



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
1525 Pf.: 166.
Tel.: 06-1/882-8594, fax: 06-1/882-8593
E-mail: dontobizottsag@kt.hu

Az ügy iktatószáma: D.4/9/2018.

A tanács tagjai: Dr. Puskás Dóra Hildegard közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Puskás Sándor közbeszerzési biztos

A kezdeményező: Nemzetgazdasági Minisztérium
(Budapest, József nádor tér 2-4.)

A kezdeményező képviselője: Dr. Járady Görgyi Hédi jogtanácsos
(Budapest, József nádor tér 2-4.)
(KRID: 144137326)

Az ajánlatkérő: Bordány Nagyközség Önkormányzata
(Bordány, Benke Gedeon u. 44.)
(KRID: 206094937)

A beszerzés tárgya: Bordányi önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése

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.) 61. § (4) bekezdését.

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

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő a Kbt. 115. § szerinti, az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével induló, hirdetmény közzététele és tárgyalás nélküli közbeszerzési eljárást indított 2017. július 18. napján, a tárgyban építéskivitelezés tárgyában, az ajánlattételi felhívás és közbeszerzési dokumentumok öt gazdasági szereplőnek való egyidejű megküldésével. A következő gazdasági szereplőket hívta fel ajánlattételre: Construct Team Zrt., Energiatudás Innovációs Kft., FÉM-VILL-ÉP-TECH Kft., MONOLITH-TECH Kft. és PENTA GLASS'97 Kft.

2. A felhívás 4. pontjában a beszerzés tárgyát és mennyiségét a következőképpen határozta meg az ajánlatkérő:

„Bordányi önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése:

Ádám Jenő Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és tornacsarnok (bruttó: 2039 m²):

- Nyílászárók cseréje korszerű műanyag nyílászárókra
- Homlokzati hőszigetelés, magastető hőszigetelése
- Kazánház, hőközpont felújítása, korszerű kondenzációs kazánok beépítése
- 20 kWp teljesítményű napelemes rendszer telepítése

Polgármesteri Hivatal (bruttó: 412 m²):

- Utólagos külső oldali hőszigetelés, homlokzatok és födém szigetelése
- Nyílászárók cseréje korszerű, műanyag nyílászárókra
- Fűtési rendszer korszerűsítése, kondenzációs kazán beépítése
- Projektszintű akadálymentesítés
- 10 kWp teljesítményű napelemes rendszer telepítése

Integrált Nappali Szociális Egészségügyi és Gyermejjóléti Központ (ISZEK):

- 5 kWp teljesítményű napelemes rendszer telepítése

Apraja-falva Óvoda és Bölcsőde:

- 10 kWp teljesítményű napelemes rendszer telepítése

Részletesen a közbeszerzési dokumentumokban.”

3. A felhívás 7. pontjában a teljesítés helyeként a következőket adta meg:

„Ádám Jenő Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és tornacsarnok 6795 Bordány, Bem u. 1. hrsz 525/3 és Dózsa Gy. tér 1. hrsz 525/4; Bordányi Polgármesteri Hivatal 6795 Bordány, Benke Gedeon utca 44. hrsz 1/1; Integrált Szociális és Egészségügyi Központ 6795 Bordány, Kossuth u. 53/2. hrsz 607/2; Apraja-falva Óvoda és Bölcsőde 6795 Bordány, Rákóczi u. 32. hrsz 905.”

4. Az ajánlatkérő a felhívás 10. pontjában a részajánlat-tétel és az alternatív ajánlat lehetőségét kizárta, a részajánlat tétel kizárását nem indokolta.

5. Az ajánlatkérő a felhívás 20.13. pontjában közölte, hogy a beszerzést az „Energiahatékonyság és megújuló-energiaforrás használat fokozása az önkormányzatoknál” jogcímű TOP-3.2.1-15-CS1-2016-00037 azonosító számon elnyert pályázat, EU, ill. központi költségvetési támogatásból valósítja meg, így a Kbt. 53.§ (6) bekezdése, valamint a 135.§ (12) bekezdése megfelelően alkalmazandó.

6. Az ajánlattételi határidő 2017. augusztus 3. napján 10:00 óra volt. A megadott határidőig összesen 3 db ajánlat érkezett: az Energiatudás Innovációs Kft., a MONOLITH-TECH Kft. és a PENTA GLASS'97 Kft. ajánlattevőktől.

7. Az ajánlatkérő az összegezést 2017. augusztus 17. napján készítette el és 2017. augusztus 18. napján küldte meg az ajánlattevők részére. Az összegezés szerint az eljárás eredményes volt, mindhárom ajánlat érvényes volt, a nyertes ajánlattevő az Energiatudás Innovációs Kft. lett.

8. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a vállalkozási szerződés megkötésére 2017. augusztus 28. napján került sor. Az eljárás eredményéről a 2017. augusztus 29. napján feladott tájékoztató hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2017/156. számában, KÉ-12544/2017. iktatószámom jelent meg 2017. szeptember 4. napján.

9. Az ajánlatkérő 2017. augusztus 24. napján kezdeményezte a közbeszerzési eljárás utóellenőrzését a Magyar Államkincstárnál, mint közreműködő szervezetnél (továbbiakban: közreműködő szervezet).

10. A közreműködő szervezet 2017. szeptember 11. napján tisztázó kérdéseket tett fel, továbbá részletes indokolást kért arra vonatkozóan, hogy miért nem adott lehetőséget az ajánlatkérő a részekre történő ajánlattételre. Az ajánlatkérő 2017. szeptember 18. napján küldte meg válaszáat a kezdeményező szervezetnek, melyben azt nyilatkozta, hogy a feladat nagyon összetett, speciális munkanemekkel rendelkezik, ugyanakkor többnyire mindegyik épületre hasonló. A hagyományos építési munkanemektől nagyon eltér a napelemes rendszer telepítése, amely minden épületet érint. A kivitelezés szakmai egysége, biztonsága és kezelhetősége indokolta, hogy egy kivitelező végezze el a teljes kivitelezést. Egyetlen kivitelező mellett szól továbbá az az érv is, hogy – az ajánlatkérő álláspontja szerint – egy kivitelező nagyobb tételben tud rendelni, beszerezni anyagokat és eszközöket, különösen a napelemes rendszerek vonatkozásában.

11. A közreműködő szervezet nem tartotta elégségesnek az ajánlatkérő magyarázatát, ezért 2017. szeptember 21. napján ismételten tisztázó kérdést küldött az ajánlatkérő részére. A közreműködő szervezet álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy a munkanemek többnyire mindegyik épületre hasonlóak, nem indokolja a közbeszerzés egy részére történő ajánlattétel kizárását egymástól független, különálló épületek vonatkozásában. A közreműködő szervezet véleménye szerint a szakmai egységesség, biztonság, kezelhetőség túlságosan általános jellegű indok, ezért a beszerzés tárgyára nézve további konkrétumot, az általánosság szintjét meghaladó egyedi indokolást kért az ajánlatkérőtől.

Az ajánlatkérő 2017. szeptember 25. napján kelt nyilatkozatában a részekre történő ajánlattétel kizárását különböző gazdaságossági, környezetvédelmi, munkaszervezésben jelentkező egyszerűsítési és műszaki indokokkal magyarázta, azonban – a közreműködő szervezet álláspontja szerint – az ajánlatkérő által előadott indokok továbbra sem voltak elegendők, mert nem tekinthetők olyan, a beszerzés tárgyának jellegére vonatkozó és a szerződéshez kapcsolódó további körülményeknek, melyek – a Kbt. 61. § (4) bekezdésében foglaltakkal összhangban – ténylegesen, jogszerűen lehetővé tették volna a részekre történő ajánlattétel kizárását. Mindezek alapján – a közreműködő szervezet álláspontja szerint – az ajánlatkérő jogsértő módon zárta ki a részekre történő ajánlattételt és ezen magatartása alkalmas lehetett a verseny korlátozására.

12. A közreműködő szervezet a jogsértés gyanúja miatt szabálytalansági gyanúbejelentést küldött a hivatalbóli kezdeményezőnek, mint irányító hatóságnak, amit a hivatalbóli kezdeményező 2017. november 27. napján kapott meg.

A hivatalbóli kezdeményezés

13. A hivatalbóli kezdeményező 2018. január 5. napján érkezett kezdeményezésében a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezetként hivatalból való eljárás megindítását kezdeményezte az ajánlatkérő ellen. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást hiánypótlás után 2018. január 10. napján megindította.

14. A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezői jogosultságának alátámasztására előadta, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzés a TOP-3.2.1-15-CS1-2016-00037 számú, a(z) „Bordányi önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése” című, uniós forrásból finanszírozott projekt keretében történt. Az érintett Operatív Program (OP) tekintetében jogszabály (272/2014. (XI. 5.) korm. rendelet 2. sz. melléklet) alapján Irányító Hatóság (IH) a Nemzetgazdasági Minisztérium Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkársága.

15. A jogsértés megtörténtének időpontjaként 2017. július 18. napját, a közbeszerzési eljárás megindításának napját jelölte meg. A jogsértésről történő tudomásszerzés időpontjaként 2017. november 27. napját, a gyanúbejelentő adatlap hivatalbóli kezdeményezőhöz történő beérkezésének napját jelölte meg.

16. Előadta, hogy a rendelkező részben megnevezett közbeszerzési eljárás 4 különböző és egymástól elkülönülő épületre vonatkozott az alábbiak szerint:

- Ádám Jenő Általános és Alapfokú Művészeti Iskola (nyílászárók cseréje, hőszigetelés, fűtési rendszer korszerűsítése, kazán, hőközpont, napelemes rendszer telepítése)
- Polgármesteri Hivatal (nyílászárók cseréje, hőszigetelés, fűtési rendszer korszerűsítése, kazán, hőközpont, napelemes rendszer, akadálymentesítés)
- Integrált Nappali Szociális Egészségügyi és Gyermekejélési Központ (napelemes rendszer)
- Apraja-falva Óvoda és Bölcsőde (napelemes rendszer).

17. Ismertette, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás 10. pontjában a részekre történő ajánlattétel lehetőségét kizárta, azonban döntését nem indokolta meg az eljárást megindító felhívásban, noha erre a Kbt. 61. § (4) bekezdés alapján köteles lett volna.

A Kbt. 61. § (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

18. Ismertette az utóellenőrzési eljárásban a közreműködő szervezet által kért tájékoztatásokat és az ajánlatkérő azokra adott válaszait.

Mindezek alapján véleménye szerint felmerült a Kbt. 61. § (4) bekezdésének és a Kbt. 2. § (1) bekezdés szerinti – verseny tisztaságára vonatkozó – alapelv sérelme, mely alapján kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását.

Az ajánlatkérő észrevétele

19. Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását. Eljárása során szem előtt tartotta a Kbt. 2. § (4) bekezdését.

20. Előadta, hogy Bordányon belül található mind a 4 érintett épület, egy közös (TOP) támogatási pályázat részeként.

21. A munka nagy összetettségű műszaki tartalommal, különböző energetikai jellegű speciális építési munkanemekkel rendelkezik, de többnyire mindegyik épületre hasonlóakkal. Ezekben belül a „hagyományos” építési munkanemektől szakmailag nagyon eltérő a napelemes rendszertelepítés, amely mind a 4 épületet érinti. Egyrészt a kivitelezés szakmai egyöntetősége, biztonsága és egységes kezelhetősége, menedzselhetősége indokolta, hogy egy kivitelező végezze el a teljes kivitelezést, másrészt pedig az, hogy alacsonyabb versenyár elérhetőségét segítette az, hogy a munkákhoz egyetlen kivitelező nagyobb tételben tud megrendelni, beszerezni anyagokat, eszközöket, kiemelten a napelemes rendszerekre vonatkozóan.

22. A „kivitelezés szakmai egyöntetősége, biztonsága, és egységes kezelhetősége, menedzselhetősége” indoklás konkretizálása:

A napelemes rendszerek: Egy kivitelező esetén egyetlen nagy tételre történhet ajánlatkérés, megrendelés (alacsony beszerzési ár) a kivitelező részéről. Egyetlen szállítással történhet a napelemes rendszerek leszállítása mind a 4 épületre vonatkozóan (alacsonyabb költséget eredményez és környezetvédelmi irányelveket is szolgál). Ugyanígy ezek felszerelése, beépítése egyetlen kiszállással/felvonulással történhet (ez is alacsonyabb költséget eredményez és szintén környezetvédelmi irányelveket is szolgál). Kisebb a megvalósítás komplexitása is: egyetlen céggel, egyetlen felelős műszaki vezetővel, egyetlen műszaki ellenőrrel, egyéb kontakt-személlyel szükséges egyeztetni, ellenőrizni, elszámolni a kivitelezési projekt során. Ezek jelentős tényezők műszakilag, gazdaságilag, környezetvédelmi irányelvek szempontjából is. Fentiek érvényesek a projektben egyéb munkanemeire is: pl. nyílászáró cserék, hőszigetelés.

23. A szabálytalansági eljárás kapcsán nyilatkozatokat kért be valamennyi, az eljárásban részvételre felhívott ajánlattevőtől, amelyek szerint azon meghívott gazdasági szereplők, akik nem nyújtottak be ajánlatot (FÉM-VILL-ÉP-TECH Kft., ConstrucTeam Zrt.), mind a ketten azt nyilatkozták, hogy nem befolyásolta őket az, hogy nem volt biztosítva a részajánlattétel lehetősége, egyéb okok miatt nem nyújtottak be ajánlatot. Csatolta mindkettejük erre vonatkozó, általa kezdeményezett nyilatkozatát. Ezek véleménye szerint alátámasztják, hogy nem érte érdeksérelem azon meghívott gazdasági szereplőket, akik nem nyújtottak be ajánlatot.

Azon meghívott gazdasági szereplők, akik nyújtottak be ajánlatot (PENTA GLASS '97 Kft., MONOLITH-TECH Kft. Energiatudás Innovációs Kft.), egységesen azt nyilatkozták, hogy alacsonyabb, kedvezőbb árat tudtak ajánlani, mintha részenkénti (épületenkénti) ajánlatot kellett volna benyújtaniuk. Ezek az ajánlatkérő véleménye szerint alátámasztják a korábbi, az utóellenőrzés során adott állításait, szándékát, azaz hogy a kivitelezés szakmai egyöntetősége, biztonsága és egységes kezelhetősége, menedzselhetősége indokolta, hogy egy kivitelező végezze el a teljes kivitelezést, másrészt pedig az, hogy alacsonyabb versenyár legyen elérhető.

24. Alacsonyabb versenyár elérhetőségét segítette az, hogy a munkákhoz egyetlen kivitelező nagyobb tételben tud megrendelni, beszerezni anyagokat, eszközöket, kiemelten a napelemes rendszerekre vonatkozóan, valamint – mivel az érintett épületek egyetlen településen találhatóak – egyetlen depo-t/lerakatot szükséges kialakítani.

25. Az ajánlatkérő egy független szakértőtől, tervezőtől egy 2017. december 12.. napján kelt költségbeclést, amelyet csatolt, mely szerint a kivitelezés nettó díja 103.562.169.-Ft lenne, szemben a nyertes ajánlattevő által megajánlott 101.895.993.-Ft-tal. Ez véleménye szerint alátámasztja, hogy a nyertes ajánlattevő alacsony versenyáron tette meg ajánlatát. Ezen költségbeclés valamint a fenti pontok is alátámasztják, hogy az ajánlatkérő minél alacsonyabb árat igyekezett és tudott elérni a közbeszerzési eljárás révén, nem lehet szó pénzügyi érdeksérelemlről.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

26. A Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező által kifogásolt ajánlattételi felhívást az ajánlatkérő 2017. július 18. napján indította meg, ezért a Kbt. ezen időpontban hatályos vonatkozó rendelkezései alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést.

27. A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a hivatalbóli kezdeményezésben meghatározott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő jogszerűen mellőzte-e a részekre bontás indokolását a felhívásban.

28. A Kbt. 61. § (4) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

29. A Döntőbizottság a beérkezett iratokat megvizsgálta és megállapította, hogy az ajánlatkérő nem biztosította a részekre történő ajánlattétel lehetőségét, ennek ellenére nem adta meg a felhívásban ennek indokát.

30. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdését.

31. A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja alapján amennyiben a Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg, bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel (személlyel), valamint a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

32. A Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján a Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét – így különösen a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, a Kbt.-be ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot, támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat – veszi figyelembe.

A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

33. A Döntőbizottság jelen esetben további jogkövetkezményként a bírság kiszabását indokoltnak tartotta, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során miközben nem biztosította a részajánlattétel lehetőségét, ezt nem indokolta a felhívásában. A Döntőbizottság tekintettel volt a közbeszerzés tárgyára és értékére, valamint arra, hogy a jogsértés nem reparálható, az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő között a szerződés létrejött. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a közbeszerzés támogatásból valósul meg és a jogsértéshez a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat, továbbá azt, hogy az ajánlatkérővel szemben korábban jogsértést nem állapított meg. A Döntőbizottság tekintettel volt arra is, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között kb. fél év telt el.

34. A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 10 %-a.

35. A Döntőbizottság a fentiekben ismertetett szempontok együttes mérlegelése alapján állapította meg a bírság összegét a rendelkező részben meghatározottak szerint.

36. A Döntőbizottság a Ket. 72. § (1) bekezdés de) pontja alapján rendelkezett a költségek viseléséről.

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

38. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja az ügyfeleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (2) bekezdés a) pontja és a 13. § (11) bekezdése szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdése alapján kötelező. A keresetlevél 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, 2018. január 30.

Dr. Puskás Dóra Hildegard sk.
a tanács elnöke

Bán János sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Puskás Sándor sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Dr. Járady Györgyi Hédi jogtanácsos, Nemzetgazdasági Minisztérium (KRID: 144137326)
2. Bordány Nagyközség Önkormányzata (KRID: 206094937)
3. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (Helyben)
4. Irattár