

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvény- szék 106.K.704.499/2024/10. számú ítéletével felülvizsgált D.291/15/2024. számú határozata

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

Az ajánlatkérő 2024. március 25. napján a Kbt. Harmadik Része – a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja – szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás, valamint preventív szűrővizsgálatok nyújtása” tárgyában saját alkalmazottai részére, melynek keretében az ajánlatkérő által megjelölt feladat ellátására megbízási keretszerződést kívánt kötni.

Az ajánlatkérő az EKR-ben rögzítette a rendelkezésre álló anyagi fedezet nettó összegét (104.794.985.-Ft).

Az ajánlatkérő a felhívás II.2.4) pontjában meghatározta, hogy az egyes egészségügyi szolgáltatásokat hány fő esetében kell ellátni (tervezett létszám), emellett pedig rögzítette azt is, hogy mivel a pontos foglalkoztatotti létszám előre nem tervezhető, illetve, olyan szűrővizsgálatok is a szerződés részét képezik, amelyekre az ajánlatkérő korábban nem rendelkezett szerződéssel, így ezek igénybevételére vonatkozó előzményi adatok nem állnak rendelkezésre, így az ajánlatkérő a keretmennyiség 60 %-ára vállal lehívási kötelezettséget, a fennmaradó mennyiséget a szerződés időtartama alatt jogosult, de nem köteles lehívni.

Az ajánlatkérő a felhívásban a teljesítési határidőt 36 hónapban jelölte meg, illetve az értékelési szempontok körében az árat 95 súlyszámmal kívánta figyelembe venni akként, hogy azt szolgáltatásonként 17 részcsoportha tagolta (2-18. részszempontok), ezek körében eltérő súlyszámokat alkalmazott és az ajánlati ár megadását az egyes szolgáltatásokra (azaz vizsgálatra) vetítve Ft/fő tekintetében kérte megadni. A legmagasabb súlyszámokat a D és C kategóriás foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásra (18 és 14 súlyszám) és a férfi/női szűrővizsgálati csomagokra (15-15 súlyszám) alkalmazta, míg a fennmaradó részszempontokat 1-7 közötti súlyszámmal vette figyelembe. Mind-ebből következtetni lehet arra, hogy az ajánlatkérő ezen részszolgáltatásokra alacsonyabb ajánlati árakat várt. Az ajánlatkérő a felolvasólapon a részszempontokra tett ajánlati ár feltüntetését várta.

A közbeszerzési dokumentumok részét képező megbízási keretszerződés értelmében a keretszerződés időtartama a szerződés hatályba lépésétől számított 36 hónapig – amennyiben ez az időpont korábbi, a szerződéses keretösszeg kimerüléséig – tart, és az ajánlatkérő fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a keretszerződésben rendelkezett díjmeléssel arányosan a keretösszeget módosítja. Az ajánlatkérő mindezek mellett az egyes szolgáltatások gyakoriságát az egyes szolgáltatások tekintetében – a vonatkozó jogszabályra hivatkozással – határozta meg.

Az ajánlattételi határidőig kettő ajánlat került benyújtásra, közte a kérelmező részéről.

Az ajánlatkérő előbb árindokolás adásra hívta fel az eljárás ajánlattevőit – a kérelmezőt a 2-3., a 9-10. és a 13-14. értékelési részszempont tekintetében –, majd az eljárás ajánlattevői részére megküldte az eljárást lezáró döntését, melyben a kérelmező ajánlatát érvényesnek, az eljárás további ajánlattevőjének ajánlatát érvénytelennek nyilvánította, az eljárását pedig a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján eredménytelenné nyilvánította. Indokolása körében rögzítette, hogy a Kbt. 75. § (4) bekezdésben foglaltak szerint igazolható, a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

A kérelmező az ajánlatkérő eljárást lezáró döntésével szemben előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, melyet az ajánlatkérő azzal utasított el, hogy az eljárást megindító felhívásban is közölt létszámadatokkal számolt kérelmezői teljes ellenszolgáltatás összege (239.153.100.-Ft) meghaladja a bontási jegyzőkönyvben ismertetett és (a keretösszeggel egyező) fedezetet, ezért jogszerűen döntött az eljárása eredménytelenné nyilvánításáról. Az ajánlatkérő előzetes vitarendezési kérelemre adott válaszában közölt táblázat alapján a kérelmező teljes ellenszolgáltatás megállapítására vonatkozó számítása látható volt. Ennek során az ajánlatkérő a szűrővizsgálati csomagokat férfi-női részre bontotta egyenlő arányban, ezt szorozta a kérelmező által megadott egységárakkal, majd az egyes részszolgáltatásokra kapott eredmények összeadásával kapott összeget hárommal megszorozta.

Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezésre adott válaszában érdemben arra hivatkozott, hogy a kérelmező érvelése kizárólag abban az esetben lenne helytálló, amennyiben az ajánlatok elbírálásának alapjául az ajánlatkérő „képzett” árat alkalmazott volna, és ez lenne magasabb, mint a keretösszeg. Azonban jelen esetben „egyrészt az ajánlat értékelésének alapját nem a teljes díj, hanem az értékelési szempontok szerinti díjak képezték (azaz valós egységár volt az ajánlatok összehasonlításának alapja, amelyek jelentőségét nem fiktív létszámadat, hanem a szempontokhoz rendelt súlyszám határozta meg), másrészt az ajánlatkérő által kiszámított teljes ellenszolgáltatás esetében sem „képzett árról”, hanem a kérelmező által megajánlott szolgáltatási díjak és a felhívásban előre meghatározott létszám alapján kalkulált ellenszolgáltatásról van szó, amelynek mértéke ténylegesen összevethető a rendelkezésre álló fedezet összegével.” Az ajánlatkérő kiemelte, hogy az egyes szolgáltatások díjának aránytalanul alacsonynak történő minősítése és indokolás kérése nem áll ellentmondásban a teljes díj fedezetet meghaladóként történő minősítésével, mivel a kérelmező más szolgáltatások esetében a becsült értéket lényegesen meghaladó összegű vállalatot tett, amelyek így a megadott létszámadatokkal számolva a fedezet feletti teljes ellenszolgáltatást eredményeztek. Hangsúlyozta, hogy a kérelmező által megajánlott díjak alapulvételeivel számolt teljes ellenszolgáltatás nem tenné lehetővé, hogy a keretösszeg terhére a tervezett létszámok kimeríthetők legyenek, jelentősen korlátozva ezzel a szolgáltatást igénybe vevők körét, és ebből következően magát az ajánlatkérői beszerzési igény megvalósulását.

A jogorvoslati eljárás

A kérelmező előzetes vitarendezési kérelmének elutasítását követően 2024. május 21. napján jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, melynek körében kérte a jogsértő eljárást lezáró döntés megsemmisítését. A kérelmező jogorvoslati kérelmében kifogásolta, hogy az ajánlatkérő az összegezésben pontos számítást nem közölt arra vonatkozóan, hogy miért nem elegendő a fedezet, illetve, hogy mekkora a legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő által kért ellenérték, ellenben rögzítette, hogy a szerződés 36 hónapjára

vonatkozóan a kérelmező foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás nettó díja, a megadott létszámadatok alapján, körülbelül 29.000.000.-Ft. Rögzítette, hogy az ajánlatkérő a fedezet összegét keretösszegként kezeli, akként, hogy a keretszerződés mindaddig él, míg a keretösszeg ki nem merül. A dokumentációból és a felhívásból azonban nem állapítható meg, hogy hány személy fogja a szűrést igénybe venni, így ezek számával, illetve költségével a fedezet túllépése körében meglátása szerint nem lehet számolni.

A kérelmező kiemelte, hogy az ajánlatkérő indokolást kért aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás gyanúja miatt, mely a döntése értelmében nem logikus, ugyanis hogy lehetséges, hogy a kérelmező ajánlati ára egyrészt a rendelkezésre álló keretösszeget meghaladja, másrészt mégis aránytalanul alacsony. Tehát kérdés, hogy az ajánlatkérő miképpen gondolta, hogy a megjelölt keretösszeg alatti ajánlatokat fog kapni, ugyanakkor az azt meghaladó ajánlatokat is aránytalanul alacsonynak tartja.

Meglátása szerint az ajánlatkérő maga is számolt azzal a lehetőséggel, hogy a fedezet a három éves időszak lejártá előtt kimerül, azaz magasabb létszámadatokkal kalkulált az összár, mint a fedezet. Mindez az ajánlatkérő számára önkényes döntési lehetőséget biztosít, lehetővé téve azt, hogy az egyes nyertes ajánlattevők esetében tudomásul vegye, hogy a fedezet nem lesz elég 36 hónapra, másoknál viszont már eredménytelenséget állapítson meg. Határozott álláspontja szerint a jelen esetben azért nem alkalmazható az eredménytelenség, mert az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem rendelkezett úgy, hogy a fedezet a teljes 36 hónapos időszakra vonatkozik, ezzel ellentétben a keretszerződésben úgy rendelkezett, hogy a keretszerződés időtartama a rendelkezésre álló fedezet (keretösszeg) kimerüléséig tart.

Az ajánlatkérő jogorvoslati eljárásban tett észrevételében kiemelte, hogy a felhívásban a közbeszerzés mennyisége körében ismertette az egyes szolgáltatások igénybevételének tervezett mennyiségét, és a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatások egységárát önálló értékelési szempontként határozta meg, melyhez a tervezett létszám arányában rendelt súlyszámokat. Álláspontja szerint a felhívásban nyilvánosan közzétett, az egyes szolgáltatásokat

igénybe vevők létszámadata és a megajánlott díjak alapján a teljes ellenszolgáltatás összege a bontási jegyzőkönyvben ismertetett (a keretösszeggel egyező) fedezetet jelentősen meghaladja, a kérelmező árajánlata a fedezetnek több mint a kétszerese, azaz az árajánlat alapján az ajánlatkérői foglalkoztatottaknak kevesebb, mint a fele lenne képes a szolgáltatást igénybe venni.

Hangsúlyozta, hogy a kérelmező a vitarendezési- és jogorvoslati kérelmében kizárólag a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás ellátásának 36 hónapos díját jelölte meg, és hivatkozott erre, mint a fedezetet meg nem haladó teljes ellenszolgáltatásra, azonban a közbeszerzés teljes tárgya a preventív szűrővizsgálatokra is kiterjed és ennek tervezett mennyiségére, költségére is fedezetet kell nyújtania az ajánlatkérő által megjelölt összegnek. Álláspontja szerint a kérelmező érvelése kizárólag olyan esetben lenne helytálló, amikor az ajánlatok elbírálásának alapjául az ajánlatkérő „képzett” árat alkalmazott volna, és ez lenne magasabb, mint a keretösszeg. Megismételve az előzetes vitarendezésre adott válaszát arra hivatkozott, hogy önmagában azon körülmény, miszerint az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni, nem zárja ki a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazhatóságát, ugyanis igazolt, hogy a kérelmező egységairai alapján – a fedezet meghatározásával azonos módon – számított teljes ellenszolgáltatás összege jelentősen meghaladja a rendelkezésre álló fedezet mértékét.

Álláspontja szerint tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az egyes szolgáltatásokat önálló értékelési szempontként határozta meg, az aránytalanul alacsony ár vizsgálata lehetséges, hiszen azt ezen önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemek vonatkozásában kellett elvégeznie. Végezetül kiemelte, hogy a kérelmező által megajánlott díjak alapulvételével számolt teljes ellenszolgáltatás nem tenné lehetővé, hogy a keretösszeg terhére a tervezett létszámok kimeríthetők legyenek, jelentősen korlátozva a szolgáltatást igénybe vevők körét, és ebből következően magát az ajánlatkérői beszerzési igényt.

A Döntőbizottság döntése

A Döntőbizottság – a közbeszerzési eljárás megindításának napján irányadó Kbt. anyagi jogi rendelkezéseinek figyelembevételével – a jogorvoslati kérelemnek helyt adva megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon nyilvánította eredménytelenné eljárását, melyre tekintettel megsemmisítette az ajánlatkérő összegezését, ahogy az azt követő valamennyi ajánlatkérői döntést, és az ajánlatkérővel szemben további jogkövetkezményként bírságot szabott ki.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdésében szerepelnek azon okok, amelyek fennállása esetén az ajánlatkérőnek nem kötelező jelleggel, hanem belátása szerint van lehetősége a közbeszerzési eljárás eredménytelenségének kimondására. Hangsúlyozta, hogy az eredménytelenségi ok alkalmazhatóságát az ajánlatkérőnek kell alátámasztani. Rámutatott, hogy a jelen jogorvoslattal érintett Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja hivatkozik a Kbt. 75. § (4) bekezdésére, mely szerint az ajánlatkérő az eredménytelenség alkalmazásáról akkor dönthet, amennyiben egyrészt az ajánlatok bontásáig rögzítette az EKR-ben a rendelkezésre álló fedezetet, másrészt igazolt, hogy ezen fedezet nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy miután tényként kellett elfogadnia, hogy az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezet összege 104.794.985.-Ft és ennek EKR-ben történő rögzítésére a törvényi határidőn belül sor került, kizárólag az képezte a vizsgálat tárgyát, hogy a fedezet elegendő-e a szerződés megkötéséhez az egyetlen érvényes ajánlatot benyújtó, kérelmező által adott ajánlati árakhoz viszonyítva.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a felek közötti alapvető nézetkülönbség abban állt, hogy az ajánlati ár meghaladja-e az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezetet vagy sem, továbbá, hogy a közbeszerzés eredményeként kötendő szerződés keretszerződés jellegére tekintettel a Kbt. 75. § (4) bekezdése miként értelmezendő. Lehetséges-e a fedezet felettségre hivatkozni akkor, amikor az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlati ár az eredménytelenségi ok alkalmazhatósága tekintetében alapvető jelentőséggel bír, a Döntőbizottság először azt vizsgálta meg, hogy a közbeszerzési dokumentumok előírásai szerint azt miként kellett az ajánlattevőknek képezniük. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy úgy kellett árajánlatot adni, hogy az egyes foglalkozás-egészségügyi-, kiegészítő foglalkozás-egészségügyi- szolgáltatások és preventív szűrővizsgálatok egy főre eső díját kellett közölni, jelentős részben ez képezte a felolvasólap tartalmát is (2-18. számú részszerpont). Ebből eredően megállapítható volt, hogy az értékelés alapját az egyes, megrendelésre kerülő egészségügyi szolgáltatások egy főre eső ajánlati árai képezték.

A Döntőbizottság – figyelemmel arra, hogy a felhívásban meghatározásra került, hogy az egyes egészségügyi szolgáltatásokat hány fő esetében kell ellátni (tervezett létszám) – abban egyetértett az ajánlatkérővel, hogy az egészségügyi szolgáltatások egy főre eső díja és a meghatározott létszám szorzatából bizonyos módon lehet következtetni az egyes részszerpontok minimális teljes vállalási díjára. Azonban a tekintetben a kérelmező álláspontját osztotta, hogy a felhívásból mégsem állapítható meg pontosan, hogy hány személy fogja a szűrést igénybe venni, tekintettel arra, hogy végül is a felhívás is „tervezett” létszámadatokkal kalkulált, másrészt a felhívásban szereplő azon megállapításra, amely szerint „a pontos foglalkoztatott létszám előre nem tervezhető”.

A Döntőbizottság fontos körülményként értékelte azt is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban nem azt rögzítette, hogy valamennyi érintett személy esetében, valamennyi szolgáltatást el kell végeznie a nyertes ajánlattevőnek a 36 hónapos szerződéses időtartam alatt.

Rámutatott, hogy néhány kivételtől eltekintve, ahol szerepeltek bizonyos vizsgálatok esetében az „évente”, „évente vagy a változás bekövetkezésekor soron kívül” kitételek, azt sem tartalmazták a közbeszerzési dokumentumok, hogy a vizsgálatokra pontosan hány alkalommal kell sort keríteni. A felhívásban csak az jelent meg, hogy az ajánlatkérő „megbízási keretszerződést” kíván kötni, melynek keretében a keretmennyiség 60 %-ának lehívására vállal

kötelezettséget, ellenben a pontos foglalkoztatotti létszám előre nem tervezhető. A Döntőbizottság azt is lényeges szempontként értékelte, hogy az ajánlatkérő meghatározta a szerződéses keretösszegét, amelynek kimerüléséig tart a szerződés, ahogy azt is, hogy az ajánlatkérő a keretszerződés tervezetében a keretösszeg későbbi emelésével is számolt. Mindezek alapján a Döntőbizottság úgy értékelte, hogy az ajánlatkérő valójában olyan szerződést kívánt kötni, amelyben a fennálló 36 hónap alatt a keretösszeg kimerüléséig az egy főre eső szolgáltatási díjak alapulvételével kerül sor megrendelésekre.

A Döntőbizottság minderre tekintettel egyetértett a kérelmezővel a tekintetben, miszerint a kérelmező ajánlati ára 239.153.100.-Ft lenne, az ajánlatkérő feltételezésén alapul, így nem jelenthető ki, hogy az ajánlati ár meghaladja a rendelkezésre álló fedezetet. Az ajánlatkérő a kérelmező előzetes vitarendezési kérelmére adott válaszában, valamint a jogorvoslati eljárás során nem valós, hanem általa is elismerten „tervezett” mennyiséggel számolva állapította meg a kérelmező ajánlati árát, ezzel együtt a 17. és 18. értékelési részszerpont esetében a férfi-női szűrővizsgálat számának 50-50 százalékos megbontására is az ajánlatkérő által önkényesen került sor, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok ilyen jellegű megbontást sem tartalmaztak. Az ajánlatkérő is keretjelleggel kívánta a szerződéses jogviszonyt létrehozni, ahol eleve számolt a megrendelése tekintetében fennálló bizonytalansággal (létszám, az egyes szolgáltatások igénybevételének száma), továbbá maga is számolt a keretösszeg emelésével, így a Döntőbizottság összességében nem látta alátámasztottnak, hogy a rendelkezésre álló anyagi fedezet összege a szerződés megkötéséhez nem elegendő.

A Döntőbizottság minderre tekintettel állapította meg, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon rendelkezett az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásával.

Bírósági szakasz

Az ajánlatkérő a Döntőbizottság D.291/15/2024. számú határozatával szemben keresetet nyújtott be, mivel álláspontja szerint a Döntőbizottság nem megfelelően értékelte

a döntésének körülményeit és jogszabálysértő módon korlátozta az alkalmazott eredménytelenségi indokot a keretjellegű szerződések esetén. Az ajánlatkérő okfejtése értelmében az olyan keretjellegű szerződések esetében, ahol az ajánlatkérő a szolgáltatásnak kizárólag tervezett mennyiségét képes megadni, a szerződés teljesítése során ténylegesen lehívott mennyiség ismeretének hiányában a fedezetet meghaladó árajánlat esete nem értelmezhető.

A Fővárosi Törvényszék 106.K.704.499/2024/10. számú ítélete

A bíróság a 2025. november 12. napján kelt ítéletében megállapította, hogy az ajánlatkérő keresete alaptalan. A bíróság kiemelte, hogy a Döntőbizottság határozatában foglalt indokokra tekintettel jelen esetben az ajánlatkérői döntést nem arra tekintettel találta jogszerűtlennek, mert az ajánlatkérő keretszerződést kíván kötni és ez esetben az ajánlatkérő által alkalmazott eredménytelenségi ok nem alkalmazható, hanem az ajánlatkérő döntését a szerződés előírásai, az összegezésben és az előzetes vitarendezésben foglaltak alapján találta jogsértőnek. A bíróság rámutatott, hogy a keretszerződéses jelleg a konkrét feltételek és előírások mentén jutott jelentőséghez, amit a Döntőbizottság az egyedi esetre vonatkozóan vizsgált, és nem azt zárta ki, hogy a keretjellegű szerződések esetében kizárt lenne a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárást eredménytelenné nyilvánítani.

A bíróság az egyedi ügy vizsgálata tekintetében érdemben megállapította, hogy a Döntőbizottság helytállóan értékelte az ajánlatkérői előírásokat akként, hogy nem volt megállapítható, hány személy fogja a szűrést igénybe venni, ahogy azt is, hogy az ajánlatkérő által a 17. és 18. értékelési részszerződések esetében a férfi-női szűrővizsgálat számának 50-50 százalékos megbontására önkényesen került sor, tekintve, hogy a közbeszerzési dokumentumok ilyen jellegű megbontást nem tartalmaztak.

A bíróság rögzítette, hogy a felhívásban rögzített létszám adatok és az igénybevétel gyakoriságával legfeljebb a 2-16. részszerződések vonatkozásában kalkulálható a beszerzés tárgyának megajánlott ellenértéke, azonban a 17-18. részszerződésekre nem határozható meg a szerződés megkötéséhez szükséges összeg. Ebből eredően az ajánlatkérő teljes beszerzési igénye nem volt mennyiség szerint meghatározható, ezért a keretszerződés alapján nyújtandó szolgáltatás teljes ellenértéke, a szerződés megkötéséhez szükséges összeg sem volt megállapítható a kérelmező ajánlatában feltüntetett ajánlati egységárak alapulvételeivel.

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a 17-18. részszerződések tekintetében csak utólag bontotta fele-fele arányban ketté a megadott létszám adatokat és szorozta meg hárommal az így kalkulált összeget, ezért a bíróság egyetértett azzal a döntőbizottsági megállapítással, hogy az ajánlatkérő által kalkulált kérelmezői ellenszolgáltatás összege (239.153.100.-Ft) feltételezésen, nem valós, előre közölt alapokon alapult, ezért nem jelenthető ki, hogy a kérelmező ajánlati ára meghaladta volna a rendelkezésre álló fedezet összegét.

A bíróság mindezek mellett rámutatott arra, hogy az ajánlatkérő maga is számolt a létszám adatok bizonytalanságával és valójában olyan szerződést kívánt kötni, mely alapján a fennálló 36 hónap alatt a keretösszeg kimerüléséig az egy főre eső szolgáltatási díjak alapulvételeivel került sor megrendelésre. Mindebből eredően nem alátámasztott, hogy a rendelkezésre álló fedezet összege a szerződés megkötéséhez nem elegendő, ezért az ajánlatkérő jogszerűtlenül alkalmazta a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontját és jogszerűtlenül nyilvánította ezen okból eredően a közbeszerzési eljárását eredménytelenné.