazati besorolása:
841105 Helyi önkormányzatok és társulások igazgatási tevékenysége”

A Döntőbizottság a fenti rendelkezések alapján megállapította, hogy az önkormányzat – az Mőtv. 84. § (1) bekezdése alapján egyben a beszerző, mint polgármesteri hivatal – alapfeladatai, illetve a beszerző szervezeti és működési szabályzatában rögzített alaptevékenysége körébe nem tartozik bele az információbiztonság, illetve a kibervédelem. Ennél fogva a vizsgált szerződés tárgyát képező szolgáltatás nem minősül a beszerző alaptevékenységének, így az ezzel összefüggő tanácsadási tevékenység sem tartozik a Kbt. 111. § g) pontja szerinti kivételi körbe.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált szerződés tárgyát képező szolgáltatás a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik.

A Döntőbizottság nem tartotta helytállónak a beszerző e körben tett, cél-eszköz viszonyra vonatkozó észrevételét, épp ellenkezőleg megállapította, hogy az információbiztonságra vonatkozó szakértői és tanácsadási tevékenység beszerzése a jellemzően informatikai háttérrel ellátott igazgatási alaptevékenység Ibtv.-ben előírtak szerinti, problémamentes biztosításának eszközéül szolgál.

20. A Döntőbizottság a vizsgált szerződés visszterhes voltát az alábbiak szerint vizsgálta meg.

A vállalkozói keretszerződés 3.1. és 3.3. pontjában a felek az alábbiakat rögzítették:
„3.1 Vállalkozó a tevékenységét díjazás ellenében végzi. A Felek az Eseti Megrendelésben átalánydíjazásban vagy idő-elszámolásos díjazásban állapodhatnak meg.
3.3 Amennyiben a Felek idő-elszámolásos díjazásban állapodnak meg, a Vállalkozót a vállalkozói díj az általa a tevékenység-kimutatásban rögzített és a Megrendelő által igazoltan elfogadott időráfordítás alapján illeti meg. A Vállalkozót megillető díjak mértékét Felek az Eseti Megrendelésben rögzítik.”

A vizsgált szerződés 1. számú mellékletét képező eseti megrendelés minta 2. pontja tartalmazta, hogy a vállalkozót a tevékenységéért 150.000.-Ft + ÁFA/szakértői embernapi díjazás illeti meg.

A Döntőbizottság megállapította, hogy már a vizsgált szerződésben is rögzítésre került, hogy a kérelmezett, mint vállalkozó a szolgáltatást ellenérték fejében végzi, melynek mértékét a felek az 1. sz mellékletként a vizsgált szerződés szerves részét képező eseti megrendelés mintában konkretizálták úgy, hogy a vizsgált szerződés 3.3. pontjában rögzített idő-elszámolásos díjazás alapján nettó 150.000.-Ft/szakértői embernapi vállalkozói díjat kötöttek ki. A beszerző által a kérelmezett teljesítésének igazolása, majd ezt követően a számla kérelmezett részéről történt kiállítása is a feni vállalkozói díj alapján történt, ez volt a felek közötti elszámolás alapja.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált szerződés visszterhesnek minősül.

21. Ezt követően a Döntőbizottság a vizsgált szerződés értékét, ezzel szoros összefüggésben a beszerzés becsült értékét vizsgálta meg.

E körben a Döntőbizottság rögzíti, hogy a vizsgált szerződést a felek határozatlan időre kötötték, míg az 1. számú eseti megrendelésben 6 hónapos, 2018. december 1. és 2019. május 31. közötti határozott időtartamot határoztak meg azzal, hogy a tevékenység ütemétől függően ez változhat, majd a tényleges teljesítés 2018. december 1. és 2019. április 30. napja között történt, és ez alapján került kifizetésre a kérelmezett részére az általa kiállított 5 számla alapján összesen nettó 13.950.000.-Ft vállalkozói díj.

A felek az eseti megrendelés mintában nyújtandó szolgáltatásként többek között kibervédelmi tanácsadást és támogatást, szakértői munkát, nyomrögzítést, incidens reagálás segítségét és/vagy vezetését, fenyegetések felderítését, valamint részvételt a hálózati incidensekre adott reakciókban határozták meg, míg az 1. számú eseti megrendelésben kifejezetten Információbiztonsági Felelősi (IBF) feladatokat (kockázatelemzés, cselekvési terv és IBSZ készítése, frissítése; információ-biztonsági kontrollok kialakítása, dokumentáció; kontrollok követése, oktatás; változáskövetés, információbiztonság menedzsment) rögzítettek.

A felek a szerződés hatályaként a vállalkozói keretszerződésben határozatlan, az 1. számú eseti megrendelésben 6 hónapos határozott időtartamot kötöttek ki, míg a szerződés megszűnésére vonatkozóan a vizsgált szerződés 9.2. pontjában rögzítették, hogy „A keretszerződés megszűnése nem érinti a folyamatban levő Eseti Megrendelések fennállását, illetve a Felek annak teljesítésére vonatkozó kötelezettségét. A keretszerződés rendelkezései mindaddig érvényben maradnak, amíg a folyamatban lévő Eseti Megrendelések meg nem szűnnek”.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált szerződés a feladatok szélesebb körét, míg az 1. számú eseti megrendelés az előbbiek részét képező IBF feladatokat foglalja magában, illetve a szerződés hatálya és megszűnése tekintetében is általános/speciális viszonyban áll egymással a vállalkozói keretszerződés és az eseti megállapodás.

A Döntőbizottság a fent hivatkozott rendelkezések, illetve a 20. pontban rögzítettek alapján megállapította, hogy az eseti megrendelés minta és az IBF feladatokat konkretizáló 1. számú eseti megrendelés, illetve a vállalkozói keretszerződés egymással rész-egész viszonyban vannak, azaz előbbiek a vizsgált szerződés szerves részévé váltak. Így attól függetlenül, hogy az 1. számú eseti megrendelésben valamely részfeladatra (IBF tevékenység) vonatkozóan 6 hónapos részteljesítési határidőt határoztak meg a felek, még nem jelenti azt, hogy a vizsgált szerződés egésze a hatályát tekintve – a 9.1. pontban rögzített rendelkezés alapján – ne minősülne határozatlan időtartamúnak.

A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzőnek – tekintettel arra, hogy a vizsgált szerződés nem tartalmazta a teljes díjat – a tárgyi szolgáltatás becsült értékét a havi ellenszolgáltatás 48-szoros mértékében kellett volna meghatároznia. Mivel a beszerző ezen kötelezettségét elmulasztotta, és havi vállalkozói díj a vizsgált szerződésben – illetve annak szerves részét képező eseti megrendelés mintában és 1. számú eseti megrendelésben – nem került meghatározásra, a Döntőbizottság a havidíj meghatározásánál a beszerző honlapján 2019. május hónapban még fellelhető, „Nettó 5.000.000.-Ft-ot meghaladó egyéb szerződések” című táblázatot vette figyelembe, mely szerint a beszerző 2019. évre 14.850.000.-Ft összeget tervezett a kérelmezettel megkötött keretszerződés teljesítésének ellentételezéseként.

A Döntőbizottság e körben nem vette figyelembe a beszerző azon nyilatkozatát, hogy „a város honlapján közölt „Nettó 5.000.000.-Ft-ot meghaladó egyéb szerződések” név alatt feltöltött táblázatban adminisztratív hiba miatt került feltüntetésre a 2019. évre vonatkozóan a kérelmezettel megkötött szerződés”, tekintettel arra is, hogy az 1. sz. eseti megállapodásban

pontosan a honlapon feltüntetett összeget, 14.850.000.-Ft-ot kötötték ki a felek vállalkozási díjként.

A Döntőbizottság mindezek alapján megállapította, hogy a havi díj 1.237.500.-Ft, melynek 48-szorosa, 59.400.000.-Ft a tárgyi szolgáltatás becsült értéke, azaz a vizsgált szerződés értéke.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a vizsgált szerződés, illetve a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata és a VIAT Vállalati Informatika, Auditáló és Tanácsadó Kft. között létrejött szerződés értékét a becsült érték meghatározásakor nem kellett együttesen figyelembe venni. A Döntőbizottság nem vitatja a két szerződésben rögzített célok azonosságát, azonban a szóban forgó beszerzési igény külön-külön jelentkezett két elkülönült jogi személyiségű, eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező, ajánlatkérőnek minősülő szervezetnél.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a vizsgált szerződés 59.400.000.-Ft-os értéke meghaladta a szolgáltatás megrendelésre vonatkozó 2018. és 2019. évi nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

22. A Döntőbizottság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy a beszerzőnek a beszerzés megvalósítására kötött vállalkozói keretszerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, ezért jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

23. A beszerző e magatartásával megsértette a Kbt. 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

24. Mindezekre figyelemmel a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt alkalmazva bírságot szabott ki.

25. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

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

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint:

„A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének – továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának - 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 és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.”

A Döntőbizottság a jelen esetben a bírság kiszabását nem mérlegelhette, a Kbt. kötelezően rendeli a bírság alkalmazását.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a beszerzés tárgyát, valamint a jogtalan mellőzéssel érintett szerződés értékét (59.400.000.-Ft).

A Döntőbizottság a jogsértést súlyosnak ítélte, mivel az a közpénzek átlátható felhasználásának törvényi célját hiúsította meg.

Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy a jogsértés nem reparálható.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak a közbeszerzési jogsértés miatt.

26. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

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

A Kbt. 137. § (2) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (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 a Kbt. 137. § (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 Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében foglalt hatáskörében a 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel megállapította, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdése alapján a vállalkozói keretszerződés semmis, mivel a Kbt. 137. § (2) és (3) bekezdése szerinti esetek nem állnak fenn.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett közötti fenti semmis szerződés tekintetében az érvénytelenség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre, mivel a vállalkozói keretszerződés 1. számú eseti megrendeléssel érintett része teljességbe ment.

27. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján 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 (59.400.000.-Ft).

28. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 126. § (2) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségekről.

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

30. 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 képviselő 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, 2019. szeptember 13.

Dr. Virágh Norbert sk.
az eljáró tanács elnöke

Bonifert Zsolt sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Fáy Zoltán sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Dr. Kovács László felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (KRID: 248798778)
2. Dr. Kelemen Zoltán ügyvéd (KRID: 58043400)
3. Cyber Services Zrt. (KRID: 24800282)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága