



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

---

**Az ügy iktatószáma:** D.433/18/2020.

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

**A hivatalbóli kezdeményező:** Pénzügyminisztérium  
(Budapest, József nádor tér 2-4.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos

**Az ajánlatkérő:** Forró Községi Önkormányzat  
(Forró, Fő út 62.)

**Az ajánlatkérő képviselője:** Dr. Czimre Zsuzsanna ügyvéd  
(Mészáros Ügyvédi Iroda, Miskolc, Toldi u. 9.)

**Kérelmezett:** DUF-ART Kft.  
(Miskolc, Márton bíró u. 2/3.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** Foglalkoztatási paktum stratégiai és működési dokumentumainak elkészítése, 8.300.000.-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 az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 110. §-ára, és a Kbt. 19. § (1), (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben a közbeszerzési eljárás jogszerű mellőzése miatt 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az ajánlatkérő és a kérelmezett között 2017. szeptember 15. napján kötött szerződés a határozat 52. pontja szerint semmis.

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

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

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírságok 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 kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## INDOKOLÁS

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A Széchenyi 2020 keretében 2015. december 23-án pályázati felhívás került közzétételre helyi foglalkoztatási megállapodások, paktumok megvalósítására TOP-5.1.2-15 kódszám alatt. A pályázati útmutatóban az „1.1. A Felhívás indokoltsága és célja” pontban rögzítésre került, hogy „A Felhívás célja, hogy a helyi szinten létrejövő és, vagy már működő foglalkoztatási együttműködések, partnerségek (paktumok) hozzájussanak azon forrásokhoz, melyek segítségével - kialakított stratégiájuk mentén - képzési és foglalkoztatási programjaikat megvalósíthatják”.

2. Az ajánlatkérő és a kezdeményező 2017. május 16-i támogatói döntés alapján 2017. június 7. napján a „Helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-borsodi térségben” című projekt előkészítésére és megvalósítására, a TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 azonosító számon támogatási szerződést kötöttek, melyet többször módosítottak. A 2. sz. mellékletben a projekt mérföldköveinél 2017. november 11-i határidővel került rögzítésre „A paktumok fenntartható működésére is garanciákat nyújtó paktumot alapító együttműködési megállapodás aláírása és stratégia megalkotása és elfogadása. Megvalósíthatósági tanulmány (MT), [...] Horizontális szempontok érvényre jutását bemutató dokumentum (amennyiben nem a Megvalósíthatósági Tanulmány része)”.

3. Az ajánlatkérő 2016. december 30. napján a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárást indított „Megvalósíthatósági tanulmány készítése a TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 sz. projekt keretében Forró Községi Önkormányzat részére” tárgyú szolgáltatásmegrendelés érdekében. Az eljárás becsült értékét 15.737.008.- Ft-ban határozta meg. A felhívásban rögzítésre került, hogy az eljárás a „TOP-5.1.2-15 kódszámú „Helyi foglalkoztatási együttműködések” című pályázati felhívás, projektszám: TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 sz.” keretében kerül megvalósításra. A felhívást ajánlatkérő 2017. január 16-án módosította a kizáró okok és az ajánlattételi határidő tekintetében.

4. A felhívás 4., 6. és 22. pontjában - egyebek mellett - az alábbiak kerültek rögzítésre: „Mennyisége:

A TOP-5.1.2-15 felhívásnak megfelelően szükséges Megvalósíthatósági tanulmány készítése a Helyi Paktumok működésének megalapozásához, illetve a projekt terv összeállításához.

A Megvalósíthatósági Tanulmány terjedelmének legalább 8 szerzői ívnek szükséges lennie (1 szerzői ív kb. 40.000 karakter szóközök nélkül). A dokumentumot Verdana betűtípussal, 11-es betűmérettel, 1,5 sortávval szükséges elkészíteni.

A megvalósíthatósági tanulmány megalapozásához, a projekt megvalósítás során tervezett tevékenységek alátámasztásához szükséges az alábbi további tevékenységek megvalósítása, dokumentálása:

- Foglalkoztatási igényfelmérés, helyzetelemzés készítése, célcsoport elemzés piackutatással egybekötve, majd ennek az eredményeinek összegzése a megvalósíthatósági tanulmány részeként

- Szakértői hálózatépítés, minimum 5 szakértői műhelymunka szervezésével, a műhelymunkákon megfogalmazott szakmai ajánlásoknak meg kell felelnie a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott projektterv tevékenységeinek

- Minimum 15 szervezet szándéknyilatkozat aláírásának előkészítése - úgy mint:

- Társadalmi partnerek, érintettek bevonása,

- Partnerségi egyeztetések lefolytatása a pályázati felhívás előírásainak megfelelően, illetve a konzorciumvezető iránymutatása szerint, különösen a konzorciumi tagokkal (pl. kormányhivatal),

- Foglalkoztatókkal és a paktumban érintett egyéb szereplőkkel,

- Szakképző és felnőttképző szervezetek, intézmények, civil és egyházi szervezetek, kisebbségi önkormányzatok, stb.

A megvalósíthatósági tanulmány tartalmi ismertetését a pályázati útmutató tartalmazza, illetve az alábbi linken érhető el: <https://www.palyazat.gov.hu/top-512-15-helyi-foglalkoztatasi-egyttmkdsek>.

A szolgáltatandó tevékenységet részletesen a Közbeszerzési Dokumentumok tartalmazza”.

„6. Teljesítés határideje:

A vállalkozási szerződés hatályba lépését követő 120 naptári napon belül.

Részteljesítési határidő: A megvalósíthatósági tanulmány elkészítése és annak átadása (egy db papír alapú példányban, illetve elektronikus úton) az Ajánlatkérő / Megrendelő részére, valamint a megvalósíthatósági tanulmány elkészítéséhez szükséges összes, a felhívás 4.) pont Mennyiség részében előírt valamennyi egyéb feladat elvégzése és annak dokumentált módon történő igazolása (kettő db papír alapú és egy db elektronikus alapú példányban) az Ajánlatkérő / Megrendelő részére: a szerződés hatályba lépésének napjától számított 90 nap.

Végteljesítési határidő: Az Ajánlatkérő / Megrendelő által jóváhagyott megvalósíthatósági tanulmány (három db színes nyomtatású fűzött/kötött példány és kettő db elektronikus (CD v. DVD) példány) Ajánlatkérő / Megrendelő részére történő átadása: a szerződés hatályba lépésének napjától számított 120 nap”.

A 22. Egyéb információk pontban rögzítésre került, hogy „14. Ajánlatkérő tájékoztatja az ajánlattevőket, hogy a TOP-5.1.2-15 kódszámú „Helyi foglalkoztatási együttműködések” című pályázati felhívásra támogatási kérelmet nyújtott be. A Támogatási szerződés megkötése 2017. januárjában várható. A támogatási kérelem el nem fogadása, vagy az igényeltnél kisebb összegben történő elfogadása esetén ajánlatkérő a Kbt. 53. § (6) bekezdése alapján az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja. A támogatási kérelem elfogadása esetén a jelen közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés azon a napon lép hatályba, amely napon a támogatási kérelem elfogadásáról ajánlatkérő értesítette a nyertes ajánlattevőt. Amennyiben ez a nap korábbi, mint a szerződés megkötésének napja, akkor a szerződés a megkötésének napján lép hatályba. A támogatási kérelem el nem fogadása, vagy az igényeltnél kisebb összegben történő elfogadása esetén a szerződés nem lép hatályba.”

5. A Közbeszerzési dokumentumokban, a Műszaki leírás az alábbiakat tartalmazta:  
 „A TOP-5.1.2-15 felhívásnak megfelelően Megvalósíthatósági tanulmány készítése szükséges a Helyi Paktumok működésének megalapozásához, illetve a projekt terv összeállításához.

A Foglalkoztatási stratégia kialakításának megalapozását szolgáló tanulmány elkészítése kapcsán fontos, hogy a foglalkoztatási partnerségnek világosan meghatározott céljai legyenek, a partnerség valamennyi lényeges szereplő részvétele dokumentált legyen a paktum stratégiájának kialakításában, a közösen kialakított stratégia létrehozását megelőzően problémaelemzés készüljön.

A megvalósíthatósági tanulmány megalapozásához, a projekt megvalósítás során tervezett tevékenységek alátámasztásához szükséges az alábbi további tevékenységek megvalósítása, dokumentálása, mely részét képezi a fent jelzett terjedelemnek:

- Foglalkoztatási igényfelmérés, helyzetelemzés készítése, célcsoport elemzés piackutatással egybekötve, majd ennek az eredményeinek összegzése a megvalósíthatósági tanulmány részeként

A helyzetelemzés során a projekttel érintett településeken található vállalkozásokat szükséges felmérni. Az igényfelmérést fő szabály szerint akként kell elvégezni, hogy a projekt által lefedett településeken székhellyel, vagy telephellyel rendelkező vállalkozások részére elektronikusan kérdőívet kell megküldeni. Ezen kérdőív eredményeinek ismertetése a megvalósíthatósági tanulmány mellékletét képezi. A kitöltés eredményessége érdekében, személyes és telefonos úton történő megkeresés is történhet a vállalkozások felé.

- Szakértői hálózatépítés, minimum 5 szakértői műhelymunka szervezésével, a műhelymunkákon megfogalmazott szakmai ajánlásoknak meg kell felelnie a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott projektterv tevékenységeinek

Egy műhelymunka időtartama: minimum 2 óra.

A műhelymunkák szervezése Borsod – Abaúj- Zemplén megye területén bárhol lehetséges, tekintettel arra, hogy annak hatása, a szakértői kör összetétele a projektfejlesztéssel érintett településeken túl is érzékelhető lehet.

Ajánlattevőnek vállalnia kell a szakmai egyeztetés levezetését.

A műhelymunkák során a résztvevők számára biztosítani kell üdítőt, ivóvizet, kávét valamint pogácsát /aprósüteményt

A műhelymunkák szervezését, levezetését dokumentálni kell a szakmai tartalmat rögzítő jegyzőkönyvvel, valamint jelenléti ívvel a jelenlévők személyét tekintve.

- Minimum 15 szervezet szándéknyilatkozat aláírásának előkészítése - úgymint:

Társadalmi partnerek, érintettek bevonása,

Partnerségi egyeztetések lefolytatása a pályázati felhívás előírásainak megfelelően, illetve a konzorciumvezető iránymutatása szerint, különösen a konzorciumi tagokkal (pl. kormányhivatal), foglalkoztatókkal és a paktumban érintett egyéb szereplőkkel, (Szakképző és felnőttképző szervezetek, intézmények, civil és egyházi szervezetek, kisebbségi önkormányzatok, stb.) a megvalósíthatósági tanulmányban található Paktum szervezetre vonatkozó minimum sztemderdek betartásával.

A megvalósíthatósági tanulmány tartalmi ismertetését, a pályázati útmutató tartalmazza, illetve az alábbi linken érhető el: <https://www.palyazat.gov.hu/top-512-15-helyi-foglalkoztatsi-egyttmkdsek>.

A megvalósíthatósági tanulmány javasolt felépítése az alábbi:

1. Helyzetértékelés
2. A támogatási kérelem céljai és tevékenységei
3. A támogatási kérelem megvalósításának szervezeti keretei
4. A szakmai és pénzügyi megvalósítás részletes ütemezése
5. Nyilvánosság biztosítása, kommunikációs tevékenység
6. Tervezést segítő javaslatok – Paktumok fenntartható működésének megerősítése

## Projektrel érintett települések:

4. Vk. Encsi és szikszói járás települései (CSEREHÁT) - Forró központ			4. Vk. Kazincbarcikai és miskolci járás települései - Forró központ		
Település neve	járás	Lakosság (2014.01.01.)	Település neve	járás	Lakosság (2014.01.01.)
Abaújlak/SZ		77	Alacska	KB	799
Abaújszolnok/SZ		188	Bánhorváti	KB	1394
Alsógagy	encs	97	Berente	KB	1203
Alsóvadász/SZ		1498	Dédestapolcsány	KB	1532
Baktakék	encs	735	Izsófalva	KB	1786
Beret	encs	267	Kazincbarcika	KB	27892
Büttös	encs	159	Mályinka	KB	450
Csenyéte	encs	431	Mucsony	KB	3110
Csobád	encs	665	Nagybarca	KB	960
Detek	encs	265	Rudolftelep	KB	725
Fáj	encs	395	Sajóivánka	KB	603
Fancsal	encs	297	Sajószentpéter	KB	11850
Felsőgagy	encs	204	Szuhakálló	KB	958
Felsővadász/SZ		529	Tardona	KB	1041
Forró	encs	2518	Vadna	KB	623
Gadna/SZ		256			
Gagyapáti	encs	10			
Gagybátor/SZ		196			
Gagyvendégi/SZ		216			
Hernádszentandrás	encs	439			
Homrogd/SZ		916			
Ináncs	encs	1197			
Kány	encs	45			
Kázmárk/SZ		957			
Keresztéte	encs	33			
Kiskinizs/SZ		334			
Krasznokvajda	encs	458			
Kupa/SZ		153			
Léh/SZ		408			
Litka	encs	33			
Monaj/SZ		232			
Nyésta/SZ		45			
Pamlény/SZ		38			
Percse	encs	29			
Rásonyspberencs/SZ		592			
Selyeb/SZ		462			
Szászfa/SZ		113			

6. A négy felkért ajánlattevő benyújtotta az ajánlatát. A közbeszerzési eljárás eredményeként 2017. május 8-án vállalkozási szerződés került megkötésre az N&S Tanácsadó Kft.-vel, mint nyertes ajánlattevővel 14.290.000 Ft + áfa értékben.

A szerződés 2. A teljesítés határideje és a szerződés hatálya pontjában rögzítésre került, hogy „2.4. Felek rögzítik, hogy jelen szerződés az 1.1. pontban megjelölt pályázati felhívásra megrendelő által benyújtott támogatási kérelem elfogadása alapján azon a napon lép hatályba, amely napon a támogatási kérelem elfogadásáról Megrendelő értesítette a Vállalkozót. Amennyiben ez a nap korábbi, mint a szerződés megkötésének napja, akkor a szerződés a megkötésének napján lép hatályba. A támogatási kérelem el nem fogadása, vagy az igényeltnél kisebb összegben történő elfogadása esetén a szerződés nem lép hatályba”.

A szerződés 2017. június 14-én lépett hatályba. A felek erre tekintettel a teljesítési véghatáridőt 2017. október 12. napjában határozták meg.

A teljesítésigazolás 2017. október 12-én került kiállításra.

7. Ajánlatkérő 2017. szeptember 8-án árajánlatot kért három gazdasági társaságtól Foglalkoztatási paktum stratégiai és működési dokumentumainak elkészítése tárgyban. A „részletes feladatleírásban vagy műszaki leírásban” rögzítésre kerültek az alábbiak:

„1. sz. feladatcsoport – Paktum együttműködési megállapodás kidolgozása

A paktum szereplői között létrejövő foglalkoztatási együttműködési megállapodás elkészítése, az aktuálisan hatályos jogszabályi előírások, a releváns pályázati felhívás útmutatása és a helyi szereplők igényeinek legteljesebb figyelembevételével.

2. sz. feladatcsoport – Paktumszervezet szervezeti és működési szabályzatának kidolgozása

A létrejövő paktumszervezet működését, ügyrendjét, irányítási rendszerét, a paktumszervezet tagjainak jogosultsági és felelősségi körét és szintjeit meghatározó és szabályzó dokumentum elkészítése.

3. sz. feladatcsoport – Paktum területére vonatkozó foglalkoztatási stratégia, munkaterv és akcióterv kidolgozása a partnerség építés szempontjainak figyelembevételével

- paktum, megállapodás területi szintjére vonatkozó, a résztvevők által konszenzusos módszerrel elfogadott, a helyzetfeltárásból logikusan következő, térségi gazdaságfejlesztési célokhoz szorosan kötődő, foglalkoztatást és munkanélküliség elleni küzdelmet fókuszba állító, az állami, illetve az illetékes kormányhivatal munkaügyi politikájával összhangban álló lokális és átfogó programjaival szinergiában álló, részletes foglalkoztatási stratégia, beleértve kutatásokat, felméréseket, adatbázisokat, ágazati trendeket figyelő elemző és előrejelző valamint negyedéves vagy féléves gazdasági és foglalkoztatási gyorsjelentések készítésére vonatkozó rendszer felépítését
- térségi foglalkoztatási helyzetfeltárás, SWOT és helyzetelemzés
- jövőkép, célrendszer és fejlesztési prioritások
- Stratégia megvalósítására vonatkozó akcióterv kidolgozása 3 évre vonatkozóan
- a foglalkoztatási paktum stratégiájának/akciótervének megvalósítására reális ütemtervű munkaprogram kidolgozása, összhangban az országos foglalkoztatáspolitikával, a térségi gazdaságfejlesztés és társadalompolitika szempontjaival
- stratégiai célrendszer megvalósítását szolgáló projekttervek kidolgozása (minimum 3 db), ezek szakmai tartalmának pontos meghatározása, a végrehajtásban együttműködő partnerek, felelősségi viszonyok, határidők, és a finanszírozással összefüggő minden lényeges kérdés szabályozásával
- 4 db térségi partnerségi találkozó szervezése”.

A szerződés típusa szolgáltatási szerződésként került definiálásra.

Az 1. sz. mellékletben került rögzítésre a paktum működési területéhez tartozó települések listája:

Település neve	Járás		
Alsógagy	Encsi járás	Abaújlak	Szikszoói járás
Baktakék	Encsi járás	Abaújszolnok	Szikszoói járás
Beret	Encsi járás	Alsóvadász	Szikszoói járás
Büttös	Encsi járás	Felsővadász	Szikszoói járás
Csenyéte	Encsi járás	Gadna	Szikszoói járás
Csobád	Encsi járás	Gagybátor	Szikszoói járás
Detek	Encsi járás	Gagyvendégi	Szikszoói járás
Fáj	Encsi járás	Homrogd	Szikszoói járás
Fancsal	Encsi járás	Kázsmárk	Szikszoói járás
Felsőgagy	Encsi járás	Kiskinizs	Szikszoói járás
Forró	Encsi járás	Kupa	Szikszoói járás
Gagyapáti	Encsi járás	Léh	Szikszoói járás
Hernádszentandrás	Encsi járás	Monaj	Szikszoói járás
Ináncs	Encsi járás	Nyésta	Szikszoói járás
Kány	Encsi járás	Pamlény	Szikszoói járás
Keresztéte	Encsi járás	Rásonyspberencs	Szikszoói járás
Krasznokvajda	Encsi járás	Selyeb	Szikszoói járás
Litka	Encsi járás	Szászfa	Szikszoói járás
Perecse	Encsi járás		
Alacska	Kazincbarcikai járás		
Bánhorváti	Kazincbarcikai járás		
Berente	Kazincbarcikai járás		
Dédestapolcsány	Kazincbarcikai járás		
Izsófalva	Kazincbarcikai járás		
Kazincbarcika	Kazincbarcikai járás		
Mályinka	Kazincbarcikai járás		
Múcsony	Kazincbarcikai járás		
Nagybarca	Kazincbarcikai járás		
Rudolftelep	Kazincbarcikai járás		
Sajóivánka	Kazincbarcikai járás		
Sajószentpéter	Kazincbarcikai járás		
Szuhakálló	Kazincbarcikai járás		
Tardona	Kazincbarcikai járás		
Vadna	Kazincbarcikai járás		

8. Mindhárom ajánlattevő ajánlatot tett. Az ajánlatkérő 2017. szeptember 15-én kérelmezettel kötött szerződést, 8.300.000.-Ft + áfa értékben a foglalkoztatási paktum stratégiai és működési dokumentumainak elkészítésére.

9. Az elkészített „Megvalósíthatósági tanulmány helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-Borsodi térségben TOP 5.1.2.-15-BO1-2016-00010” 6. fejezete tartalmazza a Foglalkoztatási stratégia előkészítésére alkalmas tanulmányt. A Megvalósíthatósági tanulmány ezen fejezetében, a 183. oldalon rögzítésre került, hogy „A projekt célkitűzései kiemelt jelentőségűek, önmagában azonban nem képes a feltárt problémát kezelni. Mindennek kezelése, megoldása összehangolt intézkedéseket, célirányosan dedikált pénzeszközöket és jelentős humán erőforrás ráfordítást igényel. Ennek kialakítása érdekében került összeállításra jelen „Foglalkoztatási stratégia előkészítésére alkalmas tanulmány””.

A Megvalósíthatósági tanulmány 1. fejezete a helyzetértékelés, 2. fejezete a támogatási kérelem céljai és tevékenységei.

10. A kérelmezett részére 2017. november 10-én került a teljesítésigazolás kiállításra. A kérelmezett által készített „Foglalkoztatási Stratégia 2017-2021, Helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-borsodi térségben című projekthez” dokumentum 43. oldalán a 2.4. A foglalkoztatási stratégia készítésének előzményei, célja, folyamata, tartalma pontban rögzítésre került, hogy „A Közép-Borsodi térség helyzetelemzés és javaslat, illetve a megvalósíthatósági tanulmány dokumentumokban<sup>14</sup> leírtakra alapulóan, abból logikusan következően elkészül egy közös (a megyei gazdaságfejlesztési célokhoz szorosan kötődő, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal munkaügyi politikájával összhangban álló lokális és átfogó programjaival szinergiában álló) foglalkoztatási stratégia, a megalapozó szakmai műhelymunkák megszervezésével valamint a nyilvánosság bevonásával”. A 14. lábjegyzet rögzíti, hogy „Helyzetértékelés és javaslat, illetve megvalósíthatósági tanulmány a TOP 5.1.2-15-bo1-2016-00010 helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-borsodi térségben c. projekthez, 3.4. pont”

A stratégia 45. oldalán, a 3. Helyzetelemzés és értékelés pontban rögzítésre került, hogy a „Helyzetértékelés és javaslat, illetve a megvalósíthatósági tanulmány a TOP 5.1.2-15-BO1-2016-00010 Helyi foglalkoztatási együttműködések a Közép-Borsodi térségben c. projekthez anyagokból került többségben átvételre”.

A 203. oldalon található akcióterv rögzíti, hogy az akcióterv második részében „a beavatkozások részletezése történik meg, minden egyes beavatkozás esetében megjelenik annak indokoltsága, célja, a beavatkozás illeszkedése a Megvalósíthatósági Tanulmányban megfogalmazott célkitűzésekhez, a szükséges tevékenységekhez”.

11. Az ajánlatkérő 2020. július 8-án a becsült érték meghatározása körében a Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatóság, Állampénztári Iroda, Pályázati Támogatások osztálya részére - támogatási szerződésmódosítással összefüggésben - az alábbi nyilatkozatot tette:

„[...] A becsült érték meghatározása, valamint az egybeszámítási szabályok gyakorlati alkalmazásának támogatása érdekében a Közbeszerzési Hatóság 2017. június 9. napján, a Közbeszerzési Értesítő 95. számában útmutatót bocsátott ki „A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában” címmel. Az útmutató a Közbeszerzési Hatóság honlapján is elérhető. Maga az útmutató is kihangsúlyozza a Kbt. rendelkezéseivel összhangban, hogy szolgáltatásoknál egybeszámítás szempontjából az egyik döntő szempont az ugyanazon közvetlen célra irányultság. Az útmutató szolgáltatások szempontjából fontosabb megállapításai: „az Európai Bizottság auditjai során kiemelte, hogy a beszerzés tárgyának

(szolgáltatások esetében azok tartalmának), rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani”. Jelen nyilatkozattal érintett szolgáltatások esetén elmondható, hogy nem függ össze azok felhasználása, nem azonos a tartalmuk, mivel eltérő a tanulmányok időbelisége és tárgya a lentebb részletesen kifejtettek alapján, és emiatt eltérő szakmai tudás, gyakorlat és kompetencia szükséges a feladatok teljeskörű ellátásához.

Az útmutató alapján: „Abban az esetben, ha a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul.” „Szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a 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).” Jelen magyarázat tehát azt jelenti, hogy függetlenül attól, hogy valamely szerződések tanulmány írás szolgáltatás nyújtására irányulnak, attól még nem feltétlenül azonos a közvetlen céljuk, azok elnevezése nem alapozza meg önmagában az egybeszámítást. Különböző célra irányuló tanulmány írás szolgáltatások értéke tehát jogszerűen részekre bontható. „Eltérő szakmai tartalomra utalhat például, hogy az építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás milyen típusú szakági tervezési tevékenységet foglal magában.” „A szolgáltatások szakmai tartalmának (tárgyának) különbözősége és/vagy az egyes szolgáltatások felhasználásának nem közvetlenül összefüggő mivolta alapozhatja meg a részekre bontás jogszerűségét”. Az útmutató alapján tehát az eltérő szakmai tartalom a részekre bontás jogszerűségét is megalapozhatja. „Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott.”

Ezen kívül rendelkezésre áll még a részekre bontás jogszerűségének meghatározásához a fentebb idézett Közbeszerzési Hatósági útmutató mellékletét képező Példatár: „A Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége közös PÉLDATÁRA” mely konkrét példákon keresztül mutatja be a projektek kapcsán felmerülő leggyakoribb esetek gyakorlati kezelését a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan. Ezen útmutató 9. és 10. példáján keresztül bemutatott esetek is a jelen helyzetben részekre bontott szolgáltatások jogszerűségét támasztja alá a következők szerint: „9./ Több támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében a város különböző területi egységein zöldterületfejlesztési feladatok valósulnak meg. Ha az ajánlatkérő megrendel egy egész várost lefedő, általános állapotfelmérést, melyre az egyes projektek a későbbiekben épülni fognak (azaz az egyes projektekben a tervezési feladatok ezen állapotfelmérésen alapulnak), akkor az átfogó állapotfelmérési szolgáltatás értékének leválasztása a részekre bontás tilalmába ütközik-e? Minden egyes projekt önálló tervezési feladataihoz hozzá kell adni az átfogó, egész városra vonatkozó állapotfelmérés értékét? Az átfogó állapotfelmérés értékét úgy kell megállapítani, hogy az egyes projektek összes tervezési feladatait hozzá kell adni? Elfogadott álláspont: részekre bontható.” Jelen esetben is egy átfogó, a térség egészének munkaerőpiaci helyzetére vonatkozó állapotfelmérés történik a stratégia tanulmány elkészítése által, a megvalósíthatósági tanulmány pedig kizárólag az egyes konkrét projektek feladatait tartalmazza, Így a 9. példa analógiájaként a jelenlegi stratégia és megvalósíthatósági tanulmány is jogszerűen részekre bontható, hiszen más a készítés célja, és a vizsgálat területe.

„10./ Kerékpárút építésére irányuló európai uniós támogatásból finanszírozott projektek megvalósítása előtt a támogató szervezet megköveteli, hogy a pályázó készítessen kerékpárforgalmi hálózati tervet az adott vizsgálati területet érintően. A kerékpárforgalmi hálózati terv feladata, hogy felmérje a település és környezete, de minimálisan a felhívással

összhangban kijelölt beavatkozási terület kerékpáros közlekedésének a helyzetét: kerékpáros forgalmát, kerékpározhatóságát, a kerékpáros közlekedést akadályozó tényezőket, és ezek alapján javaslatot adjon a fejlesztésekre annak érdekében, hogy a kerékpáros közlekedés aránya növekedhessen, és minél többen választhassák mindennapi eszközként a kerékpárt. A javasolt tartalmi felépítése alapján a dokumentum tartalmaz helyzetértékelést, a fejlesztési lehetőségek felmérését és a tervezett fejlesztések bemutatását, valamint a megvalósításra vonatkozó adatokat. A kerékpárforgalmi hálózati tervben összegyűjtött és rendszerezett információk, javaslatok, alternatívák alapján dönt az önkormányzat a konkrét fejlesztési beavatkozások előkészítéséről, a pályázat benyújtásáról és hajtja végre a beruházást. A kerékpárforgalmi hálózati terv és a kerékpáros létesítmények engedélyes és kiviteli terveinek elkészítésének elválasztása a részekre bontás tilalmába ütközik-e?

Elfogadott álláspont: részekre bontható [Lásd a Közbeszerzési Döntőbizottság D.305/2017. iktatószámú határozatát]. Jelen esetben is egy átfogó, a térség egészének munkaerőpiaci helyzetére vonatkozó állapotfelmérés, helyzetértékelés történik a stratégia tanulmány elkészítése által, melyben felméri a későbbi fejlesztési lehetőségeket, a megvalósíthatósági tanulmány pedig kizárólag jelen konkrét projekt megvalósítási feladatait, lépéseit tartalmazza, Így a 10. példa analógiájaként a jelenlegi stratégia és megvalósíthatósági tanulmány is jogszerűen részekre bontható.

Mindezek figyelembevételével az érintett szolgáltatások beszerzése során, a becsült érték részekre bontása az alábbi okok miatt indokolt és jogszerű: A beszerzett megvalósíthatósági tanulmány egy gyakorlati cselekvési ütemterv kifejezetten csak a vonatkozó projekt megalapozottságát és konkrét megvalósításának részletes kidolgozását foglalja magába egy előre meghatározott formai és tartalmi útmutató alapján, különösebb szakmai képzettség, kompetencia szükséglet nélkül. Időben rövid távú, kizárólag a projekt megvalósítás időszakára érvényes, és tárgyában is csak a projektre vonatkozik, annak gyakorlati megvalósításának lépéseit, ütemezését tartalmazza a projekt előkészítési dokumentumaként, költségét előkészítési költségként elszámolva.

Ezzel szemben a foglalkoztatási stratégia egy elméleti tanulmány a jövőre nézve, a jövőbeni célok elérését határozza meg és ahhoz rendel majd a jövőben megvalósítandó feladatokat, melyek egyáltalán nem ezen projekthez, hanem más, a jövőben esetleg kiírásra kerülő és megvalósítható projektek későbbi elméleti irányvonalait tartalmazza. Időtartama túlmutat a vonatkozó projekt megvalósítási időszakán és tárgya is túlmutat a jelenleg megvalósítandó projektben lévő cselekvési terven. A megvalósítás során nyert adatokból végzett különböző közgazdasági üzleti elemzéseket követően készített szakmai eredménydokumentum, mely általános célokat, javaslatokat fogalmaz meg a térség közép- és hosszú távú munkaerőpiaci helyzetének javítása érdekében. Elvégzéséhez közgazdaságtani és jogi elméleti és gyakorlati szakmai ismeretek és munkaerőpiaci (hr, foglalkoztatás, személyügy, stb..) gyakorlati szaktudás szükséges.

A tevékenységek között a műszaki-gazdasági-funkcionális egység nem áll fenn, mert a tevékenységek - ahogy azt a mellékelt csatolt táblázat is részletesen bemutatja - nem ugyanazon közvetlen célra irányulnak. Ezt támasztja alá, hogy a létrejövő produktumok gazdasági/műszaki rendeltetése, funkciója eltér. A két tevékenység egymással nem kiváltható, egymást nem helyettesítheti, hiszen az egyik a projekt előkészítő dokumentuma a projekt megvalósíthatóság igazolására, a másik pedig magának a megvalósításnak az eredménydokumentuma, melyben a projekt alatt megvalósított különböző módszerekkel (workshop, stb.) megszerzett adatok szakmai elemzése, értékelése eredményeképpen különböző szakmai javaslatok, lehetőségek kerülnek meghatározásra rövid és hosszú távon a munkaerőpiaci helyzet hosszú távú tartós javulása érdekében.

Indoklás és részletezés:

A műszaki tartalom alapján a Megvalósíthatósági tanulmány készítése tevékenység közvetlen célja a Helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-borsodi térségben megnevezésű, TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 azonosító számú projekt megvalósítása céljából benyújtott dokumentum, mely releváns információt nyújt a finanszírozás és a megvalósítás elemeiről, a projektmegvalósítás kockázatairól, információt szolgáltat a projektben tervezett tevékenységek alátámasztásához, a megvalósítás kockázatainak elemzéséhez. A projektre, mint rövidtávon megvalósítandó tevékenységek összességére fókuszál. A megvalósíthatósági tanulmányban foglalt tartalom a projektmegvalósítás időszakára határozza meg az operatív projektmegvalósítás tevékenységeinek összességét, a projektmegvalósítási folyamatokat, és ütemezi azokat. Kijelöli az elérendő indikátorokat és meghatározza a tevékenységek finanszírozási szükségleteit, amely alapján a projekt költségvetés összeállításra kerül.

A megvalósíthatósági tanulmány szerkezetét a vonatkozó pályázati felhívás meghatározza, egységes útmutató alapján kell elkészíteni, kötelező tartalmi elemei a felhívásban kijelölésre kerültek. A megvalósíthatósági tanulmány ugyan kitér a projekt keretében elkészítendő foglalkoztatási stratégiára, de azt, csak mint egy az ütemezésben figyelembe vett feladatot, mint megvalósítandó szakmai projektelemet kezeli, melynek elkészítéséhez magas fokú elméleti és gyakorlati szaktudás szükséges munkaerőpiaci és közgazdasági üzleti elemzési területen.

A támogató által kifogásolt, a megnevezésük alapján hasonlóságot mutató az első oldalon aláhúzott szolgáltatásrészek a 2 beszerzett tanulmánnyal kapcsolatban csupán megnevezésükben hasonlóak, céljukat, vizsgálati területüket, mélységüket és módszerüket illetően teljesen mások, így a megnevezésbeli hasonlóság ellenére a következő indokok alapján a jogszerű részekre bontást támasztják alá:

A megvalósíthatósági tanulmány elkészítése során alkalmazott módszertan része a foglalkoztatási igényfelmérés elkészítése. Ez alapján határozható meg, hogy a térség foglalkoztatói milyen foglalkoztatási igényekkel rendelkeznek, illetve a munkaerő-kínálati oldalon milyen segítségre van szükség az adott időszakban rendelkezésre álló inaktív célcsoportnak a projektmegvalósítás időszaka alatt a munkaerő-piacra való kilépéshez. Ez alapján határozható meg, milyen munkaerő-piaci eszközökkel fog beavatkozni projektszinten a projektmegvalósító konzorcium a helyi foglalkoztatás fejlesztésébe. A módszertan megnevezésének gyűjtőneve az „igényfelmérés”, „helyzetelemzés”. Ennek a folyamatnak a célja a projekt indikátorvállalásainak és a projektmegvalósítás időszaka alatt, a célcsoport számára nyújtandó támogatások forrásallokációjának meghatározása. A megvalósíthatósági tanulmány keretében elvégzett foglalkoztatási igényfelmérés és helyzetelemzés a jelen állapot szükségleteit tárta fel és a rövid távon kihelyezhető, a projekt keretében rendelkezésre álló fejlesztési és támogatási eszközök igényét és lehetőségeit határozta meg.

A Foglalkoztatási stratégia és működési dokumentumok elkészítése tevékenység megvalósítására időben később került sor, hiszen ez a dokumentum a projektmegvalósítás eredményeként létrejövő dokumentum. A tevékenység eredményprodukta projekt keretében jön létre, tartalma és célja elválik projekt operatív megvalósításától, célja túlmutat azon, a közép- és hosszú távú jövőre fókuszál. Nem célja a támogatási kérelem megalapozása. Nem tartalmaz a projektmegvalósításra vonatkozó operatív feladat-meghatározásokat. Közvetlen célja a Paktumszervezet által felügyelt helyi foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési partnerség hosszú távú célrendszerének kialakítása, továbbá a működés jogi és szervezeti kereteinek meghatározása.

A stratégiaalkotás módszertana megköveteli a komplex helyzetelemzés elkészítését, melynek megnevezése ugyan megegyezik a Megvalósíthatósági tanulmány készítése tevékenység részelemével, de tartalmában egy teljesen eltérő, speciális felmérésen alapuló vizsgálatra támaszkodik. A gazdasági-, társadalmi-, szakpolitikai folyamatokat átfogóan elemzi. Módszertani elemként ennek során történtek kvalitatív kutatási módszerként partnerségi

találkozók, amelyek fókuszcsoporthozos interjúk voltak. A stratégiaalkotás folyamata során generált események fókuszja a projekten túlmutató stratégiai célok meghatározását és az azok elérését segítő tevékenységek beazonosítását szolgálja.

A stratégiaalkotás folyamata elsősorban a jövőbe mutató irányokat jelöli ki. Ennek része a jövőkép alkotása, a stratégiai célok és átfogó célok kijelölése, a jövőben megvalósítandó projektjavaslatok kidolgozása. Ez egyáltalán nem képezi részét a jelen projekt keretében készített Megvalósíthatósági Tanulmány elkészítésének, attól teljesen különálló produktum, ezen stratégia esetleg egy később megvalósítandó projekt megvalósíthatósági tanulmányának alapjául szolgálhat majd.

A Foglalkoztatási stratégia és működési dokumentumok elkészítése tevékenység részét képezi a műszaki leírás szerint a Paktum együttműködési megállapodás kidolgozása és a Paktumszervezet működési szabályzatának kidolgozása. Mindkettő tevékenység jogi szolgáltatásnak minősül, mely a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 111.§. szerint CPV kód alapján (79100000-5), kivételt képez a közbeszerzés tárgya alól nemzeti eljárásrendben. Ennek a tevékenység részének az elvégzéséhez jogi szaktudás szükséges.

A szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt.

A vizsgált kettő tevékenység nem válthatja ki egymás funkcióját. Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott. A fentiek figyelembevételével a két tevékenység célja, gazdasági/műszaki rendeltetése, funkciója eltér, ezért részekre bontás megfelel a Kbt. 19. § (3) bekezdésének.

A nyilatkozat mellékleteként az ajánlatkérő az alábbi táblázatot csatolta:

tevékenység megnevezése	Megvalósíthatósági tanulmány készítése	Foglalkoztatási paktum stratégia és működési dokumentumok elkészítése
tevékenység célja	TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 azonosító jelű projekt megvalósítása céljából benyújtott támogatási kérelem megalapozottságának alátámasztása, mely 2020-ig szól.	2021-ig szóló foglalkoztatási stratégia kidolgozása a Közép-borsodi Foglalkoztatási és Gazdaságfejlesztési Paktum számára  Paktum együttműködési megállapodás kidolgozása.  Paktumszervezet szervezeti és működési szabályzatának kidolgozása, amely a vonatkozó projekttől függetlenül, a megvalósításon túlmutató időszakokra is érvényes
tevékenység tárgya	Egy konkrét projekt megvalósítási kereteit adó megvalósíthatósági tanulmány készítése, meghatározott útmutató alapján mely tartalmazza: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a megvalósítás időszaka alatt elvégzendő projekttevékenységeket,</li> <li>• az ehhez rendelt költségigényt (projektköltségvetés),</li> <li>• a megvalósítás ütemezését,</li> <li>• a vállalt indikátorokat,</li> <li>• a megvalósításhoz szükséges kapacitásokat.</li> </ul>	Középtávra szóló foglalkoztatási stratégia kialakítása, mely tartalmaz: <ul style="list-style-type: none"> <li>• középtávú célokat meghatározását lehetővé tevő helyzetelemzést,</li> <li>• SWOT analízist,</li> <li>• jövőkép meghatározást</li> <li>• többszintű célrendszert</li> <li>• jövőben megvalósítandó akcióterv kidolgozását</li> </ul>
megvalósítás során	foglalkoztatási igényfelmérés,	foglalkoztatási helyzetfelmérés, SWOT

alkalmazott módszertani eszközök	helyzetelemzés elkészítése – A jelen állapotra fókuszáló, a foglalkoztatók igényeit, a projektmegvalósítás időtartama alatt kielégítő beavatkozások meghatározása céljából. Megalapozza a projekt konkrét tevékenységeit, költségigényeit, vállalt indikátorokat.  partnerségi egyeztetések lefolytatása – a kialakítandó paktumszervezet potenciális tagjainak felkutatása és bevonása céljából generált rendezvények.	és helyzetelemzés elkészítése – A középtávú jövőre fókuszáló, a térség összes ágazati szereplőinek stratégiai céljainak meghatározása érdekében.  partnerségi találkozók – A stratégiai célok beazonosítását segítő kvalitatív kutatómódszertani eszköz, a fókuszcsoporthoz interjúk lebonyolítása céljából.  paktum együttműködési megállapodás kidolgozása – Jogi tanácsadás. A paktum szereplői között létrejövő foglalkoztatási együttműködési megállapodás elkészítése, az aktuálisan hatályos jogszabályi előírások, a releváns pályázati felhívás útmutatása és a helyi szereplők igényeinek legteljesebb figyelembevételével.  paktumszervezet szervezeti és működési szabályzatának kidolgozása – Jogi tanácsadás. A létrejövő paktumszervezet működését, ügyrendjét, irányítási rendszerét, a paktumszervezet tagjainak jogosultsági és felelősségi körét és szintjeit meghatározó és szabályzó dokumentum elkészítése.
A dokumentum időbeliségének hatályossága	2017.06-2020.05 – a projektmegvalósítás időszakára korlátozódik	2017-2021 – középtávra határozza meg a paktumszervezet céljait. 2025-ig nyújt iránymutatást a paktumszervezet működéséről.

12. Az ajánlatkérő a szabálytalansági eljárásban a következő nyilatkozatot tette 2020. szeptember 1-jén:

„[...] az érintett tevékenységek műszaki-gazdasági funkcionális egysége nem áll fenn, ezért a szolgáltatások beszerzése során, a részekre bontás tilalmát nem szegtük meg.

Mindezt megerősítendő, korábbi nyilatkozatomat kiegészítem az elkészült dokumentumokra vonatkozó megállapításokkal:

A Foglalkoztatási Stratégia története 1997-re nyúlik vissza, lényege, hogy komplex módon kezeli az Európai folyamatokat a nemzeti célkitűzéseket és a regionális irányelveket. Módszertanában gördülő tervezést követel meg, egyrészt szükséges egy hosszú távú gondolkodás folyamatában egy több évtizedes előrelátás, amelyet kiegészít egy európai szemeszteri szintű operatív megoldásokig lebontó tervezés.

Ennek elkészítése alapvetően széleskörű ismereteket igényel a munkaerőpiac nemzetközi és hazai folyamatairól, illetve egy alapos helyi tudást és koordinációs konceptuális készséget. Tartalmában a fókusz a térség minden folyamatára kiterjeszti, mind a helyzetelemzés mind a célok és akciók megjelölésére a konceptualitás a jellemző.

A Megvalósíthatósági tanulmány egy adott projekt hatásmechanizmusának elemzése, bizonyítása, hogy a projektgazda elképzelései a valós helyzetre alapoznak eszközei tevékenységei a várt eredményeket képesek hozni, illetve hogy a hatások képesek a térség stratégiájába illeszkedni. A támogatás felhasználásával foglalkozik, mely nem része a stratégiának.

A Helyi foglalkoztatási együttműködések a közép-borsodi térségben projekt keretében kidolgozott dokumentumok függetlensége szakmai szempontból releváns, mivel a

megvalósíthatósági tanulmány lényege hogy egy stock állapotot vizsgálva a konkrét projekt eredményeivel foglalkozik, míg a stratégia feltételezve egy folyamatos felülvizsgálatot maga után vonó, flow típusú dokumentum.

Összegzésképpen kiemelendő, hogy a munkaerőpiac átalakulásának felgyorsításához rugalmasabb munkaszervezésre és a munkaerő mobilitásának megkönnyítésére van szükség, ugyanakkor növelni kell a munkaerő szaktudását is. Ezt a stratégia hosszú távú elképzelésekbe ágyazva széles környezetben határozza meg. A megvalósíthatósági tanulmány csak egy része a konkrét tevékenységeket magába foglaló projektnek.

Ezt az álláspontot tükrözi a részekre bontás jogszerűségének meghatározásához a hatályos részekre bontás tilalmával kapcsolatban kiadott Közbeszerzési Hatósági útmutató mellékletét képező Példatár 9. és 10. pontja is: „A Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége közös PÉLDATÁRA” mely konkrét példákon keresztül mutatja be a projektek kapcsán felemerülő leggyakoribb esetek gyakorlati kezelését a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan. A 9. és 10. pontban leírt konkrét példák vonatkozásában egyértelműen kimondásra került, hogy az általános, az átfogó, egész városra vonatkozó állapotfelmérés értékét, valamint a helyzetértékelést, a fejlesztési lehetőségek felmérését és a tervezett fejlesztések bemutatását tartalmazó tanulmányt nem kell egybeszámítani az az alapján későbbiekben végzett konkrét megvalósítási feladatokkal.

Fontos, hogy a tervezési fázisban ez a kettő szétváljon, mert ez biztosítja a két dokumentum céljának megvalósulását, illetve a különböző nézőpontok érvényesülését.

A TOP-5.1.2 kiírás 3.1.1. Kötelezően megvalósítandó önállóan támogatható tevékenységek A. k) pontja szerint „az Irányító Hatóság által kiadott egységes útmutató alapján megvalósíthatósági tanulmány – MT – elkészítése, mely széleskörű gazdasági és társadalmi partnerséggel, a helyi szereplők kötelező bevonásával készül.” A megvalósíthatósági tanulmány formai és szakmai szerkezetére vonatkozó útmutató a Felhívás mellékletét képezi, így attól eltérni nem lehetett.

Mint az látható, a két dokumentum több elemében ugyanazokat a területeket érinti, ilyenek:

- Helyzetelemzés (MT 1. fejezet, Stratégia 3. fejezet), a
- A támogatási kérelem céljai és tevékenységei, az illeszkedés más dokumentumokhoz, stratégiákhoz (MT 2. fejezet, 6. fejezet, Stratégia 2. fejezet)

Mivel mind a megvalósíthatósági tanulmány, mind pedig a stratégia megalapozó információja a helyzetelemzés, mely dokumentum tartalmazza a térség földrajzi, gazdasági, társadalmi és demográfiai viszonyokra, munkaerő-piacának jellemzőire, a foglalkoztatási problémáira, nehézségeire is kitérő elemzését, így az átfedés ennek köszönhető. Ezen megalapozó információk, a Felhívásban is leírt EU-s és hazai stratégiákhoz való illeszkedés, illetve a célrendszer alapján lehetett reálisan megfogalmazni az előírt akcióterveket.

A műszaki-szakmai átfedések eltérő tevékenység produktumaként, eltérő fókusszal születtek meg, egymással nem helyettesíthetőek.

A korábban a Közreműködő Szervezet számára benyújtott nyilatkozatomban foglaltak alapján és a fentiekben megfogalmazott észrevételekkel kiegészítve, fenntartjuk korábbi álláspontunkat:

Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott. a fentiek figyelembevételével a két tevékenység célja, gazdasági/műszaki rendeltetése, funkciója eltér, ezért a részekre bontás megfelel a Kbt. 19. § (3) bekezdésének.

Ajánlatkérő fentiek és a most ismételt csatolt részletes indoklások alapján a projekt tervezése, és az igénybe vett szolgáltatások egybeszámítása, részekre bontása kapcsán a hatályos útmutatók, vonatkozó Irányító Hatósági útmutatások alapján járt el, így a pályázók sikeres projektmegvalósítása érdekében kiadott útmutatók, példatárak rendelkezéseinek

megfelelő eljárásokat a jogbiztonság alapelveinek biztosításával nem lehet a későbbiekben szabálytalannak minősíteni”.

## A kezdeményezés

13. A kezdeményező a Döntőbizottsághoz 2020. október 6. napján benyújtott kezdeményezésében rögzítette, hogy az ajánlatkérő által „Megvalósíthatósági tanulmány készítése a TOP-5.1.2-15-BO1-2016-00010 sz. projekt keretében Forró Községi Önkormányzat részére” tárgyú közbeszerzési eljárása és a 2017. szeptember 15-én beszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződéssel összefüggésben felmerült az egybeszámítási szabályok alkalmazásának szükségessége. A kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérő a „Foglalkoztatási paktum stratégia és működési dokumentumok készítése” beszerzése során megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdését.

14. A kezdeményező előadta, hogy a szolgáltatás megrendelések esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egysége szempontjából a szolgáltatások tartalmának, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése bír döntő jelentőséggel. Illetőleg amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat. Amennyiben tehát ajánlatkérő önmagában nem tud megállapítást tenni a funkcionális egységre, az a körülmény, hogy egyes beszerzések egy projekt keretében valósulnak meg ún. kiegészítő szempontként értékelendő a becsült értékek összeszámításának kötelezettsége mellett.

15. A jelen esetben a beszerzett szolgáltatások a Kbt. 19. § (3) bekezdésében foglaltak szerint egybeszámítási kötelezettség alá tartoznak, mivel a két szolgáltatás ugyanazon közvetlen célra irányul, azaz műszaki-gazdasági funkcionális egységet képez. A két eljárás során beszerzett szolgáltatás, mint tevékenység, és mint eredmény tartalmilag egymásra épül. A Megvalósíthatósági Tanulmány a konkrét tevékenységeket magában foglaló projektnek jelen esetben – az általánostól eltérően - a része, a közvetlen cél e tekintetben nem választható külön a projekt előkészítési fázisában játszott szerepre, és a projekt eredményeként felmutatandó végtermékre. A beszerzések tárgyainak összefüggését és ugyanazon közvetlen célra irányultságát támasztja alá továbbá, hogy a megvalósíthatósági tanulmány 1. fejezetében megjelenő helyzetelemzés a foglalkoztatási stratégia. 3. fejezetében is megjelenik, amely lábjegyzetben hivatkozik is az eredeti dokumentumból történő átvételre. (Foglalkoztatási Stratégia 45. oldal) A beemelt diagramok és ábrák több esetben azonosak, amelyek mindkét dokumentumban „saját szerkesztésű” forrásmegjelöléssel szerepelnek. (MT 30. sz. 44. számú ábráig, FS 29. sz. 39. számú ábráig). A szakmai átfedések miatt az elkészült dokumentumok bár egymás helyettesítésére valóban nem alkalmasak, eltérő szakmai tevékenységként - hasonlóságuk, azonos alapjuk illetve átfedő tartalmuk okán - nem értelmezhetőek, figyelembe véve a tevékenységek felhasználásának összefüggését is, amely a finanszírozási keretet adó projektben testesül meg.

16. Továbbá fentiekén túl valamennyi kisegítő szempont vizsgálata is az egybeszámítási kötelezettség fennállását támasztja alá, tekintve hogy a tervezés és döntés egységes, ugyanazon projekt keretében történt mindkét beszerzés, ugyanaz az ajánlatkérő személye, azonos a jogalap, és a finanszírozás is ugyanazon forrásból történik.

17. Az ajánlatkérő által hivatkozott Példatár a jelen esetben nem alkalmazható, mivel a projekt egyik eredménye az átfogó fejlesztési célokat meghatározó dokumentum létrejötte.

### **Az ajánlatkérő észrevételei**

18. Az ajánlatkérő rögzítette, hogy jogszerűen járt el, nem sértette meg a Kbt. 19. § (3) bekezdését. A 2020. július 8-án a Magyar Államkincstár és 2020. szeptember 1-jén a kezdeményező részére benyújtott részletes indokolást fenntartotta, és kérte, hogy azokat a Döntőbizottság jelen eljárás keretében is vegye figyelembe.

19. Az ajánlatkérő előadta, hogy a műszaki-funkcionális egység meglétét a szakértői véleményekben megjelenő tartalmi azonosság egyáltalán nem igazolja. Ugyan a két szakértői vélemény a foglalkoztatási helyzetelemzéshez ugyanazon aktuális felmérés eredményét használja fel, azonban mindezt különböző célokkal teszi, hiszen különböző a két tanulmány által elérendő cél is. A megvalósíthatósági tanulmány készítése során készült helyzetelemzést a megrendelő bocsájtotta a foglalkoztatási stratégiát készítő szakértő rendelkezésére, mivel a szakmai eredmények ilyenén való megjelenése erősítette egymást. Az empirikus kutatás részeredményeinek továbbadása nem jelent összeszámítási kötelezettséget, továbbá ez a tevékenységek beszerzésének lezárulta után történt meg. Ezt az álláspontot támasztja alá a hatályos részekre bontás tilalmával kapcsolatban kiadott Közbeszerzési Hatósági útmutató mellékletét képező példatár 9. és 10. pontja is.

20. A megvalósíthatósági tanulmány közvetlen célja a projekt tevékenységének a hatásmechanizmusának a bemutatása. A foglalkoztatási stratégia közvetlen célja a projekt megvalósulásának földrajzi területén kialakított beavatkozási javaslatok megfogalmazása. A közvetlen cél meghatározása során nem az adott szolgáltatás elnevezése vagy tartalma a döntő, hanem annak felhasználási területe. A tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, így a részekre bontásuk megalapozott.

### **A kérelmezett észrevételei**

21. A kérelmezett a jogorvoslati eljárásban nem tett nyilatkozatot.

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

22. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárását 2016. december 30. napján, a beszerzési eljárást pedig 2017. szeptember 8-án indította meg.

23. A kezdeményezésben a kezdeményező a Kbt. 19. § (3) bekezdése sérelmét állítja a rendelkező részben meghatározott eljárással kapcsolatban. Ekként a Döntőbizottságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az ajánlatkérő megsértette-e a részekre bontás tilalmát a közbeszerzési eljárása és a beszerzési eljárása kapcsán, és ez a két beszerzés egy közbeszerzésnek minősül-e.

24. A Kbt. releváns rendelkezései a következők:

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

A Kbt. 4. § (1)-(3) bekezdései az alábbiakról rendelkeznek:

(1) 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.

(3) A 195. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők az egymillió forintot elérő, de a 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti értékhatárokat el nem érő értékű, a 8. § (2)-(6) bekezdése szerinti szerződéseik megkötését megelőzően is kötelesek - az e törvény végrehajtási rendeletében foglaltak szerint, az ott meghatározott kivételekkel - legalább három ajánlatot bekérni. Ezekre a beszerzésekre e törvény rendelkezéseit kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben e törvény végrehajtási rendelete azt előírja.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint „E törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek: [...] c) 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) bekezdése kimondja, hogy „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.” Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint „A szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről”.

A Kbt. 15. § (1) bekezdés alapján 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).

A Kbt. 16. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „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. 19. § (1)-(3) bekezdései az alábbiakról rendelkeznek:

19. § (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 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 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) 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 a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást”.

A Kbt. 110. §-a kimondja, hogy „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. 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.

25. A Kbt. 4. §-a alapján a közbeszerzési törvény alanyi hatálya alá tartozó szervezeteket, az ajánlatkérőket közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség terheli a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó visszterhes 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.

26. Közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy együttes feltétel megvalósul:

- a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet,
- a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében,
- legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű,
- visszterhes szerződést köt.

Ezen konjunktív feltételek közül bármely feltétel nem teljesülése megdönti a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

27. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző, mint helyi önkormányzat a Kbt. alanyi hatálya alá tartozott a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján ajánlatkérőnek minősült. Jelenleg EKRSZ\_95683540 szám alatt szerepel az ajánlatkérői nyilvántartásban, 2019. április 1-jét megelőzően AK22479 szám alatt szerepelt.

28. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzési eljárás tárgyát képező feladatok a Kbt. tárgyi hatálya alá tartoznak, azok szolgáltatásnak minősülnek az ajánlatkérő, hasonlóan a közbeszerzési eljárás tárgyát képező feladatokhoz, amelyeket az ajánlatkérő maga is szolgáltatásként határozott meg. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az ajánlatkérő nem jogi szolgáltatásként deklarálta a beszerzési eljárás tárgyát, és ilyen szolgáltatásra egyáltalán nem is hivatkozott a felhívásban sem, ekként a beszerzési eljárás nem tartozhat a Kbt. 111. § c) pontja szerinti kivételi körbe a Kbt. 23. §-a rendelkezéseire is figyelemmel (Kbt. 111. § E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő c) a 3. melléklet szerinti szállodai és éttermi szolgáltatásokra, a 79995000-5-től 79995200-7-ig tartó CPV kódok által meghatározott könyvtárkezelési szolgáltatásokra, a 92000000-1-től 92700000-8-ig tartó CPV kódok által meghatározott, a pihenés, kultúra és sport területén nyújtott szolgáltatásokra, valamint a jogi szolgáltatásokra).

29. Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény a 70. §-a szerint klasszikus ajánlatkérő esetében szolgáltatásmegrendelés esetében a nemzeti értékhatár 15.000.000.-Ft. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének a 2017. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokra vonatkozó tájékoztatója (KÉ 2017. évi 6. szám, 2017. január 13.) szerint az uniós értékhatár szolgáltatásmegrendelés esetén az ajánlatkérő esetében 209 000 euró, azaz 64 135 830 forint.

30. A beszerzési eljárás visszterhes beszerzés volt, annak értéke (8.300.000.-Ft) önmagában nem érte el a nemzeti értékhatárt. A közbeszerzési eljárás becsült értékének (15.737.008.-Ft) és a beszerzési eljárás értékének egybeszámítása esetén az együttes becsült érték a nemzeti értékhatárt meghaladja, de az uniós értékhatárt nem éri el.

31. A Döntőbizottságnak a kezdeményezés alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a részekre bontás tilalmába ütközően járt-e el az ajánlatkérő a jelen esetben a becsült érték meghatározása során a beszerzési eljárás vonatkozásában.

32. A Kbt. 19. § (3) bekezdése értelmében a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni, ha ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg. A Kbt. azt is rögzíti, hogy szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

33. Tehát a jelen esetben amennyiben a közbeszerzési és beszerzési eljárással érintett szolgáltatások ugyanazon közvetlen célra irányulnak, úgy az ajánlatkérőnek a két eljárás becsült értékét egybe kellett volna számítani, és a beszerzési eljárás tárgyában is le kellett volna folytatnia a Kbt. 110. §-ára figyelemmel közbeszerzési eljárást.

34. Amennyiben az egyes szolgáltatások műszaki-gazdasági funkcionális egysége fennáll, akkor az azonos közvetlen célra irányultság megállapítható. A műszaki-gazdasági funkcionális egység megállapítható abban az esetben, ha a szolgáltatások tartalmilag hasonlóak és/vagy funkciójuk betöltésére együttesen alkalmasak.

35. A műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálatán túl az egy közbeszerzés fennállása, az ugyanazon közvetlen célra irányultság elemzésekor kiegészítő szempontok lehetnek a földrajzi és időbeli objektív szempontok (Izd. pl. T-358/8 Spanyol Királyság kontra Európai Bíróság ítélet). A Döntőbizottság rögzíti, hogy amennyiben az egyes beszerzések időbeli összefüggése – amely nem azonos a teljes egyidejűséggel, vagy folyamatossággal - megállapítható, az erősítheti a közvetlen célra irányultságot. Ugyanígy, ha az egyes szerződések megkötése között hosszabb idő telik el, az megbonthatja az egy közbeszerzést. Ugyancsak megbonthatja a földrajzi elkülönülés ténye az egy közbeszerzés egységét, azonban önmagában a földrajzi elkülönülés nem alapozza meg a részekre bontási lehetőséget. Ugyanígy kiegészítő, komplementer szempont lehet az egységes tervezés és döntés, az ajánlatkérő személyének egyezősége, egyetlen vállalkozás általi ajánlattétel, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor (pl. C-16/98. sz. Bizottság kontra Franciaország ítélet).

36. A Döntőbizottság utal a Közbeszerzések Tanácsa a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában elnevezésű útmutatójára (KÉ 2017. évi 95. szám, 2017. június 9.), amely rögzíti, hogy „Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projekt cél önálló funkcionális egységet is létrehozhat”. Az útmutató rögzíti azt is, hogy „önmagában az a körülmény, hogy egyes, lényegesen eltérő célra irányuló szolgáltatások egy projekt keretében kerülnek megvalósításra nem vezethet ahhoz az eredményhez, hogy ezeket a szolgáltatásokat a részekre bontás tilalma szempontjából egységesen kezelje az ajánlatkérő”.

37. A jelen esetben az ajánlatkérő a kezdeményezővel támogatási szerződést kötött, amely támogatási szerződés keretében, egy támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében került sor mind a közbeszerzési eljárás, mind pedig a beszerzési eljárás lebonyolítására. A projekt célja – a pályázati útmutatóból kitűnően - a helyi szinten létrejövő és, vagy már működő foglalkoztatási együttműködések, partnerségek (paktumok) hozzájussanak azon forrásokhoz, melyek segítségével - kialakított stratégiájuk mentén - képzési és foglalkoztatási programjaikat megvalósíthatják. Ezen közös projekt cél elérésének egyik eszköze, a projekt - támogatási szerződés megkötését (2017. június 7.) követő - mérföldköve a megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, majd pedig ezt követően a foglalkoztatási paktum dokumentumainak az elkészítése.

38. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást folytatta le először. A közbeszerzési eljárás eredményeképpen 2017. május 8-án kötött szerződést, és az 2017. június 14. napján - a támogatási kérelem elfogadását követő ajánlatkérői tájékoztatást követően - lépett hatályba 2017. október 12-i végteljesítési határidővel.

39. A 2017. október 12-én teljesített Megvalósíthatósági tanulmánynak a célja - a közbeszerzési eljárás dokumentációja szerint - többek között - a Foglalkoztatási stratégia kialakításának megalapozását szolgáló tanulmány elkészítése. Az elkészített megvalósíthatósági tanulmány egyik fejezete tartalmazza a foglalkoztatási stratégiát megalapozó tanulmányt, és deklarálja, hogy célja, hogy az alapján Foglalkoztatási stratégia készülhessen.

40. A kérelmezett által elkészített foglalkoztatási stratégia elnevezésű dokumentum is rögzíti, hogy többek között a megvalósíthatósági tanulmányban leírtakra alapulva készült, továbbá az is kimondásra került, hogy az illeszkedik a tanulmányban foglalt célkitűzésekhez.

41. A Döntőbizottság nem vitatja, hogy a megvalósíthatósági tanulmány a projekt előkészítését megalapozó dokumentum, ugyanakkor a jelen esetben annak elkészítésére - hasonlóan a foglalkoztatási stratégiához - csak a támogatási szerződés megkötését követően, a támogatási projekt keretében került sor. A támogatási szerződés megkötését követően elkészített megvalósíthatósági tanulmánynak az volt az egyik célja, hogy az alapján a beszerzési eljárás eredményeképpen létrejövő dokumentum elkészülhessen, ezért az egy közvetlen célra irányultság a jelen esetben megállapítható. A két dokumentum felhasználása egymással közvetlenül összefügg, azok a közös projektcél elérésére - az egymásra épülés révén - együtt alkalmasak. A két eljárás funkcionális egysége fennáll a Döntőbizottság álláspontja szerint.

42. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy a jelen esetben nem csak a közvetlen összefüggés, hanem az uniós bírósági gyakorlatban kikristályosodott komplementer szempontok is alátámasztják a műszaki-funkcionális egységet.

43. Szemben az ajánlatkérő által a Példatárban hivatkozott esetekkel a jelen esetben egy uniós projekt keretében került megvalósításra ugyanazon ajánlatkérő által a két beszerzés. A közbeszerzési eljárásban megkötött szerződés csak 2017. június 14-én lépett hatályba, és az alapján már a beszerzési eljárás időszakában került sor a teljesítésre. A két tanulmány elkészítése között mindösszesen egy hónap telt el, ekként az időbeli összefüggés is megállapítható.

Továbbá ugyanarra az 52 településre, tehát azonos földrajzi területre vonatkoztatva kellett elkészíteni mindkét dokumentumot.

44. A Döntőbizottság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 19. § (1) és (3) bekezdésének megsértésével állapította meg a beszerzési eljárás becsült értékét, amelynek következtében elmulasztotta a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megfelelően a Kbt. 110. §-a alapján nemzeti eljárásrendben közbeszerzési eljárás lefolytatását a tényállásban rögzített szerződés megkötése előtt.

45. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a rendelkező részben meghatározott jogsértés megtörténtét és bírságot szabott ki.

46. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint Közbeszerzési 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.

47. A Kbt. 165. § (11) bekezdése értelmében „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.”

48. A Döntőbizottság a bírság kiszabását a jelen esetben nem mérlegelhette, a Kbt. kötelezően rendeli azt alkalmazni.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a szerződés relatív alacsony értékét (8.300.000.-Ft), valamint azt, hogy a beszerzővel szemben korábban jogsértés megállapítására nem került sor. Az érintett beszerzés támogatásból valósult meg, és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. Ezek a körülmények alacsonyabb összegű bírság kiszabását indokolják.

Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy a jogsértés nem reparálható. A Döntőbizottság az ajánlatkérő együttműködő magatartását - a törvényben előírt ügyféli jogok gyakorlásán és kötelezettségek teljesítésén túl - nem tudta megállapítani. Ezek a körülmények a magasabb összegű bírság kiszabását indokolják.

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

49. 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 jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

50. 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 jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

51. 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 hirdetőment telt közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetőment 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.

52. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a fentiek alapján létrejött szerződés semmis, tekintettel arra, hogy a szerződést közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg. A Döntőbizottság megvizsgálta a Kbt. 137. § (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket és megállapította, hogy az ott rögzített feltételek nem állnak fenn. A beszerző nem tett közzé a szerződéskötési szándékáról hirdetőmenty és nem igazolt olyan körülményt, mely szerint kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez vagy a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

53. A továbbiakban a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontjára tekintettel azt vizsgálta, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

54. A Döntőbizottság az álláspontja kialakításánál tekintettel volt az 1/2010. (VI. 28.) PK véleményre, mely szerint „eredetileg is irreverzibilis szolgáltatások esetében az eredeti állapot helyreállítása fogalmilag kizárt”. A jelen esetben mindkét fél teljesítette a szerződést, és a kérelmezett teljesítése természetben nem visszatéríthető, így az eredeti állapot helyreállításának teljeskörűen nincs helye.

55. A Döntőbizottság fentiek alapján, az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében megállapította, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre.

56. 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 jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a Kbt. 165. § (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

57. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján bírságot szabott ki. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe vette. Mérlegelte a szerződés tárgyát, értékét, és azt, hogy nem reparálható a jogsértés.

58. 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.

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

60. 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) bekezdése a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2020. december 14.

***Dr. Kenessey Réka sk.***  
***közbeszerzési biztos***  
***az eljáró tanács elnöke***

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

***Dr. Virágh Norbert sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

**Kapják:** (kizárólag elektronikus úton)

1. Kezdeményező képviselője
2. Ajánlatkérő képviselője
3. Kérelmezett
4. Miniszterelnökség
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága