



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*1525 Pf.: 166.*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*  
*E-mail: dontobizottsag@kt.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** D.171/7/2018.

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

**A hivatalbóli kezdeményező:** Kormányzati Ellenőrzési Hivatal  
(Budapest, Tartsay Vilmos u. 13.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Zombori Gábor Pál kamarai jogtanácsos  
(Budapest, Tartsay Vilmos u. 13.)

**A beszerző:** Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság  
(Budapest, Visegrádi u. 49.)

**A beszerző képviselője:** Dr. Zsinka-Tóth Beáta felelős akkreditált  
közbeszerzési tanácsadó  
(Budapest, Visegrádi u. 49.)

**A kérelmezett neve:** VITKÓ Security Személy és Vagyonvédelmi Kft.  
(Ózd, Bolyki főút 32. C. ép fszt. 1.)

**A beszerzés/szerződés tárgya:** „Rendészeti és vagyonvédelmi tevékenység ellátása”

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 a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 19. § (1) bekezdésére tekintettel a régi Kbt. 5. §-át, továbbá a régi Kbt. 18. § (2) bekezdését.

A Döntőbizottság hivatalból megállapítja, hogy a beszerző és a kérelmezett között 2015. június 30-án őrzés-védelmi szolgáltatás ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződés semmis a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 137. § (1) bekezdés a) pont alapján.

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

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint, valamint további 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a bírság 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.

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző jogelődje, a Türr István Képző és Kutató Intézet (a továbbiakban: TKKI) 2015. június 17-én küldte meg az F-02-05 számú ajánlatkérést a kérelmezett, az ATOS-PLUS Kft. és a V-DEFENDER Vagyonvédelmi Kft. részére.

Az ajánlatkérés a TKKI Miskolci Igazgatóság 3518 Miskolc, Erenyő u. 1. szám alatti telephelyének rendészeti és vagyonvédelmi tevékenységének ellátására vonatkozott, az ajánlatkéréshez csatolt specifikációban meghatározott feltételek szerint.

Az ajánlatkérés 3. pontjában szerepelt, hogy a szerződés szerinti feladatellátás 2015. július 1-jén kezdődik és a rendészeti és vagyonvédelmi tevékenység ellátására kiírt közbeszerzési eljárás eredményhirdetéséig tart.

A TKKI az ajánlatkérésben rendelkezett továbbá – többek között – arról, hogy a benyújtott ajánlatokat a legalacsonyabb bruttó ajánlati ár szempontja alapján fogja elbírálni és kizárja a hiánypótlás lehetőségét.

Az ajánlatok benyújtásának határideje 2015. június 24-e volt.

2. Az értékelő testület 2015. június 24-én végezte el a beérkezett árajánlatok kiértékelését, amelyek a következő megajánlásokat tartalmazták.

Ajánlattevő	Nettó ajánlati ár	ÁFA mértéke	TKKI által fizetendő	Érvényes/ érvénytelen
ATOS-PLUS Kft.	750.-Ft/óra/fő	27%	952.-Ft/óra/fő	Érvényes
V-DEFENDER Vagyonvédelmi Kft.	700.-Ft/óra/fő	27%	889.-Ft/óra/fő	Érvényes
VITKÓ Security Személy és Vagyonvédelmi Kft.	630.-Ft/óra/fő	27%	800.Ft/óra/fő	Érvényes

Az értékelő testület a benyújtott árajánlatok tartalmát, ajánlati árait figyelembe véve az alábbi döntési javaslatot terjesztette a döntéshozó felé:

„A TKKI Miskolci Igazgatóság 3518 Miskolc, Erenyő u. 1. szám alatti telephelyének rendészeti és vagyonvédelmi tevékenységének ellátására tárgyában kiírt pályázat alapján a VITKÓ Security Személy és Vagyonvédelmi Kft.-től javaslom a megrendelést.”

3. A TKKI és a kérelmezett 2015. június 30-án megbízási szerződést kötöttek.

A megbízási szerződés I/1. pontjában a felek a szerződés tárgyáról és hatályáról rendelkeztek. Rögzítették, hogy jelen szerződés aláírásával a TKKI a szerződésben foglalt tartalommal és feltételekkel megbízza a kérelmezettet, hogy a TKKI Miskolci Igazgatóság 3518 Miskolc, Erenyő u. 1. szám alatti telephelyének rendészeti és vagyonvédelmi tevékenységét ellássa.

A megbízási szerződés I/2. pontjában a felek megállapodtak, hogy a szerződés 2015. július 1-jén lép hatályba és hatálya a portaszolgálat ellátására kiírt közbeszerzési eljárás eredményhirdetéséig tart.

A felek a szerződésben rendelkeztek továbbá a megbízás teljesítésének módjáról, a megbízási díjról és a fizetési feltételekről, a kérelmezett kárfelelősségéről, a szerződés megszűnéséről, módosításáról, megszüntetéséről, valamint az egymás irányába fennálló együttműködési, tájékoztatási és titoktartási kötelezettségről.

4. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat, valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet 5. §-ának – az egyes kormányrendeleteknek a Türr István Képző- és Kutatóintézet megszűnésével összefüggő módosításokról szóló 253/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelettel bevezetett – módosítása alapján a TKKI 2016. szeptember 1. napján a beszerzőbe történő beolvadással megszűnt.

A beszerző az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján az átvett feladatok ellátáshoz kapcsolódóan a TKKI által létesített valamennyi jogviszonyba jogutódként belépett.

#### **A hivatalbóli kezdeményezés**

5. A hivatalbóli kezdeményező 2018. május 7. napján nyújtotta be kezdeményezését a Döntőbizottsághoz.

A hivatalból való eljárás megindítását a Kbt. 152. § (1) bekezdés c) pontja alapján, feladatköre ellátása során tudomására jutott, a Kbt. rendelkezéseibe ütköző mulasztás miatt kezdeményezte.

Indokolásként előadta, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése alapján a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság feladatellátásának, valamint működésének és gazdálkodásának ellenőrzése” tárgyában folytat ellenőrzést, amelynek során az alábbiakat tárta fel.

6. A beszerző jogelődje, a TKKI (1054 Budapest, Széchenyi u. 14) képviselőjében a beszerző 2015. június 30-án megbízási szerződést kötött a kérelmezettel a 3518 Miskolc, Erenyő u. 1. szám alatti telephely rendészeti és vagyonvédelmi tevékenységének ellátására tárgyában.

A megbízási szerződés I/2. pontja szerint a szerződés 2015. július 1-jén lépett hatályba és a portaszolgálat ellátására kiírt közbeszerzési szerződés hatálybalépéséig tart.

7. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. mellékletének 1.b) alpontja értelmében a Türr István Képző és Kutató Intézet 2016. szeptember 1-i hatállyal megszűnt, jogutódja az egyes kormányrendeleteknek a Türr István Képző és Kutató Intézet megszűnésével összefüggő módosításáról szóló 253/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet 4. §-ában foglaltak alapján a beszerző lett.

A kezdeményező előadta, hogy a fenti jogszabályi jogutódlás eredményeként a Türr István Képző és Kutató Intézet helyébe lépő beszerző a kérelmezett szolgáltatásait 2016. szeptemberétől folyamatosan igénybe veszi.

Hivatkozott a beszerző 2018. április 16-án kelt nyilatkozatában szereplőkre, amely szerint a megbízási szerződés jelenleg is hatályban van, továbbá a szerződés szerinti portaszolgáltatás ellátására azóta sem indított közbeszerzési eljárást a beszerző.

8. A kezdeményező előadta, hogy a TKKI a szerződés megkötésének időpontjában a régi Kbt. hatálya alá tartozott a régi Kbt. 6. § (1) bekezdés b) pontja alapján, a megbízási szerződés tárgya a régi Kbt. 7. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatás-megrendelésnek minősül. Előadta, hogy a rendelkezésére álló számlák alapján megállapítható, hogy a beszerző 2016. augusztus 1. és 2017. december 31-e között igénybe vett szolgáltatásokért nettó 10. 522.260.- Ft-ot fizetett ki, amely összeg meghaladja a szerződés megkötésekor irányadó 8 millió forintos nemzeti közbeszerzési értékhatárt. Előadta, hogy a 2018. január 1-jétől kifizetett számlák nem állnak a kezdeményező rendelkezésére, valószínűsítette, hogy 2015. július 1-jétől, a szerződés hatályba lépésétől 2018. április 30-ig igénybe vett, összesen 34 havi szolgáltatás ellenértéke 21.146.580.-Ft összeget tesz ki.

Rámutatott arra, hogy a szerződés megkötésekor hatályos régi Kbt. 5. §-a szerint közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszerthes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében. Figyelemmel arra, hogy a szerződéskötést nem előzte meg közbeszerzési eljárás, a kezdeményező szerint a beszerző megsértette a régi Kbt. 5. § alapján fennálló közbeszerzési kötelezettségét.

9. Előadta, hogy a jogsértő esemény megtörténtének időpontja, 2015. június 30., a megbízási szerződés megkötésének a napja, a jogsértésről való tudomásszerzés napjaként 2018. március 6-át jelölte meg, amely napon a beszerző megküldte részére a beszerzés dokumentumait, a szerződést és az ahhoz kapcsolódó számlákat, amelyeket a kezdeményező mellékelte a jogorvoslati eljárást kezdeményező irathoz.

10. Indítványozta, hogy a Döntőbizottság állapítsa meg a jogsértést és szabjon ki bírságot a beszerzővel szemben.

11. A kezdeményező a jogorvoslati eljárás során – a beszerző nyilatkozatában szereplőkre – előadta, hogy a beszerző védekezéséül előadott hivatkozásai nem helytállóak az alábbi indokokra tekintettel.

12. A beszerzés tárgyát képező őrzés-védelmi szolgáltatások a beszerzés idején nem tartoztak kivételi körbe. A 2015. november 1-jén hatályba lépett új Kbt. 111. § d) pontja jelen beszerzésre nem alkalmazható, ugyanis az új Kbt. 197. § (1) bekezdésének első fordulata szerint az új Kbt. rendelkezéseit – beleértve az új Kbt.-nek a beszerző által hivatkozott kivételi kört megalapozó, 111. § d) pontját is – a hatálybalépése, azaz a 2015. november 1-je után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és az azokkal kapcsolatban kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra kell alkalmazni. A kezdeményező álláspontja szerint a fentiek leírtak miatt annak sincs relevanciája, hogy a hivatkozott jogszabályváltozás hatálybalépéséig, azaz 2015. november 1-ig a szerződés szerint teljesített szolgáltatások értéke nem érte el a nettó 8 millió Ft-ot. Tekintettel arra, hogy jelen esetben mind a beszerzés megkezdésére (a jogorvoslati beadvány 2. sz. mellékleteként csatolt, a beszerzési eljárást megindító ajánlatkérés kelte szerint 2015. június 17.), mind a szerződés megkötésére (2015. június 30.) az új Kbt. hatályba lépését megelőzően került sor, ezért a szerződés megkötése után, a teljesítés időszakában beállt

jogszabályi változások a kezdeményező szerint nem befolyásolják a jogorvoslati kezdeményezésben foglalt jogsértés megtörténtét.

13. A kezdeményező nem osztotta a beszerző azon álláspontját sem, miszerint az őrzés-védelem és a portaszolgálat, mint szolgáltatások a részekre bontás tilalmának alkalmazása szempontjából eltérő megítélésűek lennének. Kezdeményező szerint ezen szolgáltatások a céljuk betöltésére – ingatlan előerős vagyonsvédelmi feladatainak biztosítása – együttesen alkalmasak, mint ahogyan a beszerző is egy szerződés keretében, egy szerződés útján rendelkezett ezen feladatok ellátásáról, amely szerződésben egyebekben a megbízási díj is egységes, azaz a feladatoknak a beszerző szerinti elkülönítése már csak ezért sem lenne lehetséges. A szolgáltatásoknak a CPV kódok szerinti besorolása pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata szerint nem irányadó a részekre bontás tilalmával kapcsolatos szabályok alkalmazása körében.

14. Rámutatott, hogy a beszerző észrevételében írtakat figyelembe véve, 2015. július 1. és 2018. április 30. között a jogelőd és a jogutód által együttesen igénybe vett szolgáltatások értéke nettó 18.171.145.- Ft-ot tesz ki, amely összeg mindenképpen meghaladja a szerződés megkötésekor irányadó nettó 8 millió forint összegű közbeszerzési értékhatárt.

15. A kezdeményező előadta, hogy – a jogorvoslati beadványban is írtak szerint – a jogorvoslati kezdeményezésben jelzett, a jogsértéssel érintett összeg részben a szerződés szerinti adatok és díjazás alapján a kezdeményező által végzett becslést érték számítás eredményeként született, ezért nem mond ellent a beszerző által a tényleges kifizetésként megadott adatoknak, másrészt az összeg mértéke a közbeszerzési értékhatár meghaladása miatt egyebekben sem befolyásolná a jogsértés – közbeszerzési eljárás mellőzése – megtörténtét.

#### **A beszerző észrevétele**

16. A beszerző jogorvoslati eljárás során tett észrevételében előadta, hogy jogelődje, a TKKI 2015. június 30. napján megbízási szerződést kötött a kérelmezettel rendészeti és vagyonsvédelmi szolgáltatás ellátására, amely szerződés hatálya a tárgyban megindítani tervezett közbeszerzési eljárás eredményhirdetéséig tart. Álláspontja szerint a beszerzési eljárás indításának, majd a szerződés megkötésének időpontjában sem valósult meg a Kbt. mellőzése, tekintettel arra, hogy egy közbeszerzési eljárás lefolytatásának időigénye – az eljárás fajtájától függően – átlagosan 4, legfeljebb 6 hónap, amely időtartamra számított becslést érték nem érhet el még az akkor hatályos nemzeti értékhatárt, azaz nettó 8 millió forintot sem.

17. Hivatkozott arra, hogy 2015. november 1-től, tehát a megbízási szerződés 4. hónapját követően hatályba lépett új Kbt. 111. § d) pontja alapján a 3. sz. melléklet szerinti szolgáltatások – köztük a jelen szerződés tárgyát képező őrzés-védelmi szolgáltatás is – a kivételi körbe került nettó 18 millió forint becslést értékig. Megállapítható, hogy a megbízási szerződés keretében teljesített szolgáltatás értéke ezen időpontig egyértelműen nem érte el a nettó 8 millió forintot, így ebben az időpontban sem valósult meg a Kbt. mellőzése. Előadta, hogy a tervezett közbeszerzési eljárás előkészítéséről nem állnak rendelkezésre információk.

18. Megjegyezte, hogy 2016. szeptember 1. napján megvalósult jogutódlással 3000 tételes, hatályos szerződéses állomány került átadásra, melynek feldolgozása rendkívüli terhet rótt a beszerzőre.

19. Hivatkozott arra, hogy a jelen jogorvoslati eljárással érintett szerződés két eltérő szolgáltatásra vonatkozik, egy őrzés-védelmi, (járőrözési, CPV: 79715000-9) szolgáltatás és egy portaszolgálati (recepció, CPV: 79992000-4) feladatok ellátására vonatkozó szolgáltatás, melyek együttesen számlázott értéke éri el minimálisan a közbeszerzési értékhatárt. Az elkülönített CPV kódok is megerősítik, hogy a két szolgáltatás beszerzése elválhat egymástól.

20. Nyilatkozott, hogy megbízási szerződés terhére teljesített szolgáltatásra – teljesítésigazolással alátámasztott – kiszámlázott tényleges összeg 2015-2018. évek vonatkozásában összesen nettó 18.171.145 Ft.

21. A beszerző elsődlegesen az álláspontja szerint megalapozatlan kezdeményezés elutasítását és a jogsértés hiányának megállapítását kérte az új Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pont alapján. A beszerző másodlagosan kérte, hogy a jogsértés megállapítása esetén a Döntőbizottság az új Kbt. 165. § (6) bekezdés alapján kiszabható bírság összegét minimális értékben határozza meg.

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

22. A Döntőbizottság – a 2018. január 1-jétől hatályos általános közigazgatási rendtartásról szóló 2018. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseire figyelemmel – rögzíti, hogy az Ákr. 2018. január 1. napján hatályba lépett rendelkezéseit a jogalkotó a hatálybalépést követően indult és megismételt eljárásokra rendelte alkalmazni, e szabályoktól való eltérést nem megengedve. Ezzel összhangban a 2017. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mód2.tv.) szerint az új Kbt. módosításai, így az új Kbt. XXI. fejezetében szereplő jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályai szintén 2018. január 1. napján léptek hatályba. Előzőekre figyelemmel a Döntőbizottságnak a 2018. január 1. napja után indult és a megismételt jogorvoslati eljárásokban az új eljárási szabályok szerint kell eljárnia, azzal, hogy a jogviták eldöntése során, jelen esetben a jogsértés megtörténte idején hatályban volt anyagi jogi szabályokat kell alkalmazni.

23. A régi Kbt. 148. § (8) bekezdés c) pontja rendelkezik arról, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő beszerzés esetében a szerződés megkötésének időpontját, vagy ha ez nem állapítható meg, a szerződés teljesítésének bármelyik fél által való megkezdését kell a jogsértés megtörténtének tekinteni.

A Döntőbizottság a rendelkezésre álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző és kérelmezett 2015. június 30. napján kötötték meg a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződést, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos régi Kbt. előírásai alapján bírálta el a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakat.

24. A Döntőbizottságnak az ügy érdekében azt kellett eldöntenie, hogy a beszerző az őrzés-védelmi szolgáltatások vonatkozásában jogsértően mellőzte-e a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

25. E körben az irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki.

A régi Kbt. 3. § első fordulata szerint az e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A régi Kbt. 5. §-a alapján közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében.

A régi Kbt. fenti rendelkezése szerint a közbeszerzési eljárás kötelező alkalmazásának négy konjunktív feltétele van: 1. ajánlatkérőként meghatározott szervezetek folytatják le, 2. visszterhes szerződés megkötése céljából, 3. megadott tárgyú beszerzés megvalósítása érdekében, 4. megadott értékű beszerzés megvalósítása érdekében. Ezen konjunktív feltételek közül bármely feltétel nem teljesülése megdönti a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, ezért a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

26. A Döntőbizottság első feltételként azt vizsgálta, hogy a beszerző a régi Kbt. 6. §-a alapján ajánlatkérőnek minősül-e.

A Kbt. 6. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak szerint a törvény alkalmazásában ajánlatkérő az állam, a helyi önkormányzat és minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi önkormányzatok társulása, a helyi önkormányzat által a helyben központosított közbeszerzés keretében, valamint több helyi önkormányzat, illetve a közös hivatalhoz tartozó települések központosított közbeszerzési rendszere keretében ajánlatkérésre kizárólagosan feljogosított szervezet, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács.

A Döntőbizottság a beszerző alapító okiratának vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző költségvetési szerv, amely a régi Kbt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül, így a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik.

27. A Döntőbizottság második feltételként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e.

A beszerző jogorvoslati eljárás során megtett nyilatkozatában foglaltak alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző az őrzés-védelmi szolgáltatások ellenértékéért összesen nettó 18.171.145 Ft-ot fizetett meg az egyéb érdekelt részére. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és az egyéb érdekelt viszonyában a szolgáltatás megrendeléssel ellenszolgáltatás állt szemben, ezért a vizsgált beszerzés visszterhesnek minősül.

28. A Döntőbizottság harmadik feltételként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

A régi Kbt. 7. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés tárgya árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás megrendelése, építési koncesszió és szolgáltatási koncesszió.

A régi Kbt. 7. § (4) bekezdése szerint szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált szerződések tárgya őrzés-védelmi szolgáltatás megrendelése volt, tehát a beszerzés tárgya a régi Kbt. szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősül.

29. A Döntőbizottság negyedikként a beszerzések értékét vizsgálta, valamint azt, hogy a beszerző a régi Kbt.-ben előírt szabályok szerint határozta-e meg a beszerzés értékét, továbbá a Döntőbizottság azt is vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

A régi Kbt. 11. § (1) bekezdésének első mondata szerint a közbeszerzés értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 12-18. §-okban foglaltakra tekintettel megállapított – legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni (a továbbiakban: becsült érték). A teljes ellenszolgáltatásba bele kell érteni az opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén az opcionális rész értékét.

A régi Kbt. 14. § (1) A szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat:

a) határozott időre, négy évre vagy annál rövidebb időre kötött szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás;

b) határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötött szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.

30. A régi Kbt. 18. § (1) és (2) bekezdése rendelkezik a részekre bontás tilalmáról a következők szerint:

Kbt. 18. § (1) Tilos e törvény, vagy e törvény Második Része alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Amennyiben egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becsült érték meghatározásához az összes rész értékét kell figyelembe venni.

31. A régi Kbt. 18. §-át 2013. július 1-jén módosította a 2013. évi CXVI. törvény, amely átalakította az egybeszámítás szabályait az uniós irányelvekben és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában megjelenő, az „egy beszerzés” funkcionális megközelítésén alapuló szemléletnek megfelelően.

A részekre bontás tilalma az európai uniós joggyakorlatra tekintettel jelent meg a nemzeti szabályozásban. Míg a fenti módosítást megelőzően a régi Kbt. szabályozási rendszere a közbeszerzés becsült értékének meghatározása során azt rögzítette, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek milyen esetekben kell a hasonló beszerzéseik értékét egymással egybeszámítaniuk, addig a régi Kbt. részekre bontás tilalmát tartalmazó szabályai projektszemlélet alapján közelítik meg a kérdést.

A 2013 júliusa óta hatályos szabályozás szerint (az uniós bírósági joggyakorlattal összhangban) az ajánlatkérő szervezeteknek nem a hasonló jellegű beszerzéseket kell egymással egybe számítani, hanem tilos részekre bontani olyan beszerzéseket, melyek egységes beszerzésnek minősülnek. Az európai uniós joggyakorlat funkcionálisan közelíti meg, hogy mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. Az Európai Unió Bírósága gyakorlatában a funkcionális megközelítés azt jelenti, hogy a Bíróság egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását. A vizsgált közbeszerzés elsődlegesen akkor tekinthető egységes beszerzésnek, ha az egyes részek között műszaki és gazdasági funkcionális egység áll fenn. Amennyiben azonban a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatóak további kiegészítő szempontok is, melyek az egységes közbeszerzés fennállását támasztják alá.

Ezek a további szempontok: a beszerzéssel kapcsolatos egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, az időbeli összefüggés, illetve a szolgáltatás megrendelések azonos jogalapja.

32. A fenti szempontok mentén megállapítható, hogy a 2015. június 30-án megkötött megbízási szerződés keretében beszerzett őrzés-védelem szolgáltatások között szoros összefüggés áll fenn, a funkciójuk szerinti cél betöltésére együttesen alkalmasak, a beszerző a szolgáltatások beszerzését egységesen tervezte és egységesen döntött róluk. A szerződés megkötésének időpontja alapján megállapítható a szolgáltatások közötti időbeli összefüggés fennállása, illetve a szolgáltatás megrendelések azonos jogalapja.

33. A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző arra történő hivatkozását, hogy a megbízási szerződés két eltérő szolgáltatásra vonatkozik, egy őrzés-védelmi, (járőrözési, CPV: 79715000-9) szolgáltatás és egy portaszolgálati (repció, CPV: 79992000-4) feladatra, így az elkülönített CPV kódok alapján a két szolgáltatás beszerzése elválhat egymástól.

A Döntőbizottság rögzíti, hogy amennyiben az egybeszámítás vagy a részekre bontás alapját az képezné, hogy hasonló CPV kóddal rendelkező szolgáltatásokat kell egy beszerzésnek tekinteni, az a Kbt. túlzottan szűkítő értelmezését és a közbeszerzési szabályozás kiüresedését eredményezné.

A Döntőbizottság rámutat, hogy sem az uniós irányelv sem a nemzeti közbeszerzési szabályok nem tartalmazzak arra vonatkozó rendelkezést, hogy az egybeszámítási szabályok alkalmazása a CPV kódokhoz kötötten történik.

34. Előbbieket követően a Döntőbizottság azt vizsgálta, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül beszerzett szolgáltatás megrendelés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

A régi Kbt. 10. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési értékhatárok:

- a) az Európai Unió joga által meghatározott közbeszerzési értékhatárok (a továbbiakban: uniós értékhatárok);
- b) a költségvetési törvényben nemzeti értékhatárokként meghatározott közbeszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

A régi Kbt. 10. § (2) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

A régi Kbt. 10. § (3) bekezdése szerint az egyes beszerzési tárgyakra meghatározott nemzeti értékhatárokat a költségvetési törvényben minden évben meg kell határozni. Az egyes beszerzési tárgyakra meghatározott uniós értékhatárokat, tekintettel az értékhatárokra vonatkozó – a (2) bekezdés szerinti – európai uniós jogi aktusokra, a költségvetési törvényben minden évben meg kell határozni.

A régi Kbt. 10. § (4) bekezdése szerint az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó uniós értékhatárokat, valamint a nemzeti értékhatárokat a Közbeszerzési Hatóság a Közbeszerzési Értesítőben minden év elején közzéteszi. Ennek során az uniós értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleménynek megfelelően kell feltüntetni.

Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi. C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 70. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kbt. 10. § (1) bekezdés b) szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár 2015. január 1-jétől 2015. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében: 8,0 millió forint.

A Kvtv. 71. § (4) bekezdésének b) pontja szerint a Kbt. 10. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, a szolgáltatás megrendelésére vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatár 2015. január 1-jétől 2015. december 31-éig a Kbt. 6. § (1) bekezdése szerinti egyéb ajánlatkérők esetében 207.000 euró, amely a Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója alapján 60.690.330.-Ft-nak felel meg.

35. Előbbieket alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett 2015. június 30-án megkötött megbízási szerződéshez kapcsolódóan kifizetett 18.171.145.-Ft meghaladta a szolgáltatás megrendelésére vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt (8,0 millió Ft), de nem érte el az uniós közbeszerzési értékhatárt (60.690.330.-Ft).

36. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a régi Kbt. 6. § (1) bekezdés c) pontja szerint ajánlatkérőnek minősül és a régi Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérőként a régi Kbt. 7. § (4) bekezdés szerinti szolgáltatást szerzett be, amelynek becsült értéke meghaladta a beszerzés megvalósítása idején irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatárt. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a 2015. június 30-án létrejött megbízási szerződés keretében beszerzett őrzés-védelmi szolgáltatások beszerzésekor jogtalanul mellőzte a régi Kbt. alkalmazását, továbbá a közbeszerzési eljárás lefolytatását és ezzel megsértette a régi Kbt. 19. §-ára tekintettel a régi Kbt. 5. §-át.

37. A Döntőbizottság – a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva – a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjában szereplő rendelkezésnek megfelelően hivatalból megállapítja, hogy a 2015. június 30-án őrzés-védelem tárgyú megbízási szerződés semmis a Kbt. 137. (1) bekezdés a) pont szerinti jogsértés miatt, tekintettel arra, hogy a szerződéseket közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte meg a beszerző a kérelmezettel.

38. A Kbt. 165. (2) bekezdés h) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a 137. (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

39. A Döntőbizottság megvizsgálta, hogy fennállnak-e a Kbt. 137. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 137. § (2) bekezdésében foglaltak nem állnak fenn, a beszerző nem tett közzé külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt a szerződéskötési szándékáról.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a 2015. június 30-án megkötött őrzés-védelem szolgáltatás tárgyú szerződés teljesítéséhez nem fűződik kiemelkedően fontos közérdek, a szerződés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel, így a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglaltak nem állnak fenn.

40. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az eredeti állapot helyreállítása csak dolog tulajdonának átruházására irányuló szerződések esetén lehetséges, amelyek eredetileg mind reverzibilisek. Eredetileg is irreverzibilis szolgáltatások esetében az eredeti állapot helyreállítása fogalmilag kizárt.

A hivatalbóli kezdeményezés keretében vizsgált szerződések tárgya őrzés-védelmi szolgáltatás volt, amelyek kétség kívül irreverzibilis szolgáltatások. A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződések megkötése előtt fennállt helyzet, tehát az eredeti állapot visszaállítása lehetetlen.

41. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése értelmében a Döntőbizottság 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 – figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy 2015 júniusában közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósította meg a kezdeményezéssel érintett őrzés-védelmi tárgyú szolgáltatásra vonatkozó beszerzését. A Döntőbizottság álláspontja szerint magasabb összegű bírság kiszabását indokolja az, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a beszerzés értékét (18.171.145.-Ft).

Figyelembe vette a Döntőbizottság továbbá azt is, hogy az elmúlt két évben több alkalommal került jogsértés megállapításra. (D.192/2018., D289/2017., D.187/2018.).

A Döntőbizottság a beszerző javára értékelte, hogy a megbízási szerződés megkötését pályáztatás előzte meg.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság 500.000.-Ft összegű bírságot tartott indokoltnak.

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

A Döntőbizottság a határozat 40. pontjában megállapította, hogy az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges, ezért további 500.000.-Ft bírságot szabott ki.

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

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

45. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, 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 képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdése 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, 2018. július 16.

***Dr. Petró Szilvia sk***  
***a tanács elnöke***

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

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

A kiadmány hitelével:

Liszi Barbara  
közszolgálati ügykezelő

**Kapják:**

1. Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (KRID: 334967975)
2. VITKÓ Security Személy és Vagyonvédelmi Kft. (KRID: 12745234)
3. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KRID: 122386936)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (KRID 243778177)