



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG

1026 Budapest, Riadó u. 5.

1525 Pf.: 166.

Tel.: 06-1/882-8594, fax: 06-1/882-8593

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma:

D.187/11/2018.

A tanács tagjai: Dr. Hunya István közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Fáry Zoltán közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Zombori Gábor Pál kamarai jogtanácsos

Az 1. rendű beszerzői kérelmezett neve: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
(Budapest, Visegrádi u. 49.)

A beszerző képviselője: Dr. Zsinka-Tóth Beáta felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó

A 2. rendű kérelmezett neve: PANNON GUARD Biztonsági Szolgáltató Zrt.
(Debrecen, Hatvan u. 39. 2. em. 3.)

A 2. rendű kérelmezett képviselője: Dr. Lupkovics György ügyvéd

A beszerzés tárgya: Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltség illetékességi területéhez tartozó M3 Archeopark elnevezésű, 49039m² területű ingatlan élőrös őrzés-védelmi feladatainak ellátására vállalkozási szerződés megkötése a Pannon Guard Biztonsági Szolgáltató Zrt.-vel, valamint a Debrecen, Vámospércsi út 84. szám alatti, öt épületrészből álló, 6000 m² alapterületű telephely élőrös őrzés-védelmi feladatainak ellátására vállalkozási szerződés a Pannon Guard Biztonsági Szolgáltató Zrt-vel - Kbt. mellőzése

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

H A T Á R O Z A T –ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az I. rendű beszerzői kérelmezett megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) 4. § (1) bekezdésében foglaltakat.

A Döntőbizottság az I. rendű beszerzői kérelmezettel szemben 1.500.000.-Ft, azaz egymillió-ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy az I. rendű beszerzői kérelmezett és a II. rendű kérelmezett között

Polgár külterület 0268/6 helyrajzi szám alatti „M3 Archeopark” elnevezésű ingatlan élőrös őrzés-védelmi feladatainak ellátására 2016.09.26; 2017.01.31;2017.03.31; 2017.04.21; 2017.05.12; 2017.06.02; 2017.06.23; 2017.07.13; 2017.07.31; 2017.08.25; 2017.09.15. napján létrejött valamint

Debrecen, Vámospércsi út 84. szám alatti ingatlan élőrös őrzés-védelmi, valamint portaszolgálati feladatainak ellátására 2016.12.20; 2017.06.30; 2017.07.04; 2017.07.06;

2017.07.13; 2017.08.18; 2017.09.08; 2017.09.29; 2017.10.05; 2017.10.09; 2017.10.13; 2017.10.17; 2017.10.20; 2017.11.10; 2017.12.04; 2017.12.08; 2017.12.12; 2017.12.15; 2017.12.20; 2017.12.21; 2018.01.12; napján létrejött szerződések semmiesek.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy ezen szerződések esetében az eredeti állapot nem helyreállítható.

A Döntőbizottság az I. rendű beszerzői kérelmezettel szemben az érvénytelenség jogkövetkezményeként további 2.000.000.-Ft, azaz kétmillió forint bírságot szab ki.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket a felek 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 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 Polgár külterület 0268/6 helyrajzi számú „M3 Archeopark” elnevezésű ingatlan előerős őrzés-védelmi feladatainak ellátására vonatkozóan az alábbi megbízási szerződéseket kötötte:

Szerződés megkötésének időpontja:	Szerződés időbeli hatályának kezdő napja:	Szerződés lejártának napja:
2016.09.26.	az ingatlan jelenlegi üzemeltetőjétől történő visszavétel napjától, előreláthatólag 2016. szeptember 15-étől	2016.12.31.
2017.01.31.	2017.01.01.	2017.03.31.
2017.03.31.	2017.04.01.	2017.04.21.
2017.04.21.	2017.04.22.	2017.05.12.
2017.05.12.	2017.05.13.	2017.06.02.
2017.06.02.	2017.06.03.	2017.06.23.
2017.06.23.	2017.06.24.	2017.07.14.
2017.07.13.	2017.07.15.	2017.08.04.
2017.07.31.	2017.08.05.	2017.08.25.
2017.08.25.	2017.08.26.	legfeljebb 756 óráig
2017.09.15.	2017.09.16.	2017.10.06.

A beszerző a szerződések megkötését megelőzően pályázati felhívást folytatott le, mely során több ajánlattevő közül végül a legalacsonyabb összegű ajánlatot tevő 2. rendű kérelmezettel kötötte meg a megbízási szerződéseket.

A megbízási szerződések műszaki tartalma azonos, valamint mindegyik megbízási szerződés bontó feltételként tartalmazta azt, hogy amennyiben a beszerző vagyongazdálkodói joga megszűnik az ingatlanon illetve a birtokba(vissza)adás megtörténik, a határozott idő letelte előtt a szerződés megszűnik.

2. 2016. január 17. napján kelt nyilatkozatában a beszerző képviselője kijelentette, hogy a beszerző közfeladatainak ellátásához a 0268/6 helyrajzi számú, Polgár város külterületén lévő „M3 Archeopark” elnevezésű ingatlan szükségtelen, ezért kezdeményezte azt, hogy a beszerző vagyongazdálkodói joga megszüntetésre kerüljön az ingatlanon.

3. A beszerző valamint az MNV Zrt. között 2017. augusztus 28. napján létrejött szerződéssel a felek a fent körülírt ingatlanra vonatkozó beszerzői vagyongazdálkodói jog megszüntetéséről állapodtak meg. A vagyongazdálkodási szerződés III.1. szerint a szerződés létrejöttének napján a beszerző vagyongazdálkodói joga megszűnt. A szerződés V.1. pontja szerint az ingatlan birtokbaadását a felek a szerződés létrejöttét követő 30 napon belül lebonyolítják. A szerződés hivatkozott pontja szerint a beszerzőt terhelte a birtokbaadás napjáig az ingatlan őrzés-védelmi kötelezettsége.

4. A beszerző az 1. pontban meghatározott, teljesülésbe ment szerződések alapján teljesített szolgáltatások alapján benyújtott számlák alapján nettó 16.880.160.-Ft értékben teljesített kifizetést a 2. rendű kérelmezett részére.

5. A beszerző Debrecen, Vámospercsi út 84. szám alatti ingatlan élőerős őrzés-védelmi, valamint portaszolgálati feladatainak ellátására vonatkozóan az alábbi megbízási szerződéseket kötötte:

Szerződés megkötésének időpontja:	Szerződés időbeli hatályának kezdő napja:	Szerződés lejártának napja:
2016.12.20.	2016.12.20.	2017.06.30.
2017. 06.30.	2017.07. 01.	2017.07.04.
2017.07.04.	2017.07.05.	2017.07.09.
2017.07.06.	2017.07.10.	2017.07.30.
2017.07.13.	2017.07.31.	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés hatályba lépésének napjáig, de legkésőbb 2017. augusztus 20. napjáig
2017.08.18.	2017.08.21.	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés hatályba lépésének napjáig, de legkésőbb szeptember 10. napjáig
2017.09.08.	2017.09.11.	2017.10.01.
2017.09.29.	2017.10.02.	2017.10.05.
2017.10.05.	2017.10.06.	2017.10.09.

2017.10.09.	2017.10.10.	2017.10.13.
2017.10.13.	2017.10.14.	2017.10.17.
2017.10.17.	2017.10.18.	2017.10.21.
2017.10.20.	2017.10.22.	2017.11.11.
2017.11.10.	2017.11.12.	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés hatályba lépésének napjáig, de legkésőbb december 4. napjáig
2017.12.04.	2017.12. 05.	2017.12. 08.
2017.12.08.	2017.12.09.	2017.12.12.
2017.12.12.	2017.12.13.	2017.12.16.
2017.12.15.	2017.12.17.	2017.12.20.
2017.12.20.	2017.12.21.	legfeljebb 48 óráig
2017.12.21.	2017.12.22.	legfeljebb 756 óráig
2018.01.12.	2018.01.12.	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés hatályba lépésének napjáig, de legkésőbb 2018. június 30. napjáig

6. A határozat 5. pontjában körülírt szerződések műszaki tartalma azonos volt.

7. A Türr István Képző és Kutató Intézet jogelődjével a Debreceni Regionális Képző Központtal kötött közbeszerzési szerződés alapján a Sector Hungary Zrt. látta el a 4034 Debrecen, Vámospércsi út 84. szám alatti ingatlan élőerős őrzés-védelmi, valamint portaszolgálati feladatait. A Sector Hungary Zrt. 2016. szeptember 22. napján kelt, a beszerző Hajdú Bihar Megyei kirendeltségének címzett, levelében a szerződést 2016. december 20. napjára felmondta.

8. A Türr István Képző és Kutató Intézet, melynek telephelye volt a 4034 Debrecen, Vámospércsi út 84. szám alatti ingatlan, 2016. augusztus 31. napjával megszűnt. A jogutódja részben a beszerző lett.

9. A beszerző Hajdú Bihar Megyei Kirendeltsége a beszerzőnél közbeszerzési eljárás lefolytatását kezdeményezte a 2017. július 13. napján kelt levelében. A tervezett közbeszerzési eljárás részajánlat tételi lehetőség engedése nélkül a két fent hivatkozott telephely őrzés-védelmi feladatainak ellátására vonatkozott 12 hónap időtartamra. A tervezett közbeszerzési eljárás becsült értékét 38.776.320.-Ft ban jelölte meg a kezdeményező.

10. A beszerző az 5. pontban meghatározott, teljesülésbe ment szerződések alapján teljesített szolgáltatások alapján nettó 21.837.233.-Ft értékben benyújtott számlák alapján nettó 18.825.756.-Ft értékben teljesített kifizetést a 2. rendű kérelmezett részére.

A hivatalbóli kezdeményezés

11. A hivatalbóli kezdeményező 2018. május 18. napján nyújtotta be a 24-357/1/2018. iktatószámú kezdeményezését a Döntőbizottsághoz a Kbt. 152. § (1) bekezdés c) pontja alapján, a Kbt. 4. § (1) bekezdésében foglaltak megsértésének gyanúja miatt. Kérte a jogsértés

megállapítását a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján, valamint bírság kiszabását a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontjára tekintettel.

12. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság feladatellátásának, valamint működésének és gazdálkodásának ellenőrzése” tárgyú ellenőrzése során jutott tudomására a jogsértés gyanúja. A jogsértés megtörténtének napjaként 2016. szeptember 26. napját (első szerződés megkötésének napja) míg a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként a 2018. március 19. napját (dokumentumok részére történő megküldés napja) jelölte meg a hivatalbóli kezdeményező.

13. A hivatalbóli kezdeményezés szerint a jelen határozat 1. valamint az 5. pontjában részletezett szerződések értékét egybe kellett volna számítani, s ez alapján az 1. pontban részletezett szerződések vonatkozásában a beszerző jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Előadta továbbá, hogy a határozat 5. pontjában körülírt szerződések értéke önmagában meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, így azok esetében az egybeszámítási szabályok figyelmen kívül hagyásával is megállapítható a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése.

14. Az egybeszámítási kötelezettség tekintetében előadta, hogy a szerződő felek azonossága, az azonos műszaki tartalom, a szerződések időbeliségének egyezősége mind az egybeszámítási kötelezettséget indokolja.

15. 2018. június 19. napján a kezdeményezésében foglaltakat fenntartotta, hivatkozása szerint a szerződések azonos célja az volt, hogy a használatában lévő ingatlanok ne maradjanak őrizetlenül, emiatt a szolgáltatások felhasználásának közvetlen célja, egymással való közvetlen összefüggése megállapítható. Előadta, hogy sem az őrzött ingatlanok funkciója, sem az ingatlanok egymástól való távolsága nem releváns az őrzésre kötött szolgáltatások becsült értékének a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti meghatározása szempontjából.

Az I. rendű beszerzői kérelmezett észrevétele

16. Az I. rendű kérelmezett 2018. május 28. napján kelt észrevételeiben kérte a jogsértés hiányának megállapítását. Hivatkozott arra, hogy a Kbt. 111. § d) pontja alapján a szerződés szerinti szolgáltatás 18 millió forintig kivételi körbe tartozik. Hivatkozott arra, hogy 2017-ben a jelen határozat 9. pontjában leírtak szerint közbeszerzési eljárást kezdeményezett, mely végül nem került megindításra éppen azért, mert az M3 Archeopark kikerült a beszerző vagyongazdálkodásából, így arra vonatkozóan őrzés-védelmi kötelezettsége nem állt fenn.

17. A két ingatlan őrzés-védelmi kötelezettségére vonatkozó beszerzések vonatkozásában előadta, hogy a két ingatlan egymástól kb. 60 km-re van. A két ingatlan funkciója teljes mértékben különböző, hisz az Archeopark nem szükséges az alapfeladata ellátásához. Hivatkozása szerint az időbeliség sem állt fenn, hisz a az M3 Archeopark őrzés-védelmére vonatkozó eljárás 2016. augusztusában került lefolytatásra, míg a debreceni telephely átvétele – a Türr István Képző és Kutató Intézet megszüntetése nyomán - csak 2016. szeptember 1. napjától került sor.

E körben hivatkozott továbbá arra, hogy a debreceni telephelyre vonatkozó beszerzési igény csak 2016. december 20. napjától állt fenn, hisz addig a korábbi szolgáltató látta el a feladatokat.

Hivatkozott továbbá arra, hogy a debreceni telephelyre 2016. december 20. napján kötött szerződés tartalmazta, hogy a 7.999.999.-Ft nettó ellenértéknél a szerződés megszűnik. A további szerződések értéke pedig nem érte el a 18 milliós értékhatárt így a jogellenes mellőzés ezen szerződésekre sem állapítható meg.

18. 2018. június 26. napján kelt észrevételében nyilatkozott arra vonatkozóan, hogy a jelen határozat 1. és 5. pontjában rögzített szerződések alapján, 2. rendű kérelmezett pontosan milyen összegben állított ki számlát, s az 1. rendű kérelmezett milyen értékben teljesített kifizetést. Előadta továbbá, hogy a Debrecen, Vámospércsi út 84. sz. alatti telephely vonatkozásában a még ki nem fizetett számlák várhatóan kifizetésre kerülnek.

A 2. rendű kérelmezett észrevétele

19. 2018. június 8. napján kelt észrevételében kérte a jogsértés hiányának megállapítását. A beszerzői észrevételben részletezett körülményeken túl előadta, hogy az 1. rendű kérelmezett, mint megrendelő magatartása kívül esik 2. rendű kérelmezett hatókörén, arra nem gyakorolhat semmilyen hatást.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

20. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást 2018. május 22. napján D.186/2018. és D.187/2018. számon megindította. A Döntőbizottság D.186/9/2018. számon az ügyeket egyesítette, így a két külön telephelyre vonatkozó beszerzéseket egy eljárás keretében vizsgálta.

21. A Döntőbizottság az alkalmazandó jogszabály vonatkozásában az alábbi megállapításokat tette.

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezésében a közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzése vonatkozásában kezdeményezte jogorvoslati eljárás lefolytatását. A következetes döntőbizottsági és bírósági gyakorlat alapján a hivatalbóli kezdeményezésre nem a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésekor, hanem a szerződés megkötése, vagy ha ez nem állapítható meg, bármely fél teljesítésének megkezdésekor hatályos szabályok az irányadóak (pl. Fővárosi Bíróság 13.Kpk.45.041/2010/3., 13.K.33.128/2009/9., 13.K.33.129/2009/14. sz. döntései). A kezdeményezés alapján a Döntőbizottságnak 32 db szerződést kellett vizsgálnia, azonban a szerződések alapján a beszerző 2 telephely vonatkozásában szerzett be őrzési szolgáltatást folyamatosan, így a Döntőbizottság az alkalmazandó anyagi jogszabály tekintetében a beszerzés megkezdésének (telephelyenkénti első szerződés megkötésének) napját tekintette az alkalmazandó anyagi rendelkezést megalapozó jogi ténynek. Ennek megfelelően a Döntőbizottság az alkalmazandó anyagi jogszabály tekintetében két normaállapotot alkalmazott eljárása során, mely egybeesik telephelyenként külön-külön az első szerződés megkötésének napjával.

A Polgár külterület 0268/6 helyrajzi számú „M3 Archeopark” elnevezésű ingatlan élőerős őrzés-védelmi feladatainak ellátására vonatkozó megbízási szerződést a kérelmezettek első alkalommal 2016. szeptember 26. napján kötötték meg, s ezt követően a szolgáltatás folyamatos volt egészen 2017. október 6. napjáig. A Debrecen, Vámospércsi út 84. szám alatti ingatlan élőerős őrzés-védelmi feladatainak ellátására vonatkozó szerződést a felek első alkalommal 2016. december 20. napján kötötték meg, s ezt követően a szolgáltatás folyamatos volt.

Az eljárásjogi szabályok tekintetében a Döntőbizottság megállapította, hogy a jogorvoslati eljárás 2018. január 1. napját követően indult és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) 143. § (átmeneti rendelkezések) (1) bekezdése szerint az Ákr. rendelkezéseit az Ákr. hatályba lépését (2018. január 1. napja) követően indult eljárásokban alkalmazni kell. Ezzel összefüggésben a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXXVI. törvény (továbbiakban: Mód2 tv.) több eljárásjogi rendelkezéssel módosította a Kbt. XXI. fejezetét. A Mód2 tv. alkalmazására vonatkozó Kbt. 197. § (8) bekezdését ezért a Döntőbizottság akként értelmezte, hogy a Mód2 tv.-e módosított eljárásjogi rendelkezéseket 2018. január 1. napját követően indult jogorvoslati eljárásokban alkalmazni kell, azzal, hogy a Mód2 tv.-el módosított anyagi jogi rendelkezéseket a Kbt. 197. § (8) bekezdésében meghatározott átmeneti rendelkezéseknek megfelelően kell alkalmazni.

Ennek megfelelően a Döntőbizottság a szerződések tekintetében a 2016. szeptember 26. napján és a 2016. december 20. napján hatályos Kbt. anyagi jogi rendelkezéseit vette figyelembe. A releváns anyagi – és a döntésben lent részletezett – jogszabályok mindkét időállapotban azonos tartalommal szabályozták a kérdést, így a döntésben jelölt jogszabályi hivatkozások mindkét szerződés vonatkozásában azonos tartalommal relevánsak.

A jogorvoslati eljárásra vonatkozó eljárásjogi szabályok tekintetében pedig a jogorvoslati eljárás megindításának napján (2018. május 22.) hatályos eljárásjogi rendelkezéseket alkalmazta.

22. A 21. pontban foglaltak figyelembevételével a Döntőbizottság rögzíti továbbá, hogy a Mód2 tv. rendelkezéseivel módosított eljárásjogi szabályok szerint amennyiben a jogorvoslati eljárása keretében megállapítja, hogy a beszerző a közbeszerzési eljárást jogtalanul mellőzte, úgy a Kbt. 2018. május 22. napján hatályos rendelkezései alapján hivatalból megállapítja a semmisséget, illetve, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglaltak alapján nem semmis, valamint megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítható-e. A törvényi rendelkezések nyomán ugyanakkor a jogorvoslati eljárásban kérelmezetti pozícióba bevonásra került – függetlenül a kezdeményezésben foglaltaktól – a szerződést megkötő 2. rendű kérelmezett is, hisz a semmisség megállapítása azokat a szerződéseket érinti, melyben szerződő fél volt, eljárásjogi jogállását, így ez határozta meg.

23. A Döntőbizottságnak jogorvoslati eljárása során vizsgálnia kell az eljárásjogi feltételeket, mely jelen hivatalbóli kezdeményezés nyomán – kérelmezettek által sem vitatottan – fennálltak. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés gyanújáról a feladatköre ellátása körében szerzett tudomást, valamint a tudomásszerzésétől számított kezdeményezésre nyitva álló szubjektív, valamint a jogsértés megtörténtétől számított objektív kezdeményezési határidőt megtartotta. Fentiek alapján a hivatalbóli kezdeményezésben megfogalmazott jogsértés gyanúja érdemi vizsgálatának akadályja nem volt.

24. Az ügy érdeme vonatkozásában a Döntőbizottságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a határozat 1. pontjában valamint a határozat 5. pontjában részletezett szerződésekkel beszerzett szolgáltatások tekintetében a 1. rendű beszerzői kérelmezett megsértette-e a Kbt. 4. § (1) bekezdésében meghatározott közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettségét. Ezzel összefüggésben a Döntőbizottságnak abban is állást kellett foglalnia, hogy a két külön telephelyre vonatkozó szolgáltatásokra vonatkozó beszerzés értékét a Kbt. 19. § -a alapján egybe kellett volna-e számítani, vagy azok a Kbt. 4. § (1) bekezdése szerinti kötelezettség megítélése tekintetében külön beszerzésnek számítanak-e.

25. Az ügy érdeme szempontjából releváns jogszabályok az alábbiak voltak:

A Kbt. 2. § (7) szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi. E törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni.

A Kbt. 5. § (1) bekezdésének c) pontja szerint e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett minden költségvetési szerv.

A Kbt. 8. § (1) Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

(4) A szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A Kbt. 15. § (1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

a) európai uniós jogi aktusban meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: uniós értékhatárok);

b) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott közbeszerzési és koncessziós beszerzési értékhatárok (a továbbiakban: nemzeti értékhatárok).

A Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.

(4) Ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés - 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított - becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.

A Kbt. 17. § (2) Az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:

a) az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy

b) az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

(3) A szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat:

- a) határozott időre, négy évre vagy annál rövidebb időre kötendő szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás;
- b) határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.

A Kbt. 19. § (1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

A Kbt. 111. § E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő

d) a 3. melléklet szerinti bármely szolgáltatásra, ha annak becsült értéke a tizennyolcmillió forintot nem éri el;

26. A Kbt. 4. §-a alapján közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében. Következésképpen 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 esetén nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

27. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5. §-a alapján ajánlatkérőnek minősül-e. A beszerző központi költségvetési szerv, így a Kbt. 5. § (1) bekezdésének c) pontjában foglaltak szerint ajánlatkérő.

28. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e. A beszerző nyilatkozata szerint a határozat 1. és 5. pontjában hivatkozott szerződések alapján mindössze 38.717.393.-Ft értékben szerzett be szolgáltatást 2. rendű kérelmezettől. A Döntőbizottság fentiek alapján megállapította, hogy az 1. rendű beszerzői kérelmezett és a 2. endű kérelmezett viszonyában a szolgáltatással ellenszolgáltatás állt szemben, ezért a beszerzés visszterhesnek minősül.

29. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe. A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződések alapján történő beszerzések a Kbt. 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősül, továbbá a Kbt. 3. számú melléklete szerinti nyomozási és biztonsági szolgáltatások közé tartozik.

30. A Döntőbizottság negyedikként a beszerzés értékét vizsgálta, valamint azt, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt. A Kbt. 16. §-a a közbeszerzés becsült értékének meghatározásának szabályait rögzíti. E körben a Döntőbizottság

elsődlegesen rögzíti, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén minden esetben azt kell vizsgálni, hogy a (köz)beszerzés becsült értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt. A becsült érték megállapításának jogkövetkezményei minden esetben az ajánlatkérőt terheli.

Jelen beszerzés tárgya rendszeresen visszatérő szolgáltatásnak számít, hisz a beszerző rendszeres beszerzési igénye, hogy a telephelyeinek vagyónvédelmét ellássa, így a szerződés tárgya szerinti szolgáltatások ellátása folyamatos. Ugyanakkor a beszerző nagy számú határozott idejű szerződéseket kötött a szolgáltatás megrendelés tárgyában. A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése során vizsgálatok ugyanakkor minden esetben a szerződések valós értéke is ismert, s ebből lehet megállapításokat tenni.

A Kbt. hivatkozott szabályai figyelembe vételével az egyes telephelyekre vonatkozó beszerzések (becsült) értékének megállapítása során nem az egyes szerződések értékét kellett figyelembe venni, hanem a Kbt. 17. § (2) vagy (3) bekezdés szerinti számítási mód szerinti értéket. Az egyes telephelyekre vonatkozóan kötött nagyszámú szerződés pusztán egy jogtechnikai megoldás, melynek az egyes szerződéses értékek egybeszámításának közbeszerzési jogi kötelezettség tekintetében nincs semmi relevanciája. Az egyes telephelyekre vonatkozó egyes szerződések tárgya azonos, az, hogy az időbeli hatályát az egyes szerződéseknek miként állapítják meg a felek az a közbeszerzés értékének számítására vonatkozóan nincs jelentősége, hisz a jelen esetben az egy évre vonatkozó beszerzés értékét, vagy a határozott idő szerinti értéket kell figyelembe venni. A szerződések időbeli hatálya tekintetében fentiek szerint hangsúlyozandó, hogy azt nem az egyes szerződések vonatkozásában, hanem a beszerzési igény kielégítésének folyamatossága tekintetében értékelte a Döntőbizottság, így a szerződések értékét egybe kellett számítani.

Hangsúlyos e körben továbbá a Kbt. 19. § (1) bekezdése alapján, hogy bármely meghatározási mód esetén a becsült érték meghaladja a közbeszerzési értékhatárt úgy közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége fennállt. Ennek megfelelően nyilvánvalóan alaptalan azon 1. rendű beszerzői védekezés, mely az egyes szerződések értékének külön-külön meghatározásából indulva kívánta a jogsértés hiányát igazolni.

31. A hivatalbóli kezdeményezés alapján a Döntőbizottság csupán e két telephely vonatkozásában vizsgálhatta a közbeszerzési kötelezettséget. A becsült érték meghatározása tekintetében releváns kérdés, hogy a két telephelyre vonatkozó beszerzések értékét egybe kell-e számítani.

32. A két telephely vonatkozásában a Döntőbizottság az alábbi megállapításokat tette. A Kbt. ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelések esetén írja elő az egybeszámítási kötelezettséget. A cél vizsgálata tehát elsődleges, mely tekintetében elsődlegesen a szerződések tárgyát kellett megvizsgálni. E körben megállapítható, hogy a telephelyenkénti szerződések tárgyai egységesen azt a célt szolgálták, hogy az 1. rendű beszerzői kérelmezett vagyonkezelésében, használatában lévő ingatlanjainak élőerős őrzés-védelmét megvalósítsa. Az ingatlanok rendeltetése a Döntőbizottság álláspontja szerint nem rendelkezik relevanciával, hisz mindkét ingatlan a vizsgált szerződéses időszakban az 1. rendű kérelmezett vagyonkezelésében volt. A beszerzés tárgya szerinti szolgáltatás beszerzési igénye és az ingatlan funkciója között egyébként sincs összefüggés, hisz az ingatlanokban végzett tevékenység a beszerzések műszaki tartalmára, s nem a beszerzés szükségességére lehet kihatással jelen tényállásbeli helyzetben. Ennek megfelelően megállapítható, hogy a telephelyenkénti beszerzések közvetlen célja azonos volt.

33. A beszerzési igény keletkezése vonatkozásában (időbeliség) az alábbi megállapítások tehetők. E tekintetben az alábbi releváns időpontokat vizsgálta a Döntőbizottság.

A határozat 2. pontjában rögzítettek szerint 2016. január 17. napján kelt levelében az 1. rendű kérelmezett kezdeményezte, hogy az M3 Archeopark ingatlanon a vagyonkezelői joga

megszűnjön. A 2016. szeptember 26. napján megkötött szerződés rendelkezései alapján az ingatlan üzemeltetése a korábbi üzemeltetőtől 2016. év során visszakerült az 1. rendű beszerzői kérelmezethez. A Türr István Képző és Kutató Intézet 44067-4/2016/JCIV számú megszüntető okirat 2016. augusztus 19. napján kelt, s 2016. augusztus 31. nappal rendelkezett a megszüntetésről. A debreceni telephely őrzését ellátó gazdasági szereplő 2016. szeptember 22. napján kelt levelében mondta fel a korábbi szerződést.

Fenti időpontokból látható, hogy bár 2016. év közben a két telephely vonatkozásában ellátandó feladatok egymástól függetlenül folyamatosan változtak, s az M3 Archeopark ingatlan tekintetében nem volt előre látható, hogy a vagyonkezelése a beszerzőnek mikor szűnik meg, ugyanakkor a szolgáltatás megrendelések becsült értékének meghatározásakor nem tekinthetők jelen tényállásbeli helyzetben olyan körülményeknek, melyek megalapoznák azt, hogy a becsült érték meghatározásakor ne kellett volna figyelembe venni ezen ingatlanokat együttesen. A fenti időpontok alapján ugyanis egyértelmű, hogy 2016. szeptember 26. napján, de ezen beszerzés tervezésekor 2016. augusztusában is már ismert volt a debreceni telephely őrzésére vonatkozó 1. rendű beszerzői kérelmezett kötelezettsége, így azzal, annak értékével, számolni kellett volna.

E körben megjegyzi a Döntőbizottság, hogy az 1. rendű beszerzői kérelmezett 2017. év során tervezett közbeszerzése tekintetében maga is a 2 telephely 12 hónapos üzemeltetésével kalkulált, s a becsült értéket is a Kbt. 17. § -a alapján határozat meg.

Fentiek alapján a beszerzési igény felmerülésének vizsgálata tekintetében is arra a következtetésre jutott a Döntőbizottság, hogy a két telephely tekintetében kellett volna meghatározni a beszerzés értékét, s ez alapján dönteni a közbeszerzési kötelezettségről.

34. A Döntőbizottság döntése során figyelembe vette továbbá azt, hogy a két telephelyre vonatkozó szerződések szerződéses feltételei lényegében azonosak, az ellátandó feladat lényegében azonos, továbbá a szerződő felek, és a kifizetések forrása is mind azonos volt.

35. A közbeszerzési értékhatárra vonatkozóan a Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 111. § d) pontja szerint 18 millió forintig kivételi körbe tartozik a (uniós értékhatárt el nem érő) jelen tényállás szerinti szolgáltatás megrendelés. Fentiek alapján ugyanakkor megállapítható, figyelemmel az 1. rendű kérelmezett határozat 18. pontban rögzített nyilatkozatára, és annak okirati bizonyítékaira, hogy az vizsgált beszerzések értéke meghaladta a közbeszerzési értékhatárt, továbbá a 18 millió forintot, így 1. rendű beszerzői kérelmezettnek a jelen határozat 1. valamint 5. pontjában részletezett szerződések megkötését megelőzően közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

36. Fentiek alapján Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva megállapította, hogy az 1. rendű beszerzői kérelmezett elmulasztotta a Kbt.-ben rögzített jogszabályi kötelezettsége szerint közbeszerzési eljárás lefolytatását, amivel megsértette a Kbt. 4. §-ban foglaltakat.

37. A szerződések semmissége tekintetében a Döntőbizottság az alábbi megállapításokat tette.

Tekintettel arra, hogy a szerződések érvénytelenségi oka fennáll, így a Kbt. 137. § (1) bekezdése alapján a szerződések semmiek. A Kbt. 165. § (2) bekezdése alapján a Döntőbizottság a rendelkező részben foglaltak szerint megállapította a szerződések semmisségét. A semmisség megállapítás mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre. Szolgáltatás megrendelés a szerződések tárgya, mely tekintetében az eredeti állapot visszaállításának nincs helye, hisz az őrzés-védelmi feladatokat a 2. rendű kérelmezett már teljesítette.

38. A Döntőbizottságnak a megállapított jogsértésre tekintettel további jogkövetkezményként bírságot kellett kiszabnia a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság a bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzíti, hogy szerződéses érték nettó 38.717.393.-Ft volt. A Döntőbizottság mérték vonatkozásában a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltak szerint az eset összes körülményét értékelte, különösen a jogsértés súlyát, mely szerint a közbeszerzési eljárás mellőzése az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogsértésnek minősül, hisz a közbeszerzési szabályozás célja, alapelvei érvényesülésének garanciája vész el mellőzés esetén. Értékelte továbbá, hogy a beszerzővel szemben az elmúlt két évben több alkalommal került jogsértés megállapításra. (D.192/2018., D289/2017.) A Döntőbizottság értékelte azt, hogy a jogsértés nem reparálható.

A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott bírságot szabta ki.

39. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a 137. § (1) bekezdése 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)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege - az eset összes körülményét figyelembe véve - legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

40. E semmiség alapján alkalmazandó jogkövetkezmény tekintetében a Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján kiszabandó közigazgatás bírság a Kbt. hivatkozott rendelkezései alapján elkülönül a Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerinti bírságtól. A Kbt. 165. § (7b) pontja szerinti bírság mértékénél a Döntőbizottság figyelembe vette a 38. pontban hivatkozott szerződéses értéket. Kiemelten értékelte, hogy a szerződéses időszak több mint egy éves időszak volt, mely idő alatt a beszerzőnek lehetősége lett volna a jogsértést megszüntetni. E körben értékelte azt is, hogy önmagában a debreceni telephelyre vonatkozó ellenérték meghaladta a közbeszerzési értékhatárt, így a jogsértése szándékos volt. Ezen szándékos magatartást támasztja alá, hogy maga is megkezdte a közbeszerzési eljárás előkészítését, mely kétségtelen jele annak, hogy közbeszerzési kötelezettségével tisztában volt. A Döntőbizottság a polgári jogi jogkövetkezmény keretében is értékelte, hogy a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése nem csak közbeszerzési jogi szempontból minősül súlyos jogsértésnek. A közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által.

A polgári jogi jogkövetkezmények tekintetében a beszerző javára értékelte, hogy az M3 Archeopark ingatlan vonatkozásában fennállt beszerző vagyongazdálkodási jogának megszüntetése folyamatban volt, melynek pontos határidejével nem tudott számolni. Értékelte továbbá, hogy a szerződéseket pályáztatás előzte meg. Fentiek alapján az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki.

41. A Döntőbizottság a költségek viseléséről az Ákr. 125. §-ában foglaltakra figyelemmel rendelkezett.

42. A határozat rendelkezése(i) közigazgatási perben történő elbírálását a 2015. évi 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. § (2) bekezdés a) pontja és a 13. § (11) bekezdése szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselet 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 9.

*Dr. Hunya István sk.
a tanács elnöke*

*Söpkéz Gusztávné sk.
közbeszerzési biztos*

*Dr. Fáry Zoltán sk.
közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Dr. Zombori Gábor Pál kamarai jogtanácsos KRID: 122386938
2. Dr. Zsinka-Tóth Beáta felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó Kapcs.kód: 9936de59bd7e772472315169f1ff28b5
3. Dr. Lupkovics György ügyvéd Kapcs.kód: 07cab162cb64f753caf6a5616840e6b5
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (Helyben)