



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5-11.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.158/12/2026.

A tanács tagjai: Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Berekméri Ágnes közbeszerzési biztos, Dr. Szekeres Vanda közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Nemzeti Fejlesztési Központ
(1077 Budapest, Wesselényi u. 20-22.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Szolnoki István kamarai jogtanácsos

Az ajánlatkérő: Onga Város Önkormányzata
(3562 Onga, Rózsa u. 18.)

Az ajánlatkérő képviselője: Adorján Borbála felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerzés tárgya, értéke: Belterületi utak fejlesztése Ongán, 80.485.814.-Ft

Az eljárás EKR azonosítószáma: EKR001604582023

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 a hivatalbóli kezdeményezés körében megállapítja a jogsértés hiányát.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

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

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje támogatóként a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretén belül TOP_PLUSZ-1.2.3-21 számú, „Belterületi közutak fejlesztése” tárgyú felhívást tett közzé, melyre az ajánlatkérő TOP_PLUSZ-1.2.3-21-BO1-2022-00021 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a Támogató 2022. december 14. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített. A Támogatási Szerződés tárgya a „Belterületi utak fejlesztése Ongán” című és TOP_PLUSZ-1.2.3-21-BO1-2022-00021 azonosító számú projekt megvalósítása volt.

2. Az ajánlatkérő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 112. § (1) bekezdés b) pont szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2024. február 6. napján a bevezető részben meghatározott építési beruházás tárgyában.

3. Az eljárást megindító felhívásról (a továbbiakban: felhívás) szóló hirdetmény a Közbeszerzési Értesítő 2024/29. számában jelent meg KÉ-2159/2024. iktatószám alatt 2024. február 9. napján.

4. A felhívás releváns részei:

„II.1.4) és II.2.4) A közbeszerzés rövid ismertetése és mennyisége:

Ajánlatkérő a szerződésben a nettó Ajánlati Ár (teljes ellenszolgáltatás) 10%-ának megfelelő összegű tartalékkeretet határoz meg.

Részletesen a csatolt tervdokumentáció alapján!

Felújítandó utcák hosszai összesen: 1 624,6 méter

József Attila utca útfelújítás:

hossz: 253,9+27,9 m

burkolatszélesség: 3,0 m

Padkaszélesség: 0,5 m

Tompa Mihály utca útfelújítás

hossz: 674,7 m

burkolatszélesség: 0+000 -0+285 - 3,0 m

burkolatszélesség: 0+305 -0+674,7 - 4,0 m

Padkaszélesség: 0,5 m

Rákóczi Ferenc utca útfelújítás

hossz: 213,4 m

burkolatszélesség: 5,0 m

Padkaszélesség: 0,5 m

Lévay József utca útfelújítás

hossz: 273,6 m

burkolatszélesség: 5,0 m

Padkaszélesség: 0,5 m

Mikszáth Kálmán utca útfelújítás

hossz: 181,1 m

burkolatszélesség: 3,8 m

Padkaszélesség: 0,5 m

II.1.6) Részekre bontás

Részajánlat tételének lehetősége nem biztosított.

A részajánlat tételének kizárásának indoka(i): A gazdasági, műszaki és minőségi, illetve a szerződés teljesítésével kapcsolatos szempontok vizsgálata során Ajánlatkérő megállapította, hogy a közbeszerzés egy részére történő ajánlattétel nem egyeztethető össze a gazdasági ésszerűséggel és jelentős többletköltséget jelentene mind műszaki, mind környezeti adottságok, mind garanciális szempontok miatt, továbbá a tervező és a kivitelező közötti esetleges jogviták elkerülése nem teszi lehetővé a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Az elvégzendő kivitelezés munkanemei szakmailag egymással összefüggnek, továbbá a munka jellege és célja nem engedi meg, hogy egyidejűleg több fővállalkozó legyen jelen az építési beruházás végrehajtása során, a munkaszervezés és a felelősségi kör kialakítása nem megoldható. Jelen kivitelezés egy műszaki egységet alkot, így annak részekre bontása szakmai, gazdasági és garanciális szempontból sem indokolt.

II.2.3) A teljesítés helye:

NUTS-kód: (1) HU311 A teljesítés helye: Magyarország_3562_Onga_József

Attila_utca|Magyarország_3562_Onga_Tompa
 Mihály_utca|Magyarország_3562_Onga_Rákóczi
 Ferenc_utca|Magyarország_3562_Onga_Lévay
 József_utca|Magyarország_3562_Onga_Mikszáth Kálmán_utca

II.2.5) Értékelési szempontok, Súlyszám

Minőségi szempont

1 Többször jótállás időtartama az eredményes műszaki átadás-átvételi eljárás befejezésétől számítva (24 hó kötelező jótállási időn felül, min 0 hó, max 36 hó) 5

2 Környezetvédelmi károk minimalizálására tett intézkedés: Vállalja, hogy a munkák során az áruszállításra használt teherautók legalább EURO 5 vagy magasabb környezetvédelmi besorolásúak legyenek (I/N) 5

3 M.2.1. alkalmassági feltétel szerinti szakember TÖBBLETTAPASZTALAT (egész hónapokban, min 0 hó, max 36 hó) 5

4 M.2.2. alkalmassági feltétel szerinti szakember TÖBBLETTAPASZTALAT (egész hónapokban, min 0 hó, max 36 hó) 10

5 Előteljesítés vállalás (minimum 0 nap - maximum 30 nap) 5

Költség szempont

Ajánlati ár (tartalékkeret nélküli nettó Ft) 70

II.2.7) A szerződés időtartama napban: 90

II.2.12) Európai uniós alapokra vonatkozó információk

A közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos. Projekt száma vagy hivatkozási száma: TOP_PLUSZ-1.2.3-21-BO1-2022-00021

II.2.13) További információk:

Ajánlatkérő rögzíti, hogy a II.2.7.) pontban rögzített teljesítési határidő tekintetében Ajánlatkérő meghatároz a szerződés teljesítése vonatkozásában részhatáridőket is az alábbiak szerint:

1. részhatáridő: a munkaterület átadásának napjától számított 45 napnál 50%-os készletszint elérése, melynek kötbére: Felhívjuk tisztelt Ajánlattevők figyelmét, hogy a felhívás III.1.6) pontban meghatározott késedelmi kötbér mértéke jelen teljesítési részhatáridőre vonatkozóan is előírásra kerül.

2. részhatáridő: fizikai befejezés

Felhívjuk tisztelt Ajánlattevők figyelmét, hogy a felhívás III.1.6) pontban meghatározott késedelmi kötbér mértéke jelen teljesítési részhatáridőre vonatkozóan is előírásra kerül.

VI.3.1) Feltételes közbeszerzés

Ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplők figyelmét, hogy az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja, ha valamely meghatározott, ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően következik be.

Ajánlatkérő ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény meghatározása:

Ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt fog benyújtani a becsült érték alapján (többszörforrás igény benyújtása) és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényeltnél összeggel történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.”

5. A közbeszerzési dokumentáció műszaki leírást, kötelező formai és tartalmi követelményeket, árazatlan költségvetést, szerződéstervezet tartalmazott.

6. A közbeszerzési dokumentáció részét képező kiviteli tervdokumentációt az RT-PLAN Kft. készítette 2023. szeptemberben, és 2023. októberben, amely felújítandó utcánként tartalmazta a műszaki leírást, tervezői nyilatkozatot, átnézeti helyszínrajzot, hossz-szelvényt, kereszt-szelvényeket, mintakereszt-szelvényeket, építés alatti forgalomtechnikát.

A hivatalbóli kezdeményezés

7. A hivatalbóli kezdeményező 2026. április 2-án nyújtotta be a kezdeményezését a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján. Kérte az ajánlatkérővel szemben a jogsértés megállapítását.

8. A jogorvoslati eljárásban az ügyintézési határidő 2026. május 26-án indult meg.

9. A kezdeményezői jogosultságának alátámasztására előadta, hogy a jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés pénzügyi finanszírozását a TOP_PLUSZ-1.2.3-21-BO1-2022-00021 azonosítószámú projekt támogatási szerződése biztosítja, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) keretében. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) vonatkozásában a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a rendelet 1. sz. mellékletében foglalt táblázat 8. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait 2024. augusztus 1. napjától a Nemzeti Fejlesztési Központ látja el.

10. A jogsértő esemény megtörténtének és a kezdeményező arról való tudomásszerzésének időpontja:

- jogsértés dátuma: 2024. február 06. (közbeszerzési eljárás megindításának napja),
- szabálytalansági eljárás megindításának napja: 2026. február 04.

11. Az ajánlatkérő jogsértő magatartása körében előadta, hogy az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság által végzett ellenőrzésről készült ellenőrzési jelentésben foglaltak alapján a projekt vonatkozásában közreműködő szervezeti feladatokat ellátó Magyar Államkincstár által bejelentett szabálytalansági gyanú alapján szabálytalansági eljárás került elrendelésre, ezen eljárás keretében kerül sor a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére, az alábbiak kivizsgálására.

12. A közbeszerzési eljárás az önkormányzati tulajdonú, vagy önkormányzati vagyonkezelésben levő belterületi helyi közutak burkolatának felújítására irányult. A felújítandó utcák hossza összesen: 1.624,6 méter.

13. Az ajánlati felhívás II.2.3) pontjában az ajánlatkérő meghatározta a teljesítési helyszíneket.

14. A tervezési szakaszok teljes egészében belterületen helyezkednek el, Onga város helyi közúthálózatának részét képezik. Az ajánlatkérő célja

- József Attila (hrsz.: 42)
- Tompa Mihály (hrsz.: 678)
- Rákóczi (hrsz.: 222)
- Lévy József (hrsz.: 765)
- Mikszáth Kálmán (hrsz.: 369)

megnevezésű és helyrajzi számmal ellátott utak burkolatának és alépítményeinek felújítása, korszerűsítése, átépítése volt.

15. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a felhívás II.1.6) pontja szerint kizárta a részekre történő ajánlattétel lehetőségét, rögzítette annak indokait.

16. A Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata szerint az általános jellegű indokolás a részajánlattétel kizárása kapcsán nem megfelelő. Az indokolásnak kellő mértékben konkrétan kell lennie, és a rögzített szempontoknak megfelelő okozati összefüggésben kell állnia a részajánlattételi lehetőség kizárásával, a konkrét közbeszerzési eljárás céljával.

17. A fentieknek az ajánlati felhívásban rögzítettek nem felelnek meg.

18. Az útkategória besorolását is tartalmazó térképvázlat alapján megállapítható, hogy a fejlesztési helyszínek közötti távolságok csekély voltától függetlenül azok többsége - egymáshoz kapcsolódó utcák, utcaszakaszok (Lévay József utca és Tompa Mihály utca) kivételével - földrajzilag, fizikailag elkülöníthető helyszíneken találhatók, a kivitelezés nem egy megszakítás nélküli építési helyszínen történik. A felújítással érintett útszakaszok közül legalább három (József Attila utca, Rákóczi Ferenc utca, Mikszáth Kálmán utca) önállóan is funkcionál, vagyis rendeltetésüket önállóan is megvalósítják.

19. Az előzőekből kifolyólag tehát az ajánlatkérőnek biztosítania kellett volna a részajánlattétel lehetőségét az egyes fejlesztési, megvalósítási helyszínek vonatkozásában.

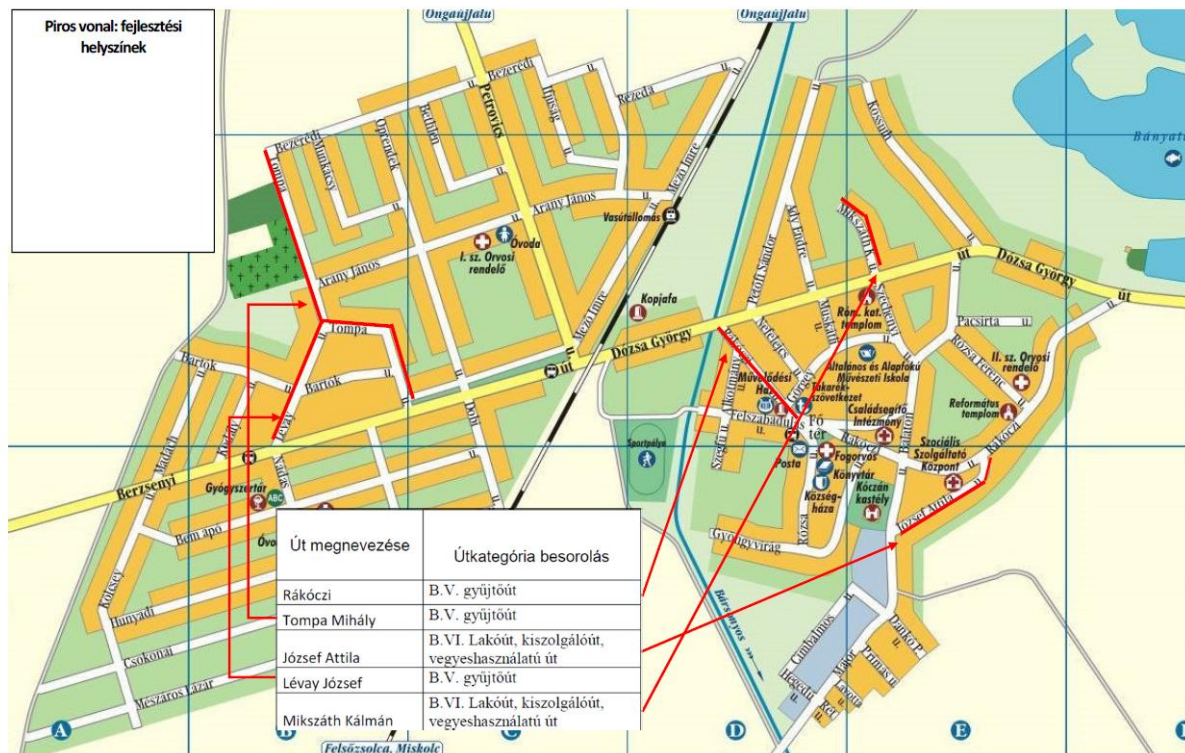
20. Hivatkozott a D.26/12/2020. sz. határozatban foglaltakra.

21. A részekre történő ajánlattétel lehetősége a Kbt. alapelveinek érvényesülését szolgálja azáltal, hogy elősegíti a versenyt, az esélyegyenlőséget és azt, hogy minél több gazdasági szereplő vehessen részt a közbeszerzési eljárásban. A közpénzekkel gazdálkodó felelős ajánlatkérő feladata a beszerzési igényt úgy meghatározni, hogy a szükségletei minél nagyobb mértékben, minél hatékonyabban kielégíthetők legyenek.

22. A fentiek felvetik, hogy az ajánlatkérő nem jogszerűen mellőzte a részekre történő ajánlattétel lehetőségének a biztosítását, ezen eljárásával pedig potenciálisan korlátozta a versenyt, a lehetséges ajánlattevők számát, és nem zárható ki, hogy ez hátrányosan befolyásolta az eljárás eredményességét gazdasági, költséghatékonysági, beszerzésstratégiai szempontból.

23. Mindezek következtében az eljárás kapcsán megállapítható a Kbt. 28. § (1) bekezdésének és a Kbt. 61. § (4) bekezdésének a megsértése.

24. A kezdeményezés mellékletét képezte az alábbi 06 Útkategória besorolást is tartalmazó térképvázlat:



Az ajánlatkérő észrevétele

25. Az ajánlatkérő kérte a jogsértés hiányának a megállapítását, a következő indokok alapján.

26. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglalt gondos előkészítés követelményének megfelelően vizsgálta a beszerzés tárgyát képező kivitelezési feladat műszaki, gazdasági és szervezési sajátosságait, ennek alapján figyelembe vette a 2014/24/EU Irányelv (78) preambulumbekkezdését, mely kifejezetten kimondja, hogy a részekre bontás csak ösztönzött, nem automatikus kötelezettség. Az ajánlatkérő mérlegelhet, és releváns indok alapján dönthet úgy, hogy nem bont részekre. A preambulum példaként nevesíti, ha a részekre bontás miatt a teljesítés technikailag túl bonyolult vagy túl drága lenne, illetve, ha a különböző vállalkozók koordinálása súlyosan veszélyeztetné a megfelelő teljesítést. E szempontok alapján jutott arra a következtetésre, hogy a beruházás egy egységet képez, amelynek mesterséges részekre bontása nem szolgálja sem a közpénzek hatékony felhasználását, sem a műszaki tartalom biztonságos és megfelelő minőségű megvalósítását.

27. A Döntőbizottság rendelkezésére álló iratokban hivatkozott térképvázlat – amely az útszakaszok földrajzi elhelyezkedését és kategóriáját mutatja be –, önmagában kizárólag a fizikai elkülönülést szemlélteti, azonban nem alkalmas annak megítélésére, hogy a beruházás műszaki, funkcionális és kivitelezési szempontból egységet képez-e. A közbeszerzési jogi gyakorlat, valamint az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek értelmezése alapján a részekre bontás vizsgálata során nem a földrajzi elkülönülés az elsődleges mérce (EUB C-16/98. számú ítélete), hanem az, hogy a beszerzés tárgya funkcionálisan, műszakilag és gazdaságilag egységes egészet alkot-e. Ennek megfelelően önmagában az a körülmény, hogy

egyes útszakaszok külön helyrajzi számon vagy eltérő utcákban helyezkednek el, nem alapozza meg a részekre bontási kötelezettséget.

28. A jelen beruházás esetében az érintett útszakaszok Onga város belterületi közlekedési rendszerének részét képezik, és egymással közlekedési, forgalmi és funkcionális kapcsolatban állnak. A fejlesztés célja nem egyes utcák izolált felújítása volt, hanem a település meghatározott úthálózati elemének egységes műszaki szintre hozása, amely csak abban az esetben képes betölteni rendeltetését, ha a kapcsolódó útszakaszok azonos minőségben és időben kerülnek megvalósításra. A közlekedési rendszer egységes szinten történő kezelése azt jelenti, hogy az egyes útszakaszok forgalmi terhelése, kapcsolódási pontjai és használati módja egymásra hatással van, így azok külön-külön történő kivitelezése a rendszer működésének átmeneti vagy tartós romlását eredményezheti.

29. A kivitelezés során alkalmazott technológia szintén azt támasztja alá, hogy a beruházás nem bontható életszerűen részekre. Az útépitési és burkolatmegerősítési munkák olyan technológiai folyamatokból állnak, amelyek folyamatos munkaszervezést igényelnek. A folyamatos munkaszervezés alatt azt kell érteni, hogy a kivitelező géplánc – ideértve különösen az aszfaltterítő gépeket, hengereket és kötőanyag-szóró berendezéseket – megszakítás nélküli ütemben, egymásra épülő munkafázisokban dolgozik. Amennyiben a kivitelezés több, egymástól független szerződés keretében történne, úgy a munkafolyamatok megszakadnának, ami egyrészt többletidőt, másrészt minőségromlást eredményezne, például a burkolati rétegek közötti nem megfelelő kapcsolatok, úgynevezett hidegcsatlakozások kialakulása révén.

30. A részekre bontás további jelentős kockázatot jelentene a forgalombiztonság szempontjából is. A forgalombiztonsági kockázat ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy több kivitelező párhuzamos jelenléte esetén a forgalomterelések, ideiglenes lezárások és munkaterületek összehangolása lényegesen nehezebbé válik, ami növeli a balesetveszélyt mind a közlekedők, mind a munkavégzők számára. Egy kivitelező által, egységes forgalomtechnikai terv alapján végzett kivitelezés ezzel szemben kiszámíthatóbb, biztonságosabb és rövidebb ideig tartó korlátozásokkal jár.

31. Gazdasági szempontból a részekre bontás aránytalan többletköltséget eredményezett volna. A rendelkezésre álló számítások alapján a beruházás több részben történő megvalósítása esetén legalább 15–20%-os költségnövekedés lett volna kimutatható, amely a mobilizáció, a gépek többszöri telepítése, a külön-külön biztosítandó műszaki ellenőrzés, valamint a forgalomtechnikai tervek és adminisztráció többszöröződése miatt merült volna fel. Ez a többletköltség ellentétes a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével, amelynek való megfelelést az utóellenőrzési jelentés is megerősítette.

32. A projekt finanszírozási és adminisztratív struktúrája szintén az egységes megvalósítást indokolta, tekintettel arra, hogy a beruházás egyetlen támogatási konstrukció keretében, egységes költségvetéssel és egy műszaki átadás-átvételi eljárással valósult meg. A részekre bontás ebben a konstrukcióban nemcsak a költségeket növelte volna, hanem az elszámolás és a projektmenedzsment kockázatait is jelentősen fokozta volna.

33. Mindezek alapján az ajánlatkérő álláspontja szerint a részekre történő ajánlattétel kizárása nem volt jogsértő, hanem kifejezetten indokolt és arányos intézkedés volt, amely a közpénzek hatékony felhasználását, a műszaki minőség biztosítását és a kivitelezés biztonságos lebonyolítását szolgálta. A kizárás nem a verseny indokolatlan korlátozására irányult, hanem a beszerzés sajátos jellegéből fakadó objektív körülmények következménye volt.

34. A közbeszerzés megfelelő előkészítése körében az ajánlatkérő 2024. január 10-én készült emlékeztetőt csatolt, amely „Onga Város Önkormányzatánál megtartott szakmai egyeztetésről” készült „Belterületi utak fejlesztése Ongán” megnevezésű beruházás közbeszerzési előkészítése tárgyában.

35. Az emlékeztető a következőket rögzíti.

„Projekt azonosító: TOP PLUSZ-1.2.3-21-B01-2022-00021

... Az egyeztetés során megállapításra került, hogy a meghatározott teljesítési határidő reális és teljesíthető, ugyanakkor megfelelően ösztönzi a kivitelezőt az összehangolt és folyamatos munkavégzésre. A résztvevők egyetértettek abban is, hogy az indokolatlanul rövid teljesítési határidő a műszaki minőség rovására mehetne, míg a túlzottan hosszú kivitelezési időszak a lakossági és forgalomszervezési terheket növelné.

A megbeszélés során a felek áttekintették az öt belterületi útszakasz (Rákóczi utca, József Attila utca, Lévy József utca, Mikszáth Kálmán utca és Tompa Mihály utca) felújításának műszaki tartalmát, valamint azokat a kivitelezési és szervezési összefüggéseket, amelyek a beruházás megvalósítását meghatározzák.

A megbeszélés során a résztvevők áttekintették: a támogatási dokumentációt, a tervezői dokumentációkat, a műszaki leírásokat és elemzéseket, az ajánlati felhívás és közbeszerzési dokumentáció tervezetét, a vállalkozási szerződés tervezetét, valamint a projekt megvalósítási, organizációs és fenntartási szempontjait.

A résztvevők rögzítették, hogy a projekt célja nem önálló, egymástól független útszakaszok elkülönült fejlesztése, hanem Onga város belterületi közlekedési infrastruktúrájának összehangolt fejlesztése, amely egységes projektként került előkészítésre a TOP PLUSZ-1.2.3-21 támogatási konstrukció keretében.

A tervező ismertette, hogy az érintett útszakaszok felújítása egységes műszaki elvek mentén került előkészítésre, azonos útpályaszerkezeti megoldásokkal, egységes burkolat-megerősítési technológiával, valamint összehangolt vízelvezetési és padkarendezési megoldásokkal. A beavatkozások minden útszakasz esetében azonos technológiai sorrendet követnek, amely magában foglalja a burkolat-előkészítést, a szükséges marási és kiegyenlítési munkákat, az aszfaltburkolat építését, a közműszint-beállításokat, valamint a forgalomtechnikai és csapadékvíz-elvezetési elemek összehangolt kezelését.

Az egyeztetés során a felek részletesen megvizsgálták a részekre bontás lehetőségét is. Ennek keretében értékelésre került az útszakaszok földrajzi elkülönülése, a műszaki tartalom egységessége, a kivitelezési folyamatok egymásra épülő jellege, valamint a munkaszervezési és forgalomtechnikai feltételek.

A résztvevők rögzítették, hogy bár az útszakaszok fizikailag elkülönülő helyszíneken találhatóak, a beruházás műszaki tartalma egységes rendszerként került meghatározásra, amelyben az egyes munkafolyamatok technológiailag szorosan összefüggenek és egymást feltételezik. Ennek megfelelően az útszakaszok földrajzi elkülönülése önmagában nem eredményezi a beszerzés tárgyának funkcionális elkülönülését.

A megbeszélésen külön hangsúlyt kapott, hogy a kivitelezési munkák összehangolt végrehajtása elengedhetetlen a megfelelő műszaki minőség biztosítása érdekében, mivel az aszfaltburkolási munkák, a profilmarás, a vízelvezetési beavatkozások és a közműszintezések egymásra épülő rendszert alkotnak. A felek egyetértettek abban, hogy több kivitelező párhuzamos bevonása esetén a munkafolyamatok koordinációja jelentősen bonyolultabbá válna, amely nemcsak szervezési nehézségeket, hanem fokozott felelősségi és garanciális kockázatokat is eredményezne, továbbá a lakossági megközelíthetőség és a forgalomtechnikai kezelések egységességét is kedvezőtlenül befolyásolná.

A résztvevők kiemelték továbbá, hogy a Rákóczi utca helyközi autóbusz-forgalommal érintett útszakasz, amelyen átlagos munkanapon mintegy 63 db menetrendszerinti autóbuszjárat közlekedik. Erre figyelemmel az ideiglenes forgalomkorlátozások, terelések és kivitelezési ütemek összehangolt kezelése kiemelt jelentőségű, különös tekintettel a közösségi közlekedés fenntarthatóságára, a lakossági megközelíthetőség biztosítására és a közlekedésbiztonsági kockázatok minimalizálására.

A lefolytatott egyeztetés keretében rögzítésre került, hogy a beruházás egységes funkcionális és műszaki egészet képez, tekintettel arra, hogy a műszaki tartalom és a kivitelezési technológia egységes rendszerben valósul meg, amely a települési úthálózat összehangolt és egységes működését szolgálja.

A résztvevő felek külön hangsúlyozták, hogy a lakóövezeti környezetben megvalósuló kivitelezés során a lakossági ingatlanok folyamatos és biztonságos megközelíthetőségének biztosítása elengedhetetlen követelmény. Ennek megfelelően a forgalomtechnikai korlátozások és terelések összehangolt tervezése és végrehajtása szükséges, amely több, párhuzamos kivitelező esetén jelentős koordinációs terhet és ütemezési ütközéseket eredményezne. A felek rögzítették, hogy a települési úthálózat működőképességének fenntartása a kivitelezés teljes időtartama alatt egységes munkaszervezést igényel.

A résztvevők rögzítették, hogy a párhuzamos munkavégzés esetén jelentős kockázatot jelenthetne: az organizációs folyamatok összehangolása, az ideiglenes forgalomtechnikai rendszerek koordinációja, az anyagszállítási útvonalak kezelése, a gépláncok párhuzamos alkalmazása, a teljesítési ütemezések összehangolása, valamint a garanciális felelősségi körök elkülönítése.

Projektmenedzsment oldaláról külön kockázatként került azonosításra: a több vállalkozás miatti adminisztratív többletterhelés, az eltérő teljesítési ütemezésekből eredő csúszásveszély, a támogatási mérföldkövek teljesítésének bizonytalansága, valamint a pénzügyi elszámolások koordinációs nehézsége.

A résztvevők azt is áttekintették, hogy a részekre bontás többszörös mobilizációs és organizációs költséget, külön ideiglenes forgalomtechnikai rendszerek kiépítését, megnövekedett projektmenedzsmenti és műszaki ellenőrzési feladatokat, valamint párhuzamos koordinációs kockázatokat eredményezhetne.

A fentiek alapján a felek közösen arra a következtetésre jutottak, hogy a beruházás részekre bontása nem eredményezne érdemi előnyt sem a határidő, sem a minőség, sem a gazdaságosság szempontjából, ugyanakkor a kivitelezés összehangoltságát és a kockázatok kezelését aránytalanul nehezítené. Ennek megfelelően a részekre bontás lehetőségét a felek megvizsgálták, és azt szakmai alapon elvetették.

Jelen emlékeztető a szóbeli szakmai egyeztetés tartalmának hiteles, utólagos összefoglalásaként készült, és a közbeszerzési eljárás előkészítésének szakmai megalapozását szolgálja.”

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

36. Az ajánlatkérő a tárgybani Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti közbeszerzési eljárását 2024. február 6. napján indította meg, így a jogorvoslati eljárásban a Kbt. ezen időpontban hatályos anyagi jogi rendelkezései az irányadók. Eljárásjogi szempontból a Döntőbizottság a kezdeményezés 2026. április 2. napi benyújtásakor hatályos jogszabályokat alkalmazta.

37. A Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 114-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

38. A hivatalbóli kezdeményezés szerint az ajánlatkérő a részekre történő ajánlattétel kizárásával megsértette a Kbt. 28. § (1) bekezdését, a Kbt. 61. § (4) bekezdését.

39. A Kbt. 28. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.

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.

40. A Kbt. 28. § (1) bekezdésének jogalkotói indokolása szerint: „A törvény ennek kiküszöbölése érdekében külön szakaszban rendelkezik a közbeszerzési eljárások előkészítéséről, és ennek keretében kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható, gazdasági szempontból pedig reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.”

41. A 2014/24/EU Irányelvvel összhangban megalkotott Kbt. 61. § (4) bekezdése az ajánlatkérő számára kettős vizsgálati kötelezettséget ír elő a részajánlattétel biztosítása vagy annak kizárása során. A közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérőnek először meg kell vizsgálnia, hogy a közbeszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a részajánlattétel biztosítását. Amennyiben a beszerzés tárgyára tekintettel objektíve lehetséges a részajánlattétel, azt vizsgálja az ajánlatkérő, hogy a szerződéshez kapcsolódó további körülmények miatt célszerű-e a részajánlattétel biztosítása. Az Irányelv alapján a részekre bontás végezhető mennyiségi alapon, vagy minőségi alapon, vagy a különböző egymást követő projektszakaszok alapján.

A részajánlattétel biztosítására vonatkozó vizsgálatot célszerűségi alapon kell elvégeznie az ajánlatkérőnek saját jogkörében. A célszerűség megítélése során az adott közbeszerzés egyedi körülményeit kell figyelembe vennie. A 2014/24/EU Irányelv és a Kbt. az ajánlatkérő számára biztosítja a döntési lehetőséget, az ajánlatkérő az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján, igazgatási vagy igazságügyi felügyelet nélkül, önállóan és szabadon hozza meg e döntését. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna célszerű a közbeszerzést részekre bontani, indokolási kötelezettség terheli, az Irányelv 46. cikk (1) bekezdése, a Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján írásban köteles megadni azon indokokat, amelyek alapján úgy döntött, hogy nem biztosítja a részajánlattételi lehetőséget.

A fentiek alapján az ajánlatkérőnek a részajánlattétel biztosítására vonatkozó döntési jogköre nem korlátlan, az ajánlatkérő a részajánlattétel biztosításáról vagy annak kizárásáról az Irányelvvel összhangban, a Kbt. által szabályozott jogszerű eljárásban dönthet.”

42. A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság a 15.K.700.401/2018/5. számú ítéletében kimondta: „A Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján annak van jelentősége, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a részajánlattételt. A Kbt. 61. § (4) bekezdése a Kbt. alapelvi rendelkezéseivel összhangban álló szabályozást tartalmaz. A Kbt. 61. §-ához fűződő indokolás szerint a kis- és középvállalkozások részvételének elősegítése érdekében tartja fenn a törvény az ajánlatkérő arra vonatkozó kötelezettségét, hogy ha a beszerzés tárgyának jellegére figyelemmel lehetséges, és egyéb szempontok szerint nem ésszerűtlen, akkor tegye lehetővé a részajánlattételt. Az ajánlatkérő vizsgálati és indokolási kötelezettsége a Kbt. alapelveivel összhangban álló szabályozás, ezáltal az ajánlatkérő vizsgálati és indokolási kötelezettségének törvényes teljesítése mellett alapelvi jogsértés nem áll fenn. A Kbt. 61. §-ához fűzött indokolás szerint a vizsgálati kötelezettség teljesítése során az ajánlatkérő először azt köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a részajánlattételi lehetőség biztosítását. Amennyiben a beszerzés tárgyára tekintettel ez objektíve lehetséges, akkor azt vizsgálja az ajánlatkérő, hogy gazdasági, műszaki és minőségi szempontok miatt nem ésszerűtlen-e az egyes részekre adott esetben különböző gazdasági szereplőkkel több szerződést kötni. Az ésszerűség mindig az adott beszerzés egyedi körülményei szerint ítélandó meg.”

43. A hivatalbóli kezdeményezés szerint az ajánlatkérőnek biztosítania kellett volna a részajánlattétel lehetőségét a földrajzilag, és fizikailag elkülöníthető egyes fejlesztési, megvalósítási helyszínek vonatkozásában.

44. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban benyújtott nyilatkozatában részletesen levezette a közbeszerzés tárgyát képező kivitelezési feladat műszaki, gazdasági és szervezési, közlekedése, technológiai, kockázati, gazdasági sajátosságait, amelyek alapján a részekre bontást nem alkalmazta. Hivatkozott a 2014/24/EU Irányelv (78) preambulumbekkezdésére is.

45. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok értékelése alapján a kezdeményezés körében a jogsértés hiányát állapította meg, az alábbi indokok alapján.

46. A Döntőbizottság nem fogadta el a kezdeményezőnek az utcák fizikai elkülöníthetőségére alapított kifogásait a részekre történő ajánlattétel kizárása tekintetében.

47. A Döntőbizottság álláspontja szerint az ajánlatkérő az előkészítés során, és a felhívásban rögzített indokok alapján jogszerűen döntött a részekre történő ajánlattétel kizárásáról. Az ajánlatkérő indokolása konkrét, a beszerzés tárgyához kötődik, és okszerűen alátámasztja, hogy a részekre bontás hátrányos lenne a beszerzési igény megvalósítása során.

48. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján az érintett útszakaszok felújítása egységes műszaki elvek mentén került előkészítésre, a kivitelezési munkák azonos technológiai sorrendet követnek, egymásra épülő rendszert alkotnak.

49. Az ajánlatkérő technológiai érvelése a konkrét beszerzési tárgy esetében helytálló, amennyiben a kivitelezés több, egymástól független szerződés keretében történne, úgy a munkafolyamatok megszakadnának, ami egyrészt többletidőt jelentene, másrészt

minőségromlást eredményezne, például a burkolati rétegek közötti úgynevezett hidegcsatlakozások alakulnának ki.

50. Az ajánlatkérő azt is bizonyította, hogy forgalomtechnikai és közlekedésbiztonsági kockázatok miatt több kivitelező esetén a forgalomterelések összehangolása lényegesen nehezebbé válna, amely növelné a balesetveszélyt. Ez különösen érintette volna a Rákóczi utca helyközi autóbusz-forgalommal érintett útszakaszt, amelyen átlagos munkanapon mintegy 63 db menetrendszerinti autóbuszjárat közlekedik.

51. Az ajánlatkérő az indokolásában bemutatta, hogy gazdasági szempontból legalább 15–20%-os költségnövekedés lett volna kimutatható a részekre történő ajánlattétel esetén, amely konkrét, számszerű, okszerű, a Kbt. 28. § (1) szerinti gazdaságossági követelményhez kapcsolódó indok.

52. A kezdeményező az ajánlatkérő érveivel szemben ellenbizonyítást nem tett, csak általános állítást közölt a verseny korlátozásáról, a helyszínek földrajzi, és fizikai elkülöníthetőségéről.

53. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő döntésének jogszerűségét támasztja alá a támogatási konstrukció egységessége is. Egyetlen támogatási konstrukció keretében, 2 részhatáridővel, de egységes költségvetéssel és egy műszaki átadás-átvétellel valósult meg a jelen közbeszerzés.

54. Az ajánlatkérő az előkészítés során keletkezett szakmai egyeztetésről készült emlékeztetővel is alátámasztotta a döntését. E dokumentumból megállapítható, hogy a részekre bontás lehetőségét a felek az előkészítés során szakmai szempontok alapján megvizsgálták, és azt szakmai alapon elvetették.

55. A fentiek alapján az ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. 28. § (1) bekezdését, a Kbt. 61. § (4) bekezdését, ezért a kezdeményezés körében a jogsértés hiányát kell megállapítani.

56. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel – a hivatalbóli kezdeményezés körében a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján állapította meg a jogsértés hiányát.

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

58. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

59. A határozat elleni önálló bírósági jogorvoslat lehetőségét 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) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

60. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdése alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2026. július 15.

***Dr. Horváth Éva sk
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke***

***Berekméri Ágnes sk
közbeszerzési biztos***

***Dr. Szekeres Vanda sk
közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják (kizárólag elektronikus úton):

1. Kezdeményező (egyúttal támogató) képviselője
2. Ajánlatkérő képviselője