



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

Az ügy iktatószáma: D.64/12/2022.

A tanács tagjai: Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bonifert Zsolt közbeszerzési biztos, Dr. Andriská Szilvia közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Pénzügyminisztérium, mint a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program Irányító Hatósága
(Budapest, Váci út 81-83.í9)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Hágen Andrea felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó
KRID:561473125

Az ajánlatkérő: IKK Innovatív Képzéstámogató Központ Zrt.
(Budapest, Honvéd u. 13-15.)
KRID: 24195162

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Rolyák Csaba kamarai jogtanácsos, Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt.
(Budapest, Váci út 37.)

A beszerzés tárgya, értéke: IKK Okos mérés komponens, 389.854.875.-Ft

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

H A T Á R O Z A T - ot.

A Döntőbizottság jogsértés hiányát állapítja meg.

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 annak 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 közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított „Okos mérő eszköz beszerzése, telepítése, valamint a hozzá kapcsolódó informatikai rendszer fejlesztése” tárgyban, melynek ajánlati felhívását 2021. július 13-án adta fel az Európai Unió Hivatalos Lapjában és

az 2021. július 13-án jelent meg 2021/S 136-359448 iktatószámom (EKR000190842021). A felhívás az alábbiakat is tartalmazta:

„II.2.4) A közbeszerzés ismertetése:

300 darab, az európai uniós szabványoknak és normáknak megfelelő okos mérő eszköz (okosmérő: olyan mérő eszköz, amely közműtől függően alkalmas részletes adatok {villamos energia esetében legalább 15 perces, víz és hőmennyiség esetében legalább órás} mérésére és tárolására és biztosítja az adatok távolról történő kiolvashatóságát, valamint kiegészítő modulokkal a szükséges mértékű vezérlést (SCADA rendszer)) beszerzése, telepítése, valamint a hozzá kapcsolódó, központi képernyőn történő megjelenítését is megvalósító mérési és kiértékelési rendszer (szoftver hardver együttes) fejlesztés megvalósítása

Beszerzendő eszközök:

— direkt és indirekt villamosenergia mérők 113 db, hideg vízmérő 45 db, meleg vízmérő 8 db, hőmennyiségmérő 74 db, beltéri hőmérséklet mérő 30 db, kültéri hőmérséklet mérő 30 db (

— helyi kommunikációs eszköz 30 db, lokális SCADA célhardver 30 db, centrumokban elhelyezett felügyeleti állomások 2 db, demókörnyezeti célhardver 2 db (összesen 64 db),

— szoftverek: szakrendszer alaplicenz helyi SCADA 30 db, szakrendszer alaplicenz felügyeleti állomásokhoz 2 db, szakrendszer alaplicenz központi 1 db, szakrendszer alaplicenz demó környezeti 2 db (összesen 35 db).

Jelen közbeszerzési eljárás tárgyát képező komponens keretén belül okosmérő eszközök kerülnek beszerzésre és a szükséges jogosultságokkal rendelkező szakértők (V, MV-ÉV, ME-EN-VI) által történő telepítésre a pályázatba bevont két Szakképzési Centrumban és tagintézményeinek telephelyeire, valamint az okosmérő eszközökhöz kapcsolódó informatikai rendszerfejlesztés, mely során egy adatgyűjtő- és értékelő felület kerül kialakításra, mely folyamatos méréseket fog végezni. Az okosmérő eszközöktől beérkező valós adatokról és a megtakarítási lehetőségekről kimutatást készít a rendszer, mely mérési adatok alapján javaslatot készít el az energetikai korszerűsítésre, az energiahatékonyság növelésére vonatkozóan. A komponens végtermékeként egy darab kiszolgálószoftver kerül beszerzésre és kialakításra az IKK Zrt-ben, amely a mérési rendszert fogja működtetni. Ajánlattevő feladatát képezi többek között a felmérés, helyszíni bejárás, telepítés és kivitelezés tervezés, rendszertervezés, szerelés, konfigurálás, integráció, szoftverfejlesztés, tesztelés, dokumentálás, oktatás, üzemeltetés, projekt menedzsment feladatok ellátása. Ajánlattevőt együttműködési kötelezettség terheli az okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról szóló 26/2016 (II.25.) Korm. rendeletben meghatározott okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósítójával. A feladatok részletes leírását a műszaki leírás és a szerződéstervezet tartalmazza.

II.2.13) Európai uniós alapokra vonatkozó információk

A beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: igen

Projekt száma vagy hivatkozási száma: „GINOP-6.2.6-20-2020-00001 Ágazati képzőközpontok, okos struktúrák és képzőhely alternatívák” projekt

III.1.3) Műszaki, illetve szakmai alkalmasság

Az alkalmasság minimumkövetelménye(i):

M.1) Ajánlattevő alkalmatlan, ha az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított három évben (36 hónapban) nem rendelkezik minimum 1 db, valamennyi a projekt szempontjából releváns közművön és az energia hatékonyság szempontjából releváns környezeti mutatókon, úgy mint villamos energia, hideg és melegvíz, hőmennyiség, valamint belső és külső hőmérséklet adatgyűjtést és központi képernyőn történő megjelenítését megvalósító mérési és kiértékelési rendszerfejlesztés magában foglaló, legalább 225 okosmérőből történő adatgyűjtést és központi képernyőn történő megjelenítését megvalósító,

üzemelési tapasztalattal is rendelkező mérési és kiértékelési rendszer (szoftver hardver együttes) fejlesztésre kiterjedő szerződés szerűen teljesített referenciával.

Okos mérő eszköznek az ajánlati felhívás II.2.4) pontjában meghatározott eszköz minősül.

Releváns közműnek a villamos energia, hideg és melegvíz, hőmennyiség, valamint belső és külső hőmérséklet minősül.

Ajánlattevők a fenti alkalmassági követelménynek legfeljebb 2 referenciával felelhetnek meg akként, hogy a referenciának az összes követelményt magában kell foglalnia.

VI.3) További információk:

7.) AK a részajánlattételt nem biztosítja, tekintettel arra, hogy a szerződés jellege és komplexitása a feladatok egymásba ágyazódása, egymásra épülése és abból fakadó ellátáshoz szükséges ismeretek nem teszik lehetővé az eljárás részekre bontását. A tárgyi beszerzési eljárás tárgyát képező szolgáltatás kapcsán műszaki szempontból ajánlatkérő részéről elemi érdek fűződik ahhoz, hogy az eszközök (adatgyűjtő, helyi kommunikációs modul, központi modul) egymásra épülő egységes rendszert képezzenek, azzal integritási problémák nem merülhetnek fel, valamint további költségek nem merülhetnek fel az integrációs fejlesztések / integrációs tesztek tekintetében. Mindemellett kiemelkedően fontos, hogy a szállítandó szoftvernek konkrétan rá kell épülnie ezekre az eszközökre. Mindezekre tekintettel AK a részajánlattételt nem tartja gazdaságilag ésszerűnek, hiszen a beszerzés tárgya a fentiek alapján nem osztható oly módon, hogy az a közpénzek hatékony felhasználását eredményezné.”

2. A dokumentációban az ajánlatkérő meghatározta többek között az alábbi mennyiségeket is:

Termékmegnevezés	Mennyiség	Megjegyzés
SCADA cél hardver	32db	1-1 telephely + 2 centrum felügyelet
Helyi kommunikációs- és mérőhálózati eszközök	30db	A helyi kommunikációs eszközök esetén az elvárt funkcionalitás kerül meghatározásra. A működőképesség biztosítása a vállalkozó kötelezettsége. Telephelyenként 1 szállítása minimálisan elvárt.
Hőmérséklet szenzorok – külső	30db	Az eszközök leírása és pontos elhelyezése a helyszíni felmérés eredménye alapján kerül meghatározásra, amely a vállalkozó feladatát képezi.
Hőmérséklet szenzorok – belső	30db	
Hőmennyiségmérők	74db	
Melegvízmérők	8db	
Hidegvízmérők	45db	
Villamosenergia-fogyasztás mérők	113db	

A műszaki leírás 3. pontja a következőket tartalmazta:

„A Kiemelt projekt előző alfejezeteiben bemutatott céljaihoz és feladataihoz illeszkedően a jelen Műszaki leírás tárgyát képező közbeszerzési eljárás célja a projekt alábbi fő feladatainak elvégzésében közreműködő Szállító kiválasztása az Okos mérési megoldások bevezetése pilot szakképzési centrumokban komponens keretében. Ajánlattevőnek a jelen Műszaki leírásban

meghatározott információk és követelmények alapján ajánlatát az alábbi fő projekt feladatokhoz kapcsolódóan kell benyújtania:

1. Okos mérő eszközök beszerzése, telepítése, valamint a hozzá kapcsolódó informatikai rendszerfejlesztés Ezen összetevő keretén belül okosmérő eszközök kerülnek beszerzésre és telepítésre a pályázatba bevont két Szakképzési Centrumban és tagintézményeinek telephelyeire, valamint az okosmérő eszközökhöz kapcsolódó informatikai rendszerfejlesztés, mely során egy adatgyűjtő- és értékelő felület kerül kialakításra, mely folyamatos méréseket fog végezni és kiértékelni.

Az okosmérő eszközöktől beérkező valós adatokról és a megtakarítási lehetőségekről kimutatást készít a rendszer, mely mérési adatok alapján javaslattevői csomag készül el az energetikai korszerűsítésre, az energiahatékonyság növelésre vonatkozóan. A mennyiségeket a 10. pont tartalmazza.

2. Központi értékelő felület kialakítása

A megvalósítás során felszerelt mérők (5.2. fejezet) és a szolgáltatói mérések adatpublikációjából származó adatok, valamint az integrálandó rendszerek (kréta, SAP) irányából elérhető adatok - összességében mérési adat, szenzor adat, esemény adat – összességéből történő adatelemzésre és riportingra alkalmas központi szakrendszer (5.6. fejezet) kialakítása a szükséges HW és SW elemekkel, figyelembe véve az Ajánlatkérő által biztosított szolgáltatásokat

5.3. Főbb feladatok: mérőhálózat eszközök összeköttetése a Helyi SCADA-val, rajta keresztül adatbegyűjtés: wmbus, rs485 Modbus rtu, 0/4..20mA vagy 0-10V, minden olyan interfész és funkció, ami biztosítja az adatok begyűjtését, az Almérők műszaki elvárásaiban megfogalmazott eszközökkel.

5.6. A központi Szakrendszer virtualizált szerverkörnyezetben futó alkalmazás (alkalmazás, adatbázis, valós idejű megjelenítést kiszolgáló). A Szakképzési Centrumokban elhelyezett felügyeleti állomásokot és azok, valamint a telephelyek adatait integrálja és fogja össze, aggregálja az egymásra épülő szintek adatait. Feladata az adatok együttes, technológiai kiértékelése, centrumonkénti, telephelyenkénti bontása a technológiai valós idejű megjelenítésnek:

- profilgörbe megjelenítés
- időszaki összegzés (adattípustól függően, összeadás, átlag stb.), eltérés előző időszakhoz képest - profilanalitika (csúcsterhelés vizsgálat, függőség kimutatás)
- összehasonlítás időben
- létesítmények összehasonlítása
- hűtés/fűtés analitika
- profil előrejelzés, tény/terv eltérés kimutatása
- ÜHG kimutatás.

5.7 A központi analitikai alkalmazás egy leválasztott szerverkörnyezetben futó alkalmazás, amely a szakrendszerből érkező technológiai adatokat és az interfészekről átvett üzleti adatokat integrálja és fogja össze egy adatpiacba. Feladata az adatok komplex, együttes kiértékelése, centrumonkénti, telephelyenkénti bontása, összefüggések feltárása, elemzések és riporting, továbbá web szolgáltatás keretében a feldolgozások és elemzések eredményeit szolgáltatja a követelményjegyzékben meghatározott terjedelemben, jogosultsági szinteknek megfelelően.

Az ajánlattevőnek a Központi analitikai és riporting alkalmazás futtatásához hardver és szoftver környezetet kell biztosítania, az nem futtatható az Ajánlatkérő által biztosított hardveren.”

3. Az ajánlatok bontásakor, 2021. augusztus 16-án készült jegyzőkönyv szerint három ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, közülük került ki az ajánlatok bírálatát és értékelését követően az eljárás nyertese, mellyel az ajánlatkérő 2021. október 22-én szerződést kötött. Az ajánlatkérő

a másik két ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján.

A hivatalbóli kezdeményezés és a kezdeményező észrevételei

4. A kezdeményező 2022. február 15-én a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján benyújtott kezdeményezésében ismertette, hogy a közbeszerzés a GINOP-6.2.6-20-2020-00001 azonosító számú, uniós és hazai forrásból finanszírozott projektet érinti, melynek során ő a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet) 3. számú melléklete alapján a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programok tekintetében a Kormánynak az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja a pénzügyminiszter, ezért jelen ügyben az általa vezetett Pénzügyminisztérium jogosult eljárni. A jogsértés 2021. július 13-án következett be, ő maga arról 2022. január 28-án szerzett tudomást, amikor szabálytalansági eljárást indított.

5. A kezdeményezés első eleménél kifejtette, hogy jogsértőnek tartja, hogy az ajánlatkérő nem tett lehetővé a részekre történő ajánlattételt. A SCADA rendszer részeként valamennyi helyszínen (szakképzési centrumok és telephelyeik) okos mérőeszközök (villamosenergia, hideg víz, meleg víz, hőmennyiség, beltéri hőmérséklet, kültéri hőmérséklet) kerülnek telepítésre, amelyek adatot szolgáltatnak az egyes közművek, valamint az ajánlatkérő által hasznosnak vélt környezeti mutatók állásáról. Az adatokat az intézményekben kialakított helyi hálózatban gyűjtik össze, majd ezt követően valamennyi intézmény által szolgáltatott adatot egy központi rendszerben dolgoznak fel és értékelnek ki. A helyi SCADA rendszernek jól meghatározott hardver és szoftver elemei vannak, amelyeket az ajánlatkérő a műszaki leírásban rögzített. A műszaki leírás alapján a hardver elemekről elmondható, hogy azok a piacon elérhető sorozatgyártású termékek, amelyek forgalmazását számos gazdasági szereplő végzi. Azzal, hogy nem biztosította a SCADA rendszer hardver elemei tekintetében a részajánlattétel lehetőségét és egy részajánlat keretein belül valósította meg a hardver és a szoftver beszerzését, feltételezhetően megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdését.

6. Az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárás során tett nyilatkozattal összefüggésben kifejtette, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírásban, és annak mellékletét képező 2. sz. mellékletben, olyan részletességgel adta meg a SCADA célhardver, egyéb mérők, áramváltók, szenzorok, kommunikációs eszközök és felügyeleti állomások műszaki követelményeit, hogy azoknak megfelelő sorozatgyártású termékek megajánlására bármelyik érdekelt gazdasági szereplő úgy lehetett volna képes, hogy közben a megajánlott eszközökkel nem veszélyeztetik a rendszer műszaki egységét. Idézte a műszaki leírás 5.3. pontját, majd rátért arra, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírás 2. sz. mellékletében pontosan megadta a műszaki követelmények között az egyes mérőeszközök esetében, hogy milyen csatoló felülettel (interfész) kell rendelkezniük ahhoz, hogy a központi rendszerrel való egységes kommunikáció megvalósuljon. Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési dokumentumok egyértelművé tették az ajánlattevők számára, hogy a rendszert úgy szükséges kialakítani, hogy a műszaki leírásnak megfelelő, bármilyen típusú okos mérőeszközzel való kommunikációra képes legyen, álláspontja szerint, a mérőeszközök külön eljárási részben történő kiírása nem veszélyeztette volna a teljes rendszer műszaki egységét és az egyes elemek kompatibilitását. Mindemellett a rendszer részét képező, a műszaki leírásban részletezett lokális SCADA célhardver, valamint a centrumokban elhelyezett felügyeleti állomások is olyan sorozatgyártású eszközök, amelyek megajánlására bármely érdekelt gazdasági szereplő képes lehetett volna. Hangsúlyozta, hogy

ezen eszközök és a szoftver vonatkozásában, a műszaki leírásban rögzített műszaki követelményekre tekintettel, kompatibilitási nehézség nem állhat fenn.

7. A kezdeményezés második eleménél idézte az M.1) referenciakövetelményt, majd kifejtette, hogy az ajánlatkérő az M.1) alkalmassági követelményeknek való megfelelést úgy határozta meg, hogy az ajánlattevők legfeljebb 2 darab referenciát mutathatnak be, amelyeknek a közbeszerzés tárgyát képező valamennyi releváns közműre ki kell terjednie. Idézte, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentum 1. sz. mellékletében mely módon határozta meg elvárásait a mérőműszerek telepítésével kapcsolatban: „A SCADA rendszer telepítése 30 telephelyet érintett. A fentebb hivatkozott 1. számú mellékletben feltüntetésre került az egyes közművek tekintetében a telephelyen történő telepítés aránya, amelyből látszik, hogy míg pl. villamos energia tekintetében 113 db készülék kerül telepítésre, addig a meleg víz mérésére alkalmas készülék vonatkozásában 8 db az egyes helyszíneken. A műszaki mellékletet tartalmazó táblázatból megállapítható, hogy a 30 telephelyből Ajánlatkérő csak 5 helyszín esetében várja el a komplex, 7 közműből álló teljesítést.” Fentiekre tekintettel az ajánlatkérő versenykorlátozó módon határozta meg az M.1) alkalmassági követelményt figyelemmel arra, hogy csak olyan referencia bemutatását tette lehetővé a potenciális ajánlattevők számára, amelyben az összes közmű megjelent a szerződésben, annak lehetőségét nem biztosította, hogy a két referenciából együttesen lehessen teljesíteni a közműveket, annak ellenére, hogy a közbeszerzési eljárás műszaki leírása alapján mindössze 5 esetben várt el komplex, mind a hét közműre kiterjedő teljesítést. Álláspontja szerint az ajánlatkérő előírásával feltételezhetően megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését.

8. Az ajánlatkérői észrevételekkel összefüggésben osztotta, hogy a közművek telepítése eltérő szaktudást és tapasztalatot igényel. Emellett az is kijelenthető, hogy az egyes közművekkel kapcsolatos telepítési feladatok ellátása független egymástól, így egy elektromos közműre például úgy telepíthető okos mérőeszköz, hogy az nincs hatással a vízi közművel kapcsolatos feladatok ellátására. Az ajánlatkérő észrevétele azt támasztja alá, hogy az M.1) alkalmassági előírás olyan komplex elvárásokat fogalmaz meg, amelyek teljesítése nem kizárólag egy szerződés keretében valósulhat meg, figyelemmel a munkák elvégzését biztosító eltérő szaktudásra és tapasztalatra is. A SCADA rendszernek ugyanakkor jól meghatározható hardver és szoftver elemei vannak. Ezek az intelligens mérőeszközök, adatgyűjtő rendszerek, hálózati interfészek (HMI - human-machine interface), szabályozók, programozható logikai vezérlők (PLC-k), központi számítógépes rendszer, speciális munkaállomások, valamint maga a szoftver. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a SCADA rendszerre vonatkozóan nincs olyan általános előírás, hogy milyen okosmérő eszközöket kell kötelezően tartalmazniuk. A SCADA rendszer a távoli területeken található mérőeszközökből gyűjtött adatokat dolgozza fel, értékeli ki, így a rendszer része lehet például a szennyvizet szállító csővezetékre kötött jeladó is, amely egy esetleges szivárgásról küld visszajelzést a felhasználónak. A SCADA rendszerek komplexitását tehát a fent megnevezett hardver elemek, valamint maga a szoftver adja, nem pedig a kapcsolódó közművek típusa. Álláspontja szerint, egy olyan gazdasági szereplő, aki tervezett, telepített, üzemeltetett már SCADA rendszert a felhívásban nevesített valamennyi feladat és közmű tekintetében, függetlenül attól, hogy azok egy szerződésben szerepeltek-e, alkalmas az ajánlattételre. Fentiekre tekintettel az ajánlatkérő „szétaprózott” referencia fogalmára alapított észrevétele nem a kezdeményezői álláspontra reagál, mely szerint az M.1) alkalmassági előírás jogsértő jellegét a kezdeményező abban látja, hogy az ajánlatkérő csak komplex, a műszaki leírásban rögzített minden feladatra és közműre kiterjedő referencia bemutatását tette lehetővé a potenciális ajánlattevők számára. Kiemelte, hogy az ajánlatkérő köteles olyan alkalmassági minimumkövetelményrendszert kidolgozni, mellyel nem zár ki a közbeszerzési eljárásban való részvételből olyan potenciális ajánlattevőket, akik egyébként

alkalmasak lennének a szerződés teljesítésére. Nem elegendő úgy meghatározni az alkalmassági feltételeket, hogy több érdeklődő is tudjon annak alapján ajánlatot benyújtani, hanem akként kell megállapítani, hogy az a szerződés teljesítésére képes összes potenciális ajánlattevő számára egyenlő eséllyel biztosítsa a megfelelő részvétel lehetőségét.

Az ajánlatkérő észrevétele

9. Az ajánlatkérő kérte jogsértés hiányának a megállapítását.

10. A kezdeményezés első eleme körében kifejtette, hogy célja egy olyan okos mérési pilot rendszer megvalósítása, mely lehetővé teszi az országos kiterjedésű szakképzési rendszer intézményeinek egységes üzemeltetésére való felkészülését 2 db szakképzési centrumban megvalósított okos mérési eszközrendszer telepítésével, melyhez egy központi felügyeleti rendszer kapcsolódik. Az adatok és elemzések egységes kezelése, az integrációs folyamatok minimalizálása a pilot projektben megvalósuló rendszer kompromisszumainak minimalizálását célozzák. A különböző típusú helyszíneken/telephelyeken történő fizikai telepítések egységes technológiai szintű eszközparkkal és felépítéssel történő rendszer bevezetése képes biztosítani Ajánlatkérő számára a rendszerben megvalósuló lehetőségek egységes vizsgálatát. A területileg 3 térségben elhelyezkedő rendszer esetén a virtualizációs technológiák teszik lehetővé az egy egységként történő kezelést. Ehhez szükséges, hogy a jelenlegi bevezető fázisban egységes szemlélet érvényesüljön, ezzel biztosítva a hatékony megvalósítást és bevezetést, a központi egységes üzemeltetésre és üzemeltetés támogatásra való alkalmas rendszer kialakítását. A pilot során gyűjtött tapasztalatok alapján később kerülhetnek megfogalmazásra a robosztus rendszert megvalósító standard elvárások, amely alapján a részfeladatok is definiálhatók egy országos bevezetésben. Jelen beszerzés célja nem kifejezetten eszközök beszerzése, hanem egy egységes rendszer létrehozása, mely komplex beszerzési jelleg visszaköszön a beszerzés tárgyának meghatározásából is: „Okos mérő eszközök beszerzése, telepítése, valamint a hozzá kapcsolódó informatikai rendszerfejlesztés. Ezen összetevő keretén belül okosmérő eszközök kerülnek beszerzésre és telepítésre a pályázatba bevont két Szakképzési Centrumban és tagintézményeinek telephelyeire, valamint az okosmérő eszközökhöz kapcsolódó informatikai rendszerfejlesztés, mely során egy adatgyűjtő- és értékelő felület kerül kialakításra, mely folyamatos méréseket fog végezni és kiértékelni.” Fentiek alapján a nyertes ajánlattevő feladata nem csak beszerzés, telepítés, szállítás volt, hanem egy komplett, minden elemre kiterjedő adatgyűjtő és értékelő informatikai rendszert kellett kifejlesztenie, amely csak egy szerződés keretében értelmezhető, hiszen műszakilag illogikus és kivitelezhetetlen az, hogy több informatikai alrendszer kerüljön kifejlesztésre és implementálásra.

11. Egyebekben rámutatott, hogy a beszerzés „egyben tartása” az egyetlen módja annak, hogy a Kbt. 2. § (4) bekezdése értelmében a közpénzek felhasználása a hatékony és felelős gazdálkodás elvének szem előtt tartásával történjen meg. Mindez pedig nemcsak most érvényesül a jelenlegi beszerzéssel és az annak eredményeképpen megkötésre kerülő szerződéssel, hanem a későbbiek során is a rendszer fenntartása, üzemeltetése, esetleges későbbi fejlesztései során, mivel egységes, és nem többfajta platformot kell majd kezelni.

12. Rögzítette a részekre bontás mellőzésének indokait. A részekre történő ajánlattétel lehetőségének vizsgálata során egyrészt megvizsgálta a beszerzés tárgyát és azt, hogy ésszerű lehet-e egyes részekre akár különböző gazdasági szereplőkkel több szerződést kötni, vagy fennállnak-e az egységes beszerzés megvalósításának törvényi feltételei. A vizsgálat során figyelembe vett szakmai, gazdasági, műszaki, minőségi szempontokat, valamint az ésszerűségi szempontokra is figyelemmel volt. Utalt a műszaki leírás mellékletkét képező 2.

számú mellékletre. A 2. számú mellékletből is egyértelműen látható, hogy a kérelmező által is említett SCADA rendszer a műszaki leírás 184-196. soraiban jelenik meg (Lokális SCADA célhardver), az első 1-183. sorokban a rendszer egyéb elemeivel kapcsolatos követelmények kerültek meghatározásra. Látható, hogy maga a rendszer nemcsak a SCADA célhardverből, hanem egyéb mérőkből, áramváltókból, szenzorokból, kommunikációs eszközökből és felügyeleti állomásokból épül fel, tehát ezen elemek együttesen képezik magát a komplett, komplex rendszert. Látható tehát az is, hogy a rendszernek csupán egy, de nagyon fontos része a SCADA célhardver, amely önmagában nem értelmezhető. Idézte a műszaki leírás 3. pontját és az 5.1. pontot, amely bemutatja a megvalósítandó rendszerrel kapcsolatos architektúrát. Ebből a leírásból egyértelműen látható, hogy egyrészt a centrumokban működő rendszerelem is tartalmaz SCADA elemeket, de maga a központi rendszerelem is SCADA elemekkel működik, azok a rendszernek a fő vezérelemei. A műszaki leírás további részéből is levezethető, hogy első körben a telephelyi szinten helyezkednek el a lokális helyi SCADA eszközök, itt történik meg a mérők integrációja és azokból történik az adatgyűjtés. Az eszköz illesztő driverek is itt kerülnek bevezetésre, amely által az adatok egységes adatmodellbe kerülnek letárolásra. A telephelyeken kerülnek telepítésre a helyi SCADA célhardverek is. A helyi célhardverek azok, amelyeket össze kell kötni a centrumokban elhelyezett felügyeleti állomásokkal és ezáltal kerülnek át az adatok a helyi szintről a centrum szintjére. A helyi szinten lévő SCADA rendszereknek összeköttetésben kell lenniük a centrumban elhelyezett SCADA célhardverrel, hogy a rendszerben szerzett adatok értékelhetőek legyenek. A telephelyek méréseinek adatai, kiegészülve a centrumhoz tartozó összes telephely adataival továbbításra kerül a valós idejű SCADA rendszerbe. A Centrumokban is létrejön egy hálózat, amire csatlakoznak a helyi SCADA célhardverek és a centrum és a központi SCADA hálózat közötti összeköttetések kialakítása is itt történik. A fentiek „központjában” kerül kialakításra a teljes körű SCADA hálózat, amelyből kinyerésre kerülnek az egyes jelentések, itt lesznek megtalálhatóak az egyes adatbázisok és az egyes alkalmazások is. A központi rendszer az, amely a Centrumokban elhelyezett felügyeleti állomásokat és azok, valamint a telephelyek adatait integrálja és fogja össze, aggregálja az adatokat. Ez a központi rendszer lesz képes az adatok kiértékelésére, összegzésre, analitika készítésre, a létesítmények összehasonlításra, előrejelzések készítésére (műszaki leírás 28. oldal, 5.6. Központi Szakrendszer és 5.7. Központi analitikai és riporting alkalmazás pontjai).

13. A fentiekből is egyértelműen látható, hogy a beszerzésnek műszakilag nagyon fontos elemei a SCADA hardverek, de az is látható, hogy az egész beszerzés arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevő ezen eszközöket több szinten a rendszerbe építse, integrálja, beszerelje a SCADA elemeket, azokat konfigurálja, a megfelelő kapcsolatokat kiépítse, azok köré építse fel a teljes rendszer architektúrát, azon hozzon létre teszt- majd pedig éles környezetet, és telepítse is. Álláspontja szerint tehát az, hogy szakmailag és műszakilag is az az indokolt, hogy az ajánlatkérő egységesen, egy rendszerként szerezze be a SCADA elemeket, hiszen így biztosítható, hogy a rendszer elemei a különböző architektúra szinteken megfelelően tudjanak egymással kommunikálni és a rendszer elemei között a kapcsolatok megfelelően működjenek. Hangsúlyozta továbbá, hogy a SCADA elemek és a rendszer egyéb elemeinek beszerzése térben és időben nem választható el egymástól, közöttük szoros az összefüggés, az egyes elemek szorosan kapcsolódnak egymáshoz és egymásra épülnek.

14. Előadta, hogy fentiekén túl a beszerzés megvizsgálható abból a szempontból is, hogy milyen hatással lenne a szerződés teljesítésére egy esetleges részekre történő ajánlattétel. A beszerzés célja szoftverfejlesztés is, a fejlesztendő szoftvernek kell összefognia, feldolgoznia a telepített okosmérőktől érkező információkat. A piacon többféle okosmérő eszköz található, amelyekre nincs egy egységes szabvány, azaz különböző típusú eszközök más interfészekon,

más módon kommunikálnak a központi kiszolgálóval. A kommunikációs protokollok között nincs átjárhatóság, azaz többféle gyártó által készített okosmérők nem egyforma módon kommunikálnak. A projekt célja több telephelyen elhelyezett okosmérők adatainak gyűjtése. Feltételezzük, hogy területileg és műszaki tartalom szerint is részekre bontja ajánlatát:

1. rész: 1. telephelyen történő okosmérő telepítés
2. rész: 2. telephelyen történő okosmérő telepítés
3. rész: 3. telephelyen történő okosmérő telepítés
4. rész: 4. telephelyen történő okosmérő telepítés
5. rész: Elemző és feldolgozó szoftver elkészítése
6. üzemeltetés.

Mivel az okosmérők nem szabványosak így ajánlatkérőnek két lehetősége van:

1. Kiválaszt egy kommunikációs protokollt (ami egy konkrét gyártóé) és erre írja ki a pályázatot, ami súlyosan versenykorlátozó lenne, mert a többi gyártó saját szabványa is megfelelő lehet az Ajánlatkérő által elért kívánt célnak.
2. Nem választ ki egy protokollt sem. Ebben az esetben az elemző és feldolgozó szoftver elkészítése kizárólag egy másik eljárással lenne lehetséges, hiszen ajánlattevő legkorábban csak akkor ismerheti meg, hogy milyen eszközök kerülnek leszállításra, ha már az 1-4. rész nyertes ajánlattevőjének kiválasztása megtörtént. Viszont, ha bármely piaci szereplő olyan okosmérő eszközt szállított, amely nem képes arra, hogy a szoftverre kiírt műszaki követelményekhez megfelelő adatot szolgáltatson, akkor a projekt kivitelezhetetlenné válik, vagy csak csökkentett képességekkel képes ellátni azt a feladatot, amire ajánlatkérőnek szüksége van. Az 1.-4. részek esetén egy még nem létező szoftverrel való kompatibilitást nem lehet műszakilag megfogalmazni. A Kbt. 58. §-nak megfelelően csak és kizárólag funkciókat határozott meg, a megvalósítás műszaki részleteire nem tett előírást. Amennyiben az eljárás több részre osztva valósult volna meg, olyan műszaki paramétereket kellett volna előírnia, amelyek a verseny korlátozásához vezethettek volna, azáltal hogy egy másik eljárásban beszerzendő szoftverrel kompatibilitást írt volna elő.

6. rész üzemeltetés:

Bármely termékre a jótállás csak és kizárólag szakszerviz általi javítás esetén áll fenn. Azaz ajánlattevőnek rendelkeznie kell az 1.-4. részben szállított termékekre megfelelő gyártói háttérrel. Az okoseszközök csak rendszerbe építve (elektromos, víz, gáz, stb.) működnek. A beüzemelés, csere csak úgy végezhető el, ha a gyártó által minősített szakember végzi, a gyári garancia csak ebben az esetben érvényesíthető.

A fentiekből is egyértelműen látható, hogy egy komplex rendszer egymással összefüggő hardver és szoftver komponensei nem szétválaszthatóak és az üzemeltetést is ugyanazon szállítónak kell megvalósítania.

15. Hivatkozott a Döntőbizottság D.324/15/2020. számú határozatában foglaltakra, amelyben kifejtett elvek mentén járt el, amikor összhangban a projekt előzőekben említett komplexitásával, nem látta gazdasági, műszaki és minőségi szempontokra tekintettel sem ésszerűnek a részajánlattétel biztosítását.

16. Vitatta azon kezdeményezői álláspontot, hogy a Lokális Scada és a centrumokban elhelyezett felügyeleti állomások elvárt követelményei lehetővé teszik, hogy több gazdasági szereplő (gyártó/forgalmazó) eszközei is felhasználhatók legyenek, ugyanakkor a rendszer integritása elsődleges szempont. Eltérő típusok szállítása esetén, amennyiben az elvárt paraméterei azonosak, elvileg nem merülhet fel kompatibilitási probléma, amennyiben a telepítésre kerülő eszközök operációs rendszere kompatibilis. Külső beszállító esetén azonban az eszközök rendszerbe történő integrációja csak valószínűsíthetően azonos, ha az operációs rendszeren futó alkalmazások és szolgáltatások is futtathatók. Ennek megfelelően további

tesztelések és kompatibilitási ellenőrzések nehezítik a folyamatot, amelyek többlet idő ráfordítást és többletköltséget jelenthetnek. Különböző beszállítók (akár szoftver, akár hardver esetén) megjelenése részajánlattétel esetén olyan integritási, üzemeltetési kockázatokat vehet fel, ami a projekt időbeli eredményes megvalósításának ellehetetlenüléséhez vezethet és egyértelműen semmilyen módon nem szolgálná, sőt veszélyeztetné a közpénzek hatékony és felelős gazdálkodás elve szerinti felhasználását.

17. A helyszíni mérők telepítése, konfigurációjának kiépítése és az eszközök rendszerbe illesztése során az eszközökkel összefüggő feladatok és felelősségi körök megkövetelik, hogy az eszközök egy rendszerként működjenek együtt. Ennek előfeltétele, hogy valamennyi mérő kommunikációja egységesítésre kerüljön. Ez egy-egy technológia alkalmazása esetén nem felmerülő feladat, a komplexitás ezzel növekszik, az alkalmas gazdasági szereplők köre lecsökken. Olyan gazdasági szereplőtől várható el, hogy valamennyi feladat és közmű tekintetében képes legyen a feladatot megvalósítani, aki ezen feladatok tekintetében rendelkezik tapasztalattal és kompetenciával, ismeri az egyes feladatok és közművek határfelületeit, így képes az integrációk megvalósítására is. A komplex referencia nélküli ajánlattevő egy-egy független rendszer felügyeletére vonatkozó megvalósításban szerzett gyakorlati tapasztalat esetén nem rendelkezik az integrálandó különböző rendszerelemek együttműködésére, együttes működtetésére vonatkozó tapasztalatokkal. Ez a komplexitás egy egységes rendszer megvalósítását teszi lehetővé egyedi rendszerek szállítása helyett. A jelenlegi közmű specializálódások (villamos, víz, távhő) éppen az ilyen rendszer szállítói specialitást ösztönzik párhuzamos rendszerek kiépítésével. A tárgyi eljárásban az átfogó és egységes szemléletű működés kialakítása a megcélzott feladat (pilot projektként). A beszerzésnek műszakilag nagyon fontos elemei a SCADA hardverek, de az is látható, hogy az egész beszerzés arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevő ezen eszközöket több szinten a rendszerbe építse, integrálja, beszerelje a SCADA elemeket, azokat konfigurálja, a megfelelő kapcsolatokat kiépítse, azok köré építse fel a teljes rendszer architektúrát, azon hozzon létre teszt- majd pedig éles környezetet, és telepítse is. Ennek megfelelően, szakmailag és műszakilag is az az indokolt, hogy az ajánlatkérő egységesen, egy rendszerként szerezze be a SCADA elemeket, hiszen így biztosítható az, hogy a rendszer elemei a különböző architektúra szinteken megfelelően tudjanak egymással kommunikálni és a rendszer elemei között a kapcsolatok megfelelően működjenek.

18. Végül hangsúlyozta, hogy a nyertes ajánlattevő a hardver elemek tekintetében nem egyetlen gyártó termékeit ajánlotta meg, amelyek egy rendszerbe történő integrálásával kapcsolatban az ajánlatkérőnek nem volt kifogása, hiszen érvényesnek nyilvánította az ajánlatot. Az eltérő gyártói termékek egy rendszerben történő zavartalan működését a műszaki leírásban meghatározott műszaki követelmények biztosították. Fentiekre figyelemmel az ajánlatkérő a hardver és szoftver elemek tekintetében úgy tudta volna biztosítani a részajánlat tétel lehetőségét, hogy az nem veszélyezteti a rendszer integritását.

19. A kezdeményezés második elemével összefüggésben hivatkozott a Kbt. 65. § (3) és (5) bekezdésében foglaltakra, majd azzal kapcsolatosan rögzítette, hogy a Kbt. nem tartalmaz rendelkezést arról, mi tekinthető a szerződés teljesítéséhez szükséges feltétel mértékének, ajánlatkérőre bízta annak megítélését, hogy a teljesítés szempontjából mit tekint fontosnak és nélkülözhetetlennek. Jelen eljárásban a Kbt. 65. § (3) bekezdésével és a Fővárosi Bíróság 14.K.33.419/2010/4. számú ítéletében foglaltakkal összhangban az eljárás speciális beszerzési tárgyára tekintettel határozta meg az alkalmassági követelményeket oly módon, hogy azt a műszaki leírás, és az ott rögzített elvárások komplexitását figyelembe véve - nem specifikálta túl, ugyanakkor biztosította, hogy a feladat ellátásához szükséges alapkövetelményeket teljesítő

gazdasági szereplők versenyezzenek a szerződés teljesítéséért. Álláspontja szerint az alkalmassági követelmény teljeskörűen megfelelt a fenti követelményeknek, hiszen a követelményeket a közbeszerzés tárgyára figyelemmel határozta meg és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írta elő. Figyelemmel volt a beszerzés tárgyának összetettségére is, arra, hogy a feladat ellátása során 7 közműre vonatkozóan kell feladatokat ellátni. Az egyes közművek telepítése eltérő szaktudást és tapasztalatot igényel. Minden közműszolgáltatónak külön előírásai vannak azon szakemberekre, akik megtervezhetik, illetve beépíthetik az okosmérőket, valamint a közműszolgáltatók különböző iparági szabványokat alkalmaznak, mely szabványok figyelembevétele különösen fontos. Különböző jogszabályok vonatkoznak a víz, gáz, villany, csatorna stb, rendszerekre való csatlakozás kiépítésére. Amennyiben ezt figyelmen kívül hagyja, akár törvénysértést is elkövethet. A projekt közművekben történő beavatkozást valósít meg, amely a hálózatok megbontásával jár, azzal, hogy a villamos, ivóvíz és fűtési hálózatokba mérők kerülnek beépítésre. Ezek a hálózathoz kapcsolódóan a tervezés és a kivitelezés során ismerni és alkalmazni kell a releváns jogszabályokat, szabványokat és a biztonsági előírásokat. A közművekbe való beavatkozás veszélyes, amely nem csak a beavatkozás során jelent érintettséget, hanem a beavatkozást követően is, ugyanis a beavatkozás után a beavatkozó felelős a rendszer épségéért és zártóságáért. A veszélyességi szempontok a felsorolt közművekben (felsorolás nem teljes körű):

- érintésvédelem, áramütés elkerülése
- villamos kötések kialakítása, elektromos tűz megelőzése
- ivóvízhálózat nyomásából, kötések hibájából eredő károk és sérülések elkerülése
- ivóvízhálózat vízminőségének a fenntartása
- fűtési hálózat a nyomás és magas hőmérsékletből eredő károk és sérülések elkerülése

Jelen eljárásban tehát nem elegendő egy közmű ismerete, az összes közmű szolgáltatás/szolgáltató folyamatának ismerete nélkül a szerződés határidőben, hatékonyan nem lenne megvalósítható.

20. Álláspontja és szakmai tapasztalata alapján olyan ajánlattevő képes a szerződés teljesítésére, aki egyszerre egy időben már végzett az összes közműre is kiterjedő felmérési és fejlesztési feladatot, mivel az összes közműre kiterjedő tapasztalat hiányában a nyertes ajánlattevő nem lenne bizonyítottan képes a szerződés határidőben és az ajánlatkérői elvárásoknak megfelelően történő teljesítésére! Ahogy a műszaki leírásból is látható, a nyertes ajánlattevő által ellátandó feladatok – amelyek egy teljes rendszer kiépítéséhez és megvalósításához szükségesek, teljeskörűen egymásra épülnek. A felmérési, tervezési, rendszertervezési, szerelési, konfigurációs, integrációs, szoftverfejlesztési, tesztelési, dokumentálási és oktatási feladatok teljeskörűen egymásra épülnek és az egyes feladatok nem hagyhatóak ki, vagy cserélhetőek fel egymással és időben is egymásra épülnek. Az egyes tervezési feladatok eredményeképpen szükséges lehet a helyszíneken az erősáramú, gyengeáramú, valamint csőhálózatok átalakítása is a mérőeszközök megfelelő elhelyezése érdekében. Nyilvánvalóan az a cél, hogy a fentiekre egy időben kerüljön sor, hogy az oktatási intézmények működése minél zavartalanabb lehessen. Az eszközök között gyengeáramú kapcsolat szükséges az eszközök adatainak összegyűjtése és koncentrálása érdekében, melyhez szakmai tapasztalatra és alkalmasságra szükség van a költséghatékony megvalósítás érdekében. A projektnek nem célja, hogy megismételje az elosztók és egyéb szolgáltatók által már lefolytatott vizsgálatokat, de anélkül, hogy a telephelyek összközműves bevonására sor kerülne (helyszínenként a lehetséges mértékben), nem lehet reprezentatív mintára épülő okos hálózati mérési rendszert kiépíteni és üzemeltetni. Az összközműves telephelyen belüli mérés kiépítése tehát egy szükséges kezdőlépés egy országos kiterjesztéshez. A projekt tapasztalatai alapján lehet az országos kiterjesztés műszaki paramétereit pontosítani, szükség esetén módosítani a

mintaprojekt közben felmerülő, esetleges technológiai korlátaira épített tapasztalatok alapján. Egy szereplő esetén a technológiai korlátok tisztán és világosan beazonosíthatók, míg több résztvevő esetén egy akadályozó tényező okainak a meghatározása nem lehetséges egyértelműen. A projekt megvalósításában, az összes rész-elem nélkül nincs lehetőség a projekt eredményes lefolytatására. Fentiekben túl látható egyrészt, hogy ajánlatkérő 300 db okosmérő beszerzésére és abból megvalósítandó rendszer fejlesztésére fogalmazta meg a közbeszerzés tárgyát, míg az alkalmassági követelmény 225 db okosmérőből álló rendszerre vonatkozott, amely nem haladja meg a Kbt.-ben is meghatározott 75%-os mértéket.

21. Irreleváns az a kérdés, hogy az ajánlatkérő 30 telephelyből csak 5 esetében várja el a komplex, 7 közműből történő teljesítést, hiszen a beszerzés célja egy 300 okosmérőből álló, 7 közművet is magában foglaló rendszer kifejlesztése, tehát az ajánlattevőnek rendelkeznie kell tapasztalattal az összes közművet is magában foglaló és ráadásul 225 okosmérőt tartalmazó rendszer kiépítésében. Mindezekre tekintettel tehát ugyancsak megfelelt a Kbt. 65. § (3) és (5) bekezdésében foglaltaknak, amikor bár ugyan 5 telephely tekintetében várja el a komplex, 7 közműből történő teljesítést, de egyetlen referenciát írt elő követelményként, jelentősen elmaradva a Kbt. 65. § (5) bekezdésében biztosított 75%-os szabálytól.

22. Felhívta a figyelmet a Fővárosi Bíróság 19.K.30.971/2008/14. számú ítéletében is rögzített azon jogértelmezésre is, mely szerint bármely műszaki paraméter meghatározásával az ajánlatkérő szükségszerűen kizár ajánlattevőket a versenyből, hiszen a feltételt teljesíteni nem tudó piaci szereplők nem tudnak érvényes ajánlatot tenni. A versenykorlátozó vagy kizáró követelmény meghatározása akkor tekinthető jogszerűnek, ha az indokolt. A jelenlegi jogalkalmazás, illetve döntőbizottsági gyakorlat szerint pedig akkor tekinthető indokoltnak a verseny korlátozása, ha az az ajánlatkérő adott feladatának ellátásához feltétlenül szükséges. Komplex megoldás megvalósítását kívánta elérni a megfelelő vállalkozó kiválasztásával. A csak néhány mérőből/almérőből álló rendszerek telepítésére és kezelésére alkalmas megoldást szállítani tudó vállalkozók nem biztosítják a megfelelő komplexitásra képes rendszer szállítási képességet, az integrációs képesség megfelelő szintjét. Mivel a jelenlegi pilot rendszert követően várhatóan megvalósuló országos rendszert is kezelni képes rendszer megvalósíthatóságát kívánjuk jelen fázisban előkészíteni, így a több mint két referenciával – „szétaprózott” – referenciák ebben a tekintetben korlátozott képességeket igazolnának és nem támasztják alá megfelelően a pilot rendszer hatékony megvalósításának képességét, illetve az annak alapján levonható következtetéseket a bevezetéssel kapcsolatosan. Az okosmérők száma a rendszer komplexitását jelentősen meghatározzák: a gyűjtött adatok mennyisége, az adatok hálózati továbbításának módja, megjelenítési eszköz stb. meghatározza a rendszer architektúráját. Egy lokális megoldás is tud 100-nál több mérőt kezelni (pl. egy okos épület rendszer), de nem alkalmazható egy országos rendszer alapjául. Fentiekben túl előadta, hogy olyan vállalkozót kívánt a teljesítésbe bevonni, aki képes ilyen mennyiségű mérő határidőben történő megvalósítására. Kiemelte, hogy nem határozta azt meg, hogy a 225 okosmérő milyen területekre (víz, villamos vagy hő) vonatkozzon, tehát akár egy területen 1 db, de a többi területen több darab okosmérő beszerzésével és rendszerbe építésével meg lehetett felelni az alkalmassági feltételeknek. Álláspontja szerint az alkalmassági követelmény nem versenykorlátozó, nem indokolatlan és nem túlzó sem az egyes alkalmassági követelmény elemekben, sem pedig összességében. Ajánlatkérő álláspontja az, hogy a beszerzés sokrétű, specifikus ismeretet igényel és komplex tartalmú, amely igényelte azt, hogy összetett alkalmassági követelmény kerüljön meghatározásra.

23. Hivatkozott végül a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.640.013/2015/4. ítéletére, amelynek értelmében az alkalmassági követelmények arányossági vizsgálatánál a mindenkorai törvény a közbeszerzés tárgyát (és a becsült értéket) jelölte meg kötelező viszonyítási pontként. A közbeszerzési tárgyat pedig valamennyi kiírási feltétel együtteséhez igazodóan kell értelmezni, tehát a műszaki leírásban meghatározott valamennyi specifikus adathoz (feladathoz) - a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig – lehet alkalmassági követelményt rendelni.

24. Az okosmérők száma és területe a rendszer komplexitását jelentősen meghatározza: többek között a gyűjtött adatok mennyisége, az adatok hálózati továbbításának módja, vagy a megjelenítési eszköz meghatározza a rendszer architektúráját. Egy lokális megoldás is tud 100-nál több mérőt kezelni (pl. egy okos épület rendszer), de nem alkalmazható egy országos rendszer alapjául. Fontos hangsúlyozni, hogy olyan ajánlattevőt kívánt a teljesítésbe bevonni, aki képes ilyen mennyiségű mérő határidőben történő megvalósítására. Kiemelendő az is, hogy nem határozta azt meg, hogy a 225 okosmérő milyen területekre (víz, villamos vagy hő) vonatkozzon, tehát akár egy területen 1 db, de a többi területen több darab okosmérő beszerzésével és rendszerbe építésével meg lehetett felelni az alkalmassági feltételeknek. A Kbt. 65. § (3) bekezdésével és a Fővárosi Bíróság 14.K.33.419/2010/4. számú ítéletében foglaltakkal összhangban az eljárás speciális beszerzési tárgyára tekintettel határozta meg az alkalmassági követelményeket oly módon, hogy azt – a műszaki leírás, és az ott rögzített elvárások komplexitását figyelembe véve - nem specifikálta túl, ugyanakkor biztosította, hogy a feladat ellátásához szükséges alapkövetelményeket teljesítő gazdasági szereplők versenyezzenek a szerződés teljesítéséért.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

25. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő 2021. július 13-án indította meg a közbeszerzési eljárását, ezért a Kbt. ezen időpontban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2022. február 15-én nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

26. A kezdeményezés első eleme szerint az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdését, mert nem biztosította a tárgyi beszerzés során a hardverek és a szoftverek részenkénti ajánlattételét.

27. Az Európai Parlament és a Tanács a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelve (a továbbiakban: Irányelv) preambuluma többek között az alábbi előírásokat tartalmazza:

(78) A közbeszerzésnek igazodnia kell a kkv-k igényeihez. [...] E célból, illetve a verseny fokozása érdekében az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell mindenekelőtt a közbeszerzések részekre bontására. A részekre bontás végezhető mennyiségi alapon, amikor is az egyedi közbeszerzések nagyságának meghatározásakor jobban figyelembe veszik a kkv-k kapacitását, vagy minőségi alapon, a különböző érintett ágazatoknak és szakosításoknak megfelelően, amikor az egyedi közbeszerzések tartalmát igazítják erőteljesebben a specializálódott kkv-szektorokhoz, vagy a különböző egymást követő projektszakaszok alapján. Az ajánlatkérő szerv számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy szabadon határozza meg az egyes részek nagyságát és tárgyát, továbbá hogy a beszerzés becsült értékének kiszámítására vonatkozó szabályokkal összhangban egyes részeket az ezen irányelvben megállapított eljárások alkalmazása nélkül ítéljen oda. Az ajánlatkérő szerv kötelességévé kell tenni, hogy mérlegelje a

közbeszerzések részekre bontásának célszerűségét, viszont meg kell hagyni számára a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján, igazgatási vagy igazságügyi felügyelet nélkül, önállóan és szabadon hozza meg a döntését. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna célszerű a közbeszerzést részekre bontani, az egyedi jelentésben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meg kell jelölni az ajánlatkérő szerv döntésének főbb okait. Ilyen ok lehet például, ha az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy a részekre osztás a verseny korlátozásával járhat, vagy fennáll annak a kockázata, hogy a szerződés teljesítése technikailag túlságosan bonyolult vagy túlságosan drága lesz, vagy az egyes részeket elnyerő különböző szerződő felek szükséges koordinálása súlyosan veszélyeztetheti a szerződés megfelelő teljesítését.

Az irányelv 46. cikke az alábbi előírásokat tartalmazza:

(1) Az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy, hogy valamely szerződést különálló részek formájában ítélik oda, és meghatározhatják az ilyen részek méretét és tárgyát. Azon szerződések kivételével, amelyeket az e cikk (4) bekezdésével összhangban kötelező részekre bontani, az ajánlatkérő szervek kötelesek megadni azon legfontosabb okokat, amelyek miatt úgy döntöttek, hogy nem bontják részekre a szerződést, és ezeket fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban vagy a 84. cikkben említett egyedi jelentésben.

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.

28. Az ajánlatkérő számára sem az Irányelv, sem a Kbt. kezdeményező által felhívott rendelkezése nem teszi kötelezővé a közbeszerzés részekre bontását. A normaszövegek lehetőségként tekintenek rá, illetve a Kbt. 61. § (4) bekezdése a kis- és közepes vállalkozások esélyegyenlőségének biztosítása érdekében azt írja elő, hogy vizsgálja meg az ajánlatkérő, hogy a beszerzés jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a részenkénti ajánlattételt, ha nem, a felhívásban ennek indokát köteles közölni. A jogkérdésben a Fővárosi Törvényszék 15.K.700.401/2018/5. számú ítéletében rögzített, jelen ügyben is irányadónak tekinthető joggyakorlat szerint „az Ajánlatkérő részéről a vizsgálati és az indokolási kötelezettség akkor valósul meg, ha a részekre bontás lehetőségét a Kbt. 61. § (4) bekezdésében foglaltak szerint vizsgálja és a részekre bontás mellőzését a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti jogszerű indokolással látja el. 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 Kúria pedig, a Kfv.IV.37.789/2018/5. számú ítéletében kiemelte, hogy „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 részajánlat-tételi 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.”

29. Tény, hogy jelen közbeszerzési eljárásban megvizsgálta az ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján a beszerzés részekre bontásának lehetőségét, hiszen ezzel kapcsolatos indokai szerepelnek a felhívás VI.3.7) pontjában. Indokai a beszerzés tárgyával voltak kapcsolatosak, az eszközök integritására és az eszközökre telepítendő szoftverek egységességére hivatkozott. Hangsúlyos, hogy a beszerzés tárgya egy rendszer (felhívás II.2.4) pontja, „SCADA rendszer”), amely valóban hardver és szoftver elemekből áll. A Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját, mely szerint a rendszer kiépítésére,

installálására és a későbbi karbantartásra is kedvezően hat, ha minden telephelyen pontosan azonos végponti elemek vannak felszerelve. A Kúria a már fentebb hivatkozott ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy „a 2014/24/EU Irányelv preambulának (78) bekezdése [...alapján...] a kis- és középvállalkozások igényeihez igazodó közbeszerzésre vonatkozó irányelvi előírás mellett is az ajánlatkérő szerv mérlegeli a közbeszerzés részekre bontásának célszerűségét és meg kell hagyni az ajánlatkérő számára azt a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján szabadon hozza meg a döntését.” A Döntőbizottság álláspontja szerint a kezdeményező nem igazolta, hogy az ajánlatkérő mérlegelési kötelezettségének nem tett eleget, továbbá nem támasztotta alá a jogorvoslati eljárás során kifejtett szubjektív álláspontját. Ezzel szemben az ajánlatkérő által a jogorvoslati eljárásban kifejtett érvrendszer alapját – egységes adatkezelés, értelmezés, az architektúrában végbemenő hierarchikus és vertikális szintű kölcsönös adatáramlás, az egyes okosmérők közötti egységes kommunikációs protokoll fontossága – a kezdeményező által nem cáfoltan a beszerzés tárgyának jellegével összefüggő műszaki szempontok képezik.

30. A Döntőbizottság nem találta a jelen beszerzéssel összefüggésben a Kbt. 61. § (4) bekezdésébe ütközőnek azt, hogy az ajánlatkérő nem bontotta részekre a közbeszerzési eljárást, ezért a kezdeményezés első eleme körében a jogsértés hiányát állapította meg.

31. A kezdeményezés második eleme szerint a felhívás M.1) alkalmassági feltétele nem korlátozódik a közbeszerzés tárgyára, másrészt az alkalmassági feltétel túlzó jellegű.

32. A Kbt. 65. § (3) bekezdése szerint az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

A Kbt. 65. § (5) bekezdés első mondata szerint a (3) bekezdésben foglaltaknak megfelelő ténylegesen szükséges mértékű előírásnak a referenciák körében azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő az adott közbeszerzés - a 19. § (3) bekezdésének alkalmazása nélkül számított - értékének legfeljebb 75 %-át elérő összegű, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75 %-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg.

33. Az irányadó jogszabályok keretei között az ajánlatkérő viszonylag nagy szabadsággal határozhatja meg azokat a feltételeket, amelyek alapján az ajánlattevőket a szerződés teljesítésére alkalmasnak, vagy alkalmatlannak minősíti. Az alkalmassági követelmények előírása során a lehető legszélesebb körben kell érvényesülnie a Kbt. alapelveinek és ennek megfelelően az alkalmassági követelményeknek a szükséges minimumra kell korlátozódniuk. Ez azt jelenti, hogy az alkalmassági feltételek nem lehetnek versenyt korlátozó, indokolatlan és túlzó feltételek, ugyanakkor az ajánlatkérő felelőssége, hogy a feltételek biztosítsák a szerződés teljesítésére alkalmas gazdasági szereplő kiválasztását. A Kbt. 65. § (3) bekezdésében szereplő garanciális rendelkezés előírásával a jogalkotó azt kívánta biztosítani, hogy a közbeszerzési eljárásban valódi és hatékony verseny alakuljon ki, továbbá minél több – a szerződés teljesítésére ténylegesen képes – gazdasági szereplő tegyen ajánlatot. Az ajánlatkérő köteles az alkalmassági követelmények meghatározását egyrészt a közbeszerzés tárgyára korlátozni, másrészt pedig az alkalmassági követelményeket legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig előírni, tekintettel a közbeszerzés becsült értékére is. A Döntőbizottság közbeszerzési joggyakorlata egységes a tekintetben, hogy az

alkalmatlanság oka csak olyan körülmény megléte vagy hiánya lehet, amely ténylegesen szükséges a szerződés teljesítéséhez. A jogvita eldöntésekor továbbá figyelemmel kell lenni a Kbt. 65. § (5) bekezdésére is, amely kimondja, hogy a Kbt. 65. § (3) bekezdése alkalmazásakor a ténylegesen szükséges mértékű referenciának azt kell tekinteni, ha az ajánlatkérő mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75 %-át elérő mennyiségű vagy mértékű, és tárgyát tekintve az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítás, építési beruházás, illetve szolgáltatás igazolását követeli meg.

34. A vitatott M.1) alkalmassági minimumfeltétel

- 1db,

- valamennyi, a projekt szempontjából releváns közművön és

- az energia hatékonyság szempontjából releváns környezeti mutatókon, úgy, mint villamos energia, hideg és melegvíz, hőmennyiség, valamint belső és külső hőmérséklet adatgyűjtést és központi képernyőn történő megjelenítését megvalósító mérési és kiértékelési rendszerfejlesztést magában foglaló,

- legalább 225 okosmérőből történő adatgyűjtést és központi képernyőn történő megjelenítését megvalósító,

- üzemelési tapasztalattal is rendelkező mérési és kiértékelési rendszer (szoftver hardver együttes) fejlesztésre kiterjedő szerződészerűen teljesített referencia volt.

35. A kezdeményező állította, hogy az előírás azért volt versenykorlátozó, mert az ajánlatkérő nem biztosította annak lehetőségét, hogy két referenciánál többel lehessen teljesíteni a minimumkövetelményt, továbbá kizárólag minden műszaki leírás szerinti feladatra és közműre kiterjedő referenciát fogadott el.

36. A Döntőbizottság megvizsgálta a tárgyi közbeszerzés műszaki feltételeit és megállapította, hogy a beszerzés tárgyát „300 darab [...] okos mérő eszköz” képezte. A felhívás II.2.4) pontjában rögzítésre került továbbá, hogy az okos mérők mindegyike legyen képes „közműtől függetlenül [...] részletes adatok (villamos energia [...] víz- és hőmennyiség [...]) mérésére és tárolására”, továbbá „biztosítja az adatok távolról történő kiolvashatóságát [...]”. A rendszerrel kapcsolatos elvárás volt az is, hogy az adatok központi képernyőn történő megjelenítésére képes legyen. Összességében kijelenthető, hogy az ajánlatkérő beszerzési igénye egy rendszer kiépítésére vonatkozott, a referenciakövetelményben a beszerzés tárgyánál ismertetett feladatok kerültek felsorolásra. Nem foghat helyt a kezdeményező azon hivatkozása, hogy azért nem kapcsolódik a beszerzés tárgyához a referenciakövetelmény, mert nem két rendszer kiépítésének igazolását követelte meg. Az ajánlatkérő számára ugyanis a beszerzési igénye szempontjából tekintve lényeges feltétel volt, hogy a hardverek és szoftverek egységes fejlesztés eredményeként kerüljenek bevezetésre, pont ezért nem bontotta részekre sem a közbeszerzését. Az, hogy a beszerzés tárgya egy komplex rendszer kialakítása volt az ajánlatkérő részéről, alátámasztja azt az elvárást az ajánlattevők felé, hogy amennyiben részt kívánnak venni a közbeszerzési eljárásban, képesek legyenek igazolni, hogy a jelenlegi feltételekkel korábban már teljesítettek szerződést. Nem volt a jogorvoslati eljárásban igazolt egyebekben, hogy az, hogy nem kettőnél több referenciával kellett alátámasztani az alkalmassági minimumkövetelményt, a Kbt. alapvető rendelkezéseibe ütközött volna a Kbt. 65. § (3) bekezdése alkalmazása szempontjából. A valóságban három ajánlattevő nyújtott be ajánlatot és bár közülük kettő ajánlata érvénytelen lett, az összegezés szerint annak oka nem az alkalmassági feltétel teljesítésének hiánya volt.

37. Rögzíteni kell végül azt is, hogy a Kbt. 65. § (5) bekezdése szerinti, referencia elfogadhatóságához szükséges mértéket jelen esetben az M.1) minimumkövetelmény nem vitatottan teljesíti.

38. Fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a második kezdeményezési elem tekintetében is megállapította a jogsértés hiányát.

39. A Döntőbizottság döntését a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján hozta meg, az eljárási költségek viseléséről pedig az Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett.

40. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdése b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2022. április 21.

***Dr. Fáry Zoltán sk.
közbeszerzési biztos
a tanács elnöke***

***Bonifert Zsolt sk.
közbeszerzési biztos***

***Dr. Andriska Szilvia sk.
közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Hivatalbóli kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Ajánlatkérő képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)