



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

Iktatószám: D.681/7/2024.

A tanács tagjai: Hubáné Dr. Szabó Ágnes közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bankóné Nagy Helga közbeszerzési biztos és Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Nemzeti Fejlesztési Központ
(Budapest, Wesselényi utca 20-22.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos

A beszerző: Pásztó Város Önkormányzata
(Pásztó, Kölcsey utca 35.)

A kérelmezett: BENTATEAM Kft.
(Budapest, Kőhúr út 47.)

A beszerzés/szerződés tárgya, értéke: Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése című, TOP-3.2.1.-16-NG1-2017-00059 kódszámú projekt építési tevékenységének ellátása - Kbt. mellőzése, 23.088.467.-Ft

Az eljárás EKR azonosítószáma: -

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

H A T Á R O Z A T - o t.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. § (1)-(3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy a 2019. szeptember 11. napján megkötött vállalkozási szerződés semmis.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy a 2019. szeptember 11. napján megkötött vállalkozási szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz lehet 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 támogatási kérelmet nyújtott be TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00059 azonosító számon 2017. augusztus 29. napján a „Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése” című projekt vonatkozásában, mely 2017. december 20. napi döntéssel 26.809.700.- Ft támogatásban részesült.

A beszerző a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése című projekthez készített projektterve 2017. szeptember 11. napján készült.

A támogatási szerződés 2018. október 30. napján került aláírásra, a projekt célja Pásztó Hasznos művelődési ház energiahatékony és takarékos működtetése, a működési költségek és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése az épület energiahatékonyt célzó felújítása és fejlesztése által. Az épület akadálymentesítése, külső nyílászárók cseréje, külső falak szigetelése, kondenzációs kazán beépítése, napelemek felhelyezése történik.

Az ingatlan a beszerző tulajdonában van.

A megvalósítás kezdő időpontja 2018. augusztus 01., a fizikai befejezés tervezett napja 2019. december 31. napja.

2. A beszerző támogatási kérelmet nyújtott be TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00060 azonosító számon 2017. augusztus 29. napján a „Pásztó Mátrakeresztési művelődési ház energetikai korszerűsítése” című projekt vonatkozásában, mely 2017. december 20. napi döntéssel 29.997.400.-Ft támogatásban részesült.

A beszerző a Pásztó Mátrakeresztési művelődési ház energetikai korszerűsítése című projekthez készített projektterve 2017. szeptember 11. napján készült.

A támogatási szerződés 2019. február 01. napján került aláírásra, a projekt célja Pásztó Mátrakeresztési művelődési ház energetikai korszerűsítése, energiahatékony és takarékos működtetése, a működési költségek és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése az épület energiahatékonyt célzó felújítása és fejlesztése által. Az épület akadálymentesítése, külső nyílászárók cseréje, falak szigetelése, fűtéskorszerűsítés, napelemek felhelyezése történik.

Az ingatlan a beszerző tulajdonában van.

A megvalósítás kezdő időpontja 2019. január 1., a fizikai befejezés tervezett napja 2019. december 31. napja.

3. A beszerző a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése tárgyban három gazdasági szereplőnek küldött ajánlattételi felhívást 2019. szeptember 5. napján. A beszerző a közbeszerzési dokumentációban az építészeti műszaki leírásban az építési munkákat az alábbiak szerint rögzítette:

„Az épület jelenleg hőtechnikailag nem megfelelő, ezért az alábbi építési tevékenység elvégzése szükséges az épületen:

- Nyílászárók cseréje
- Külső falszigetelés: 15 cm vtg.-ban
- Padlás födém: 25 cm vtg.-ban
- Lábazat: 10 cm vtg.-ban
- Elektromos felújítás, energiatakarékos lámpák elhelyezése részben, akadálymentesített területen.
- Napelem elhelyezése az épület déli részén, 5 kW. (Homlokzaton, Tető alaprajzon jelölésre került.)
- Gépészeti fűtés korszerűsítés. (Gépészeti tervdokumentáció szerint)

Az épület komplett akadálymentesítése elvégzésre kerül:

- Akadálymentes parkoló építése (A telek hátsó kertjében)
- 5 %-os rámpa megvalósítása, korláttal, kapaszkodóval, vezetősávval
- Akadálymentes wc-mosdó kialakítás – Előtér részben
- Belső nyílászárók cseréje az akadálymentesített részen
- Burkolatcsere az akadálymentesített részen
- Piktogramok elhelyezése, vezetősáv
- 1 db mobil indukciós hurok biztosítása

Az épület szerkezet, tömege, megjelenése, funkciója nem változik, ezért a tervezett építési tevékenységek nem engedély kötelesek. A pályázathoz az I. fokú építésügyi hatóság nyilatkozata csatolásra került, illetve a későbbiekben is beszerezhető.”

4. A beszerző a fenti három ajánlat bekérését követően kötötte meg a vállalkozási szerződést BENTATEAM Kft.-vel, a kérelmezettel 2019. szeptember 11. napján a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése tárgyban. A vállalkozási szerződés V.1. pontja rögzítette a vállalkozói díj mértékét nettó 23.088.467.-Ft értékben.

A Pásztó Hasznos művelődési ház felújítása kapcsán az építési napló szerint a szerződés kelte 2019. szeptember 11. napja, az építési terület átadása 2019. szeptember 17. napja, majd az építési napló lezárása, a kivitelezési munkák befejezése, a műszaki átadás-átvételi eljárás lezárása 2020. március 26. napja.

5. A beszerző a Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház korszerűsítése tárgyban 2019. április 17. napján indított a Kbt. 115. § (1) bekezdés szerinti nyílt közbeszerzési eljárást EKR000377502019 szám alatt. Ezen eljárás eredménytelen lett, mert az ajánlatkérő alkalmazta a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontját és az ajánlattételi határidőre csak egy ajánlat érkezett.

6. A beszerző a Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház korszerűsítése tárgyban 2019. június 24. napján indított újabb, a Kbt. 115. § (1) bekezdés szerinti nyílt közbeszerzési eljárást EKR000682222019 szám alatt.

7. Az ajánlattételi felhívás II.1.4) pontja szerint a közbeszerzés tárgya:
„Az ajánlatkérő által biztosított kiviteli tervek alapján Pásztó-Mátrakeresztes Művelődési ház-Orvosi rendelő épületének energetikai korszerűsítése, akadálymentesítése. Megvalósítandó az épület külső hőszigetelése, nyílászárók cseréje, akadálymentesítése, gázszerelés és fűtési rendszer átalakítása, napelem elhelyezése. A felújítandó épület nettó területe: 254,75 m². A feladat teljes körű részletezettségét, a pontos mennyiségeket, a minőségi és teljesítmény követelményeket a közbeszerzési dokumentum részét képező műszaki leírás, a kiviteli terv és a tételes árazatlan költségvetési kiírás tartalmazza.”

8. Az ajánlattételi felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége:
Az ajánlatkérő által biztosított kiviteli tervek alapján Pásztó-Mátrakeresztes Művelődési ház-Orvosi rendelő épületének energetikai korszerűsítése, akadálymentesítése. A felújítandó épület nettó területe: 254,75 m².

Az épület jelenleg hőtechnikailag nem megfelelő, ezért az alábbi építési tevékenység elvégzése szükséges az épületen:

- Nyílászárók cseréje
- Külső falszigetelés: 15 cm vtg.-ban
- Padlás födém: 25 cm vtg.-ban
- Lábazat: 10 cm vtg.-ban
- Elektromos felújítás, energiatakarékos lámpák elhelyezése részben akadálymentesített területen.
- Napelem elhelyezése az épület déli részén, 5 kW.
- Gépészeti fűtés korszerűsítés.

Az épület komplett akadálymentesítése elvégzésre kerül:

- Akadálymentes parkoló építése.
- 5 %-os rámpa megvalósítása, korláttal, kapaszkodóval, vezetősávval.
- Akadálymentes wc-mosdó kialakítás.

- Belső nyílászárók cseréje az akadálymentesített részen.
- Burkolatcsere az akadálymentesített részen.
- Piktogramok elhelyezése, vezetősáv.
- 1 db mobil indukciós hurok biztosítása.

A feladat teljes körű részletezettségét, a pontos mennyiségeket, a minőségi és teljesítmény követelményeket a közbeszerzési dokumentum részét képező műszaki leírás, a kiviteli terv és a tételes árazatlan költségvetési kiírás tartalmazza.

9. A fenti közbeszerzési eljárás eredményeképpen a Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház korszerűsítése tárgyban a beszerző 2019. szeptember 11. napján megkötötte a vállalkozási szerződést a CSOM 98 Építőipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.-vel nettó 33.740.659.-Ft vállalkozói díj értékben. A Tájékoztató az eljárás eredményéről szóló hirdetmény 2019. szeptember 26. napján 18599/2019. számon jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben.

A Pásztó Mátrakeresztes művelődési ház felújítása kapcsán az építési napló szerint a napló megnyitása 2019. szeptember 17. napja, a szerződés kelte 2019. szeptember 11. napja, az építési terület átadása 2019. szeptember 17. napja, majd az építési napló lezárása 2020. május 26. napja.

A hivatalbóli kezdeményezés

10. A hivatalbóli kezdeményező 2024. október 17. napján a Kbt. 152. § (1) bekezdése g) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását. Rögzítette, hogy a beszerzőnek a Pásztó Hasznos művelődési ház felújítása tekintetében közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, mert ezen művelődési ház felújítására irányuló beszerzés értékét egybe kellett volna számítani a Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház felújítása beszerzéssel. Kérte ezért a beszerzővel szemben a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése építési beruházás tárgyában a Kbt. 4. § (1) bekezdésben előírt kötelezettség megsértésének a vizsgálatát.

11. A hivatalbóli kezdeményező rögzítette, hogy a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 24/A. § a) pontja alapján – figyelemmel a rendelet 3. mellékletében foglalt táblázat 9. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait a TOP vonatkozásában 2024. augusztus 1-től a Nemzeti Fejlesztési Központ látja el.

Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 189. §-a alapján mintavételes szabályszerűségi ellenőrzést végzett a 2023. július 1. és 2024. június 30. közötti számviteli évre vonatkozóan a beszerző TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00060 számú projektje tekintetében. Az EUTAF-V/00005/013/2024. iktatószámú ellenőrzési jelentés 3. megállapítása a beszerző TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00059 számú projektjét is érintette. A TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00059 számú projekt vonatkozásában az EUTAF jelentése nyomán felmerült szabálytalansági gyanú alapján szabálytalansági eljárás került elrendelésre, ezen eljárás keretében kerül sor a Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére.

A hivatalbóli kezdeményezés előterjesztése vonatkozásában a kezdeményező megjelölte a szabálytalansági eljárás megindításának napját: 2024. július 24. napját, és hivatkozott a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontjában rögzített, tárgyban esetben 2027. év végéig fennálló iratmegőrzési kötelezettség időtartamára, valamint a (2a) bekezdés c) pontjában foglaltakra.

12. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a kezdeményező jogelődje támogatóként a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretén belül TOP-3.2.1-16 számú, „Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése” tárgyú felhívást tett közzé, melyre a beszerző támogatási kérelmeket nyújtott be.

A TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00059 számú, „Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése” című projekt támogatási szerződése 2018. október 30-án, míg a TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00060 számú, „A Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház korszerűsítése” című projekt támogatási szerződése 2019. február 1-jén lépett hatályba.

A projektek célja a Pásztó Hasznos és a Pásztó Mátrakeresztesi művelődési házak energiahatékony és takarékos működtetése, a működési költségek és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése az épület energiahatékonytárgy felújítása és fejlesztése által.

13. A TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00059 számú projekt keretében a kivitelező kiválasztása egyszerűsített beszerzéssel történt, feltételeesen, 2019. április 26-án. A vállalkozási szerződést 2019. május 29-én kötötte meg a beszerző a Dibor Épületszigetelő Bt.-vel, nettó 22.889.741.-Ft értékben. A nemzeti közbeszerzési értékhatár 2019. évben építési beruházás esetében nettó 25.000.000.-Ft volt, ezért került sor a közbeszerzési eljárás mellőzésére. A Dibor Épületszigetelő Bt. 2019. augusztus 21-én kezdeményezte a kivitelezési szerződés felbontását, mivel a cég szerkezetében változás történt, amely jogi adminisztrációs mulasztás miatt nem lett kezelve. Egyben bejelentette, hogy a cégbíróság 2019. augusztus 13-án jogerőre emelkedett végzése szerint a cég további gazdasági tevékenységet nem folytathat.

A beszerző 2019. szeptember 5-én újabb 3 ajánlatos beszerzési eljárást indított ugyanezen munka elvégzésére. A nettó 23.088.467.-Ft értékű vállalkozási szerződés megkötésére a BENTATEAM Kft.-vel került sor 2019. szeptember 11-én.

14. A beszerző a TOP-3.2.1-16-NG1-2017-00060 számú, Pásztó Mátrakeresztesi művelődési ház energetikai korszerűsítése című projektet érintően a „Mátrakeresztesi művelődési ház korszerűsítése” tárgyban a Kbt. 115. § szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le két alkalommal. Az EKR000377502019 számú eljárás 2019. április 17-én indult, azonban eredménytelen lett, mivel 1 db ajánlat érkezett és a beszerző alkalmazta a Kbt. 75. § (2) bekezdésének e) pontját. A megismételt – EKR000682222019 számú – eljárás megindítására 2019. június 24-én került sor, mely eredményeképpen vállalkozási szerződés került megkötésre 2019. szeptember 11-én a CSOM 98 Építőipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.-vel, a vállalkozói díj nettó 33.740.659.-Ft volt.

15. A hivatalbóli kezdeményező hivatkozott a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésben rögzített előírásokra, és előadta, hogy a támogatási kérelmek alátámasztó dokumentációjának részeként benyújtott projekttervek azonos napon készültek, 2017. szeptember 11-én. Mindkét támogatási kérelem benyújtására 2017. augusztus 29-én került sor. Ezek alapján megállapítható, hogy mindkét beszerzési igény egy időben merült fel.

A rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy a két projekt tárgya két épület energetikai felújítása, továbbá mindkét épület funkciója azonos: művelődési ház. A hasznosi művelődési ház tekintetében belső átalakítás, nyílászárók cseréje, a külső falak és a padlásfödém hőszigetelése, akadálymentesítés, 1 db kondenzációs kazán és 1 db elektromos kazán telepítése radiátorokkal, továbbá napelemek felszerelése a projekt része. A mátrakeresztesi művelődési ház tekintetében nyílászárók cseréje, a külső falak és a padlásfödém hőszigetelése, akadálymentesítés, továbbá napelemek telepítése történt. Az egyes részfeladatok tekintetében van eltérés, azonban az elvégzendő munkák köre nagymértékben egyezik, a projektek tárgya azonos. A fentiek alapján a kezdeményező álláspontja szerint fennáll a beszerzések gazdasági-műszaki funkcionális egysége.

Mindkét épület Pásztó közigazgatási területén található, az egyik a hasznosi városrészben (Pásztó-Hasznos, Alkotmány út 155.), a másik a mátrakeresztesi városrészben (Pásztó-Mátrakeresztes, Kékesi út 104). Mindkét épület tulajdonosa és fenntartója a beszerző.

A két beszerzésre két támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében került sor, azonban a tulajdonos, a fenntartó és a beszerző személyének egyezősége, a projekt tervek keltezésének azonossága és a támogatási kérelmek egyidejű benyújtása megalapozza az egységes tervezést és döntést.

A támogatási szerződések megkötése között két hónap telt el, a kivitelezéseket befejező gazdálkodó szervezetekkel azonos napon került aláírásra a vállalkozási szerződés. A mátrakeresztesi kivitelezés építési naplója 2019. szeptember 17-én került megnyitásra és 2020. május 26-án zárták le, a hasznosi kivitelezés tekintetében ezen események 2020. január 9-én és 2020. március 26-án történtek. Ezen események sorrendisége és a közöttük eltelt idő rövidsége alapján a kezdeményező szerint megállapítható az időbeli összefüggés.

16. Mindkét érintett épület Pásztó közigazgatási területén található, a külön városrészben fekvés nem töri meg a beszerzések gazdasági-műszaki funkcionális egységét. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2021. szeptember 30-i útmutatója a becslt érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (Útmutató) (8. oldal) rögzíti, hogy az adott tevékenységek vonatkozásában a földrajzi elkülönülés megtörheti a műszaki-gazdasági funkcionális egységet, azonban önmagában a földrajzi elkülönülés ténye nem alapozza meg a becslt érték részekre bontásának lehetőségét abban az esetben, ha a műszaki-gazdasági funkcionális egység a földrajzi elkülönülés ellenére is megállapítható.

Az Útmutató kimondja, hogy a különböző helyszíneken lezajló beruházások tekintetében segítségül szolgálhat a kiegészítő szempontok vizsgálata, mint például az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés, a beruházás céljának, időtartamának vizsgálata mellett az eredményének jellemzői vizsgálata. A közbeszerzés tervezett időszakánál az időbeliség szempontjából szintén az egységet erősíti, ha az igények azonos közbeszerzési tervben jelennek meg. Ugyanakkor például az azonos ajánlatkérő által fenntartott két különböző helyrajzi számon található óvoda felújításának (amelyek mindegyike energetikai felújítást, az ablakok cseréjét, a fűtési rendszer korszerűsítését és a homlokzat felújítását foglalja magában) értékét az ajánlatkérő nem bonthatja részekre, amennyiben a beszerzés egyéb körülményei (például, hogy az egységes igényként megfogalmazott beszerzéseket az ajánlatkérő egy időben kívánja megvalósítani) az egyes beszerzések rendeltetésének azonosságára, felhasználásuk közvetlen összefüggésére utalnak, azzal, hogy a különböző épületek a funkciójuk betöltésére önállóan nem, csak együttesen alkalmasak. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét, hogy önmagában az a tény, hogy az egyes építési tevékenységek különböző földrajzi helyszíneken valósulnak meg, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását. Ezt az álláspontot erősíti a D.394/11/2020. sz. határozatban foglaltak is, amelyben a KDB rögzítette, hogy nem alapozza meg a részekre bontást kizárólag az, hogy külön helyrajzi számon valósult meg az építési beruházás, mivel a projekt egésze építési beruházás és iskolák felújítására, energetikai korszerűsítésére irányult, a beszerzés célja is azonos volt, az energetikai korszerűsítés ugyanazon projekt keretében valósult meg, hasonló műszaki tartalommal. Ehhez hasonlóan, önmagában az a tény, hogy az egyes építési tevékenységeket különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektekből finanszírozzák, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását. (Útmutató 13. oldal)

17. A fentiek alapján a kezdeményező szerint a két művelődési ház energetikai felújítására vonatkozó beszerzés értékét egybe kellett volna számítani, így a Pásztó Hasznos művelődési házat érintően is közbeszerzési eljárás kellett volna lefolytatni.

A beszerző és a kérelmezett észrevételt nem tett.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

18. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a hivatalbóli kezdeményező által vizsgálni kért, a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése beszerzés kapcsán a vállalkozási szerződést a beszerző és a kérelmezett 2019. szeptember 11. napján kötötte meg, így az e napon hatályos Kbt. anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezést. Eljárásjogi szempontból a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés benyújtásakor hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

19. A Döntőbizottság döntését a hivatalbóli kezdeményező által megküldött iratok és a beszerző EKR000682222019 számú közbeszerzési eljárás iratai alapján hozta meg.

20. A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés alapján abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése beszerzés tárgyban közbeszerzési eljárást kellett volna-e lefolytatnia a Kbt. 19. §-ában meghatározottakra figyelemmel.

21. Az irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket rögzítik:

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

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

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

A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

22. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul: 1. a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, 2. a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszerthes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

23. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

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

25. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok, az ajánlatkérői nyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a beszerző költségvetési szerv, a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül.

26. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

27. A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

A Kbt. 8. § (3) bekezdése alapján az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

28. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai korszerűsítése építési beruházásnak minősül. A szerződés tárgyát képező tevékenységek építési munkák kivitelezése, mely a Kbt. 8. § (3) bekezdés szerint építési beruházásnak minősül és ekként a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik.

29. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszerhesség megállapítható-e.

30. A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a beszerző az építési beruházásért ellenszolgáltatást teljesített, a 2019. szeptember 11. napján megkötött vállalkozási szerződés V.1. pontja rögzítette, hogy milyen mértékű vállalkozói díj illette meg a kérelmezettet az építési beruházásért, ezért a beszerzés visszerhesnek minősül.

31. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értékét megfelelően állapította-e meg a beszerző és a becslült érték meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

A Kbt. 15. §-a szerint:

(1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

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

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

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

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

A Kbt. 16. § (1) bekezdés szerint a közbeszerzés becslült 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. § (5) bekezdés szerint az építési beruházás becslült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becslült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becslült értékét is.

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

(1) Tilos a becslült 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 becslült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

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

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

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

A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 72. § (1) bekezdés b) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2019. január 1-jétől 2019. december 31-éig építési beruházás esetében 25,0 millió forint.

32. A Döntőbizottság megvizsgálva a hivatalbóli kezdeményező által előadottakat, azon hivatkozásokkal egyetértve megállapította, hogy a beszerzőnél a két tulajdonában álló művelődési ház, a Pásztó Hasznos és a Pásztó Mátrakeresztési művelődési házak felújításának igénye egyidőben jelentkezett, szándéka a két művelődési ház felújítására egyszerre, egyidőben állt fenn. Ennek érdekében egyidőben nyújtotta be a két művelődési házra vonatkozó támogatási kérelmeit, melyeket a hatóság ugyanazon a napon hozott döntésével támogatásban részesített. A két művelődési ház felújítása kapcsán a projekttervet is együtt, egyszerre készítette el a beszerző, együttesen kezelve a két művelődési ház felújítását. A beszerző szándéka megvolt együttesen a két művelődési ház felújítása tekintetében és a beszerző tudatában volt a két művelődési ház felújításának igényéről, megvalósításáról.

A két művelődési ház felújítása ugyanazon építési munkákat célozta, a két művelődési ház kapcsán megjelölt építési tevékenységek összefoglaló megjelölése szó szerint megegyezett a két épület felújítása vonatkozásában.

A beszerző a Pásztó Mátrakeresztési művelődési ház felújítására vonatkozó közbeszerzési eljárást egyidőben és párhuzamosan indította és folytatta le a Pásztó Hasznos művelődési ház felújítására vonatkozó beszerzési eljárással, és a két művelődési ház kivitelezési munkái is párhuzamosan, egyidőben zajlottak.

33. Mindezek alapján a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdések alapján a két művelődési ház felújításának becsült értéke összeszámítandó, mert a két művelődési ház felújítására irányuló építési beruházások tartalma ugyanaz, az építési munkák ugyanazt a műszaki funkciót töltik be, ugyanazon célra irányulnak, ezáltal egy egységes projektet képeznek, melyet nem lehet részekre bontani azért, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatását megkerülje a beszerző.

Tárgybani ügyre irányadó a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában 2017. június 9. napján készült Közbeszerzések Tanácsának útmutatója is rögzíti, hogy a Kbt. 19. § (2) bekezdésében szabályozott „részekre bontás alatt azt kell érteni, amikor az ajánlatkérő egy egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor és ez által nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat. A részekre bontás tehát mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés.”

34. Az Útmutató rögzíti, hogy a becsült érték egybeszámításának megítélésénél kiegészítő szempontok mérlegelése jelenthet segítséget, melyek lehetnek különösen:

- az egységes tervezés és döntés,
- ugyanazon ajánlatkérő személye,
- azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor,
- időbeli összefüggés.

Tárgybani esetben a beszerző a két művelődési ház felújítását együttesen kezelte, a két művelődési ház felújítására vonatkozó beszerzői döntés ugyanakkor született meg, egységesen egyidőben tervezte meg a beszerző a két épület felújítását. Mindkét művelődési ház a beszerző tulajdonában van, a két művelődési ház felújítása esetén azonos a cél, a jogalap, azonosak a feltételek a szerződések megkötésekor, azonosak a beruházások eredményének jellemzői. Az időbeli egyezőség is fennáll, a két művelődési ház kapcsán tett beszerzői intézkedések egyidőben, egymással párhuzamosan folytak, a támogatási kérelem beadásától kezdve az épületek tervezésén, a beszerzési, közbeszerzési eljárás lefolytatásán át a vállalkozási szerződés megkötéséig, és az építési beruházások kivitelezéséig.

35. A fentiek alapján a Pásztó Hasznos és Pásztó Mátrakeresztes művelődési ház energetikai korszerűsítése beszerzés becsült értékét össze kellett volna számítani, mely meghaladta a 2019. évben irányadó 25 millió Ft-os közbeszerzési értékhatárt.

A Döntőbizottság ezért megállapította - egyetértve a hivatalbóli kezdeményező által előadottakkal, melyet a beszerző nem vitatott -, hogy a beszerzőnek a Pásztó Hasznos művelődési ház energetikai felújítása vonatkozásában is - a becsült érték egybeszámítására figyelemmel - közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A beszerző ezt elmulasztotta, ezzel megsértette a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

36. A Döntőbizottság a fentiek alapján a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és bírságot szabott ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint.

37. 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.

38. 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.

39. A Döntőbizottságnak azon esetben, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

40. 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.

41. 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.

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

43. 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.

44. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy tárgyban 2019. szeptember 11. napján megkötött szerződéssel megvalósult beszerzés semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel.

45. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezései körében az eredeti állapot nem állapítható helyre. Az építési beruházás teljesítése megtörtént.

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

47. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben.

48. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a 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.

49. A Döntőbizottság a két bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során a beszerző terhére értékelte azt a körülményt, hogy jogsértést valósított meg azzal, hogy jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását a Pásztó Hasznos művelődési ház korszerűsítése tárgyban, továbbá a megállapított jogsértés már nem reparálható.

A beszerző terhére értékelte továbbá, hogy a beszerzővel szemben korábban a Döntőbizottság jogsértést állapított meg és bírságot szabott ki (457/2024., 678/2024., 562/2023., 425/2023.).

A Döntőbizottság a beszerző javára értékelte a beszerzés tárgyát és alacsony értékét, valamint a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot.

A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg, ezáltal más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságokat tartotta indokoltnak.

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

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

52. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpont szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező.

A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2025. február 11.

Hubáné Dr. Szabó Ágnes sk
a tanács elnöke
közbeszerzési biztos

Bankóné Nagy Helga sk
közbeszerzési biztos

Dr. Szathmári Réka sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Kovács Krisztián
titkárságvezető

Kapják: (kizárólag elektronikus úton)

1. Dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos
2. Pásztó Város Önkormányzata
3. BENTATEAM Kft.
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága