



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

1525 Pf.: 166.

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

E-mail: dontobizottsag@kt.hu

Az ügy iktatószáma: D.189/17/2018.

A tanács tagjai: Pulainé Dr. Horváth Hajnalka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Berekméri Ágnes közbeszerzési biztos, Dr. Telek Katalin közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Innovációs és Technológiai Minisztérium
Budapest, Fő utca 44-50.

A képviselője: Rátky és Társa Ügyvédi Iroda
Budapest, Ady Endre u. 19/A.
Dr. Rátky Miklós ügyvéd

Az I. rendű ajánlatkérő: Nemzeti Fejlesztési és Stratégiai Intézet Nonprofit Kft.
Budapest, Horvát utca 14-24.

A képviselője: Dr. Szalma Borbála felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A II. rendű ajánlatkérő: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
Budapest Visegrádi u. 49.

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

A közbeszerzés/beszerzés tárgya: Vállalkozási szerződés a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt keretében a Pest megye 2222 hrsz. 2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147. Napraforgó Speciális Otthon épületeinek energetikai felújítására

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

H A T Á R O Z A T - o t.

A Döntőbizottság a jogsértés hiányát állapítja meg.

A jogorvoslati eljárás során felmerült további 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 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. 2016. szeptember 28-án az NFSI Nemzeti Fejlesztési és Stratégiai Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (továbbiakban I. rendű ajánlatkérő) és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban II. rendű ajánlatkérő) konzorciumi tagok, konzorciumi együttműködési megállapodást kötöttek, melynek keretében a konzorcium tagjai a KEHOP-5.2.2. Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program „Középületek kiemelt épületenergetikai fejlesztései” tárgyú felhívásra a KEHOP-5.2.2-16-2016-00021 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtottak be, amelyet a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programokért Felelős Helyettes Államtitkárság, mint a KEHOP-5.2.2. Operatív Program Irányító Hatósága (a továbbiakban: Támogató) a 2016. szeptember 6. napján kelt, EPVF/21384-1/2016-NFM iktatószámú támogató levél szerint támogatásban részesített.

A konzorciumvezető az I. rendű ajánlatkérő volt, feladata a projekt megvalósítása, valamint a konzorcium fenntartása és megfelelő működtetése érdekében koordinálja a konzorcium működését.

2. A II. rendű ajánlatkérő meghatalmazta a konzorciumvezetőt, hogy a támogatási szerződést, és annak esetleges módosításait, valamint a kifizetési igénylés részeként benyújtandó dokumentumokat nevükben és helyettük benyújtsa. A II. rendű ajánlatkérő nevére szóló benyújtandó dokumentumokat az érintett tag köteles cégszerűen aláírni, illetve a jogszabályban meghatározott esetekben záradékolni. A II. rendű ajánlatkérő meghatalmazta továbbá a konzorciumvezetőt, hogy minden olyan nyilatkozatot megtegyen a konzorcium nevében és javára, amely a projekt támogatási szerződés szerinti határidőben történő megvalósításához szükséges.

3. A meghatalmazás kiterjedt a projekt megvalósításához szükséges árubeszerzés és építési beruházás tárgyában beszerzési és közbeszerzési eljárások konzorciumvezető általi lebonyolítására. Az építési beruházás tárgyában kötendő vállalkozási szerződést, továbbá annak esetleges módosítását és a teljesítésigazolást a II. rendű ajánlatkérő köti meg és írja alá, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, a 2014-2020 programozási időszakban a Kormány által a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe utalt energiahatékonyság növelését célzó beruházások megvalósításáról szóló 435/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés értelmében a konzorciumvezető által lebonyolított eljárás nyertesével. Egyéb beszerzési tárgyak vonatkozásában lebonyolított közbeszerzési vagy beszerzési eljárások eredményeként létrejövő szerződéseket, azok esetleges módosításait, valamint a teljesítésigazolásokat a konzorciumvezető írja alá.

4. A megállapodás 3.3. pontja szerint a projekt megvalósítása érdekében a tagok közül a konzorciumvezető a beszerzési, közbeszerzési eljárások lebonyolítását, a tag az építés – a beruházás megvalósítása érdekében a konzorciumvezető által lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként a nyertes vállalkozóval vállalkozási szerződés aláírását, a kivitelezés teljesítése során a szerződés szerinti teljesítés ellenőrzését, a teljesítési igazolások kiállítását, a részszámlák, számlák befogadását és kifizetését vállalta.

5. A konzorciumvezető 3.3. pont első bekezdésében foglalt előkészítési, közbeszerzési, a tájékoztatás, nyilvánosság biztosítása, valamint a műszaki ellenőri feladatainak ellátása tekintetében jogosult, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti egybeszámítási szabályok figyelembevételével megállapított érték szerint beszerzési vagy közbeszerzési eljárást lefolytatni és a feladatok ellátásához szakértői szolgáltatást igénybe venni, figyelembe véve a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. mellékletében foglalt előírásokat.

A konzorciumvezető jelen Megállapodásban szabályozott közbeszerzéseket és beszerzéseket a közbeszerzési és beszerzési szabályzata alapján bonyolítja, a közbeszerzési eljárások lefolytatásához szükséges, a jogszabály által előírt minőségbiztosítási folyamatokban, az ahhoz szükséges nyilatkozatokat megteszi.

6. A megállapodásban foglaltaknak megfelelően a konzorciumvezető, I. rendű ajánlatkérő valamint a II. rendű ajánlatkérő közbeszerzési eljárásokat folytattak le, melynek egyik eljárása volt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megye 2222 HRSZ; 2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147. épületet érintő közbeszerzési eljárás, melyet 2018. január 15-én a Kbt. 115. § (1) bekezdésben rögzített feltételek fennállása alapján, hirdetmény közzététele nélküli, az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével indított, tárgyalás nélküli nemzeti közbeszerzési eljárás szabályai szerint kezdeményeztek.

A felhívás 5. pontja szerint a közbeszerzés tárgya és mennyisége:

A 435/2015. (XII. 28.) Korm. rendeletben ajánlatkérő feladatai között nevesítésre került többek között a 2014–2020 programozási időszak Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programja (továbbiakban: KEHOP) terhére finanszírozott, közszféra szervezet épületenergetikai célú beruházása megvalósítását célzó kiemelt projektek megvalósításához szükséges közbeszerzési eljárások lebonyolítása. Ennek megfelelően jelen közbeszerzési eljárás tárgya a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt kivitelezési munkáinak megvalósítása az ajánlattevők részére kiadásra kerülő közbeszerzési dokumentumokban részletezettek szerint.

Az épületenergetikai felújítási/korszerűsítési kivitelezési tevékenység főbb tervezett mennyiségei:

- Homlokzati nyílászárók cseréje kapcsolódó munkáival
Homlokzati nyílászárók cseréje 207.12 m²
- Padlás utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival
Járható/teherbíró padlásfödém utólagos közetgyapot hőszigetelése 1452 m²
- Homlokzat utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival
Homlokzati EPS és lábazati XPS hőszigetelési rendszer kialakítása az OTSZ szerinti tűzgátló sávokkal 1674 m²

A szerződés átalánydíjas jellegére tekintettel a fenti mennyiségek és feladatok tájékoztató jellegűek.

A részletes feltételeket az ajánlattételi dokumentáció (műszaki leírás) tartalmazza.

A felhívás 6. pontja szerint: A szerződés meghatározása, amelynek megkötése érdekében a közbeszerzési eljárás lefolytatásra kerül:

Vállalkozási szerződés a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt keretében a Pest Megye 2222 HRSZ 2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147. Napraforgó Speciális Otthon épületeinek energetikai felújítására.

Az ajánlattételi határidő 2018. január 29. napja 10:15 óra volt.

A felhívás 23.28. pontja szerint az ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. 29. § (1) bekezdése alapján más ajánlatkérő nevében (is) folytatja le a közbeszerzési eljárást a

konzorcium vezetőjeként. Az ajánlatkérő a felhívás 1.1. pontjában megjelölt ajánlatkérő nevében is végzi a beszerzést. Jelen közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő vállalkozási szerződés megrendelője a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság. (AK17756)

Az eljárás eredményeként a II. rendű ajánlatkérő Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, mint „Megrendelő” és a H. Conzept Ingatlan Kft., mint „Vállalkozó” vállalkozási szerződést kötöttek 2018. április 24-én.

A szerződésben foglalt munkák ellenértéke: 48.403.145.- forint + Áfa), azaz bruttó 61.471.994.- Ft volt.

A szerződés IV.5/ pontja alapján a megrendelő – aki a Nemzeti Fejlesztési és Stratégiai Intézet Kft. konzorciumvezető és a közte, 2016. szeptember 28. napján létrejött „Konzorciumi együttműködési megállapodás támogatásban részesített projekt megvalósítására” tárgyú szerződés alapján egyúttal konzorciumi tag is – a műszaki átadás-átvétel tervezett időpontjáról értesíti a konzorciumvezetőt, egyúttal felhívja, hogy a konzorciumvezető és a műszaki ellenőr között létrejött megbízási szerződés alapján hajtsa végre a műszaki ellenőrzést, biztosítsa – ha annak feltételi fennállnak – a műszaki ellenőr szakmai teljesítésigazolásának megadását, valamint a műszaki átadás-átvétel során a műszaki ellenőr közreműködését. A szakmai teljesítésigazolásokat a műszaki ellenőr megküldi a konzorciumvezető és a konzorciumi tag részére 2 eredeti példányban.

A Megrendelő képviselőjében az eljárás lefolytatására és a Vállalkozó általi (rész)teljesítés alapján kiállított (rész)teljesítésigazolás kiállítására Bátorfi Zsolt főigazgató nevében és képviselőjében eljárva, meghatalmazás útján az SZGYF illetékes megyei kirendeltségének igazgatója jogosult abban az esetben, amennyiben a műszaki ellenőr az alátámasztó dokumentációt megvizsgálta, jóváhagyta és a teljesítés igazolással egyetért.

7. A konzorciumi megállapodásban foglaltaknak megfelelően lefolytatott másik közbeszerzési eljárás kezdeményezésére 2018. január 15-én került sor a Kbt. 115. § (1) bekezdésben rögzített feltételek fennállása alapján, hirdetmény közzététele nélküli, az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésével indított, tárgyalás nélküli nemzeti eljárásrendben.

A felhívás 5. pontja szerint a közbeszerzés tárgya és mennyisége:

A 435/2015. (XII. 28.) Korm. rendeletben az ajánlatkérő feladatai között nevesítésre került többek között a 2014–2020 programozási időszak Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programja (továbbiakban: KEHOP) terhére finanszírozott, közszféra szervezet épületenergetikai célú beruházása megvalósítását célzó kiemelt projektek megvalósításához szükséges közbeszerzési eljárások lebonyolítása. Ennek megfelelően jelen közbeszerzési eljárás tárgya a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt kivitelezési munkáinak megvalósítása az ajánlattevők részére kiadásra kerülő közbeszerzési dokumentumokban részletezettek szerint.

I. rész tekintetében:

A projekt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Főváros 15793 HRSZ 1025 Budapest, Csátátka u. 69.-71.- Cseppkő u. 74. C1, C2, C3, C4 épületeit érinti.

Az épületenergetikai felújítási/korszerűsítési kivitelezési tevékenység főbb tervezett mennyiségei:

-Homlokzati nyílászárók cseréje kapcsolódó munkáival

Homlokzati nyílászárók cseréje 673 m²

II. rész tekintetében:

A projekt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Főváros Megye 11407 HRSZ 1021 Budapest, Hűvösvölgyi út 165. I., III. és IV. épületeit érinti.

Az épületenergetikai felújítási/korszerűsítési kivitelezési tevékenység főbb tervezett mennyiségei:

- Padlás utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival

Padlás hőszigetelőse 791,33 m²

- Homlokzat utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival

Homlokzati és lábazati hőszigetelési rendszer kialakítása az OTSZ szerinti tűzvédelmi közetgyapot sávokkal 1338,55 m²

- Homlokzati nyílászárók cseréje kapcsolódó munkáival

Homlokzati nyílászárók cseréje 445 m²

III. rész tekintetében:

A projekt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Főváros 11371/2 HRSZ 1021 Budapest, Heinrich István u. 2. épületét érinti.

Az épületenergetikai felújítási/korszerűsítési kivitelezési tevékenység főbb tervezett mennyiségei:

- Homlokzati nyílászárók cseréje kapcsolódó munkáival

Homlokzati nyílászárók cseréje 161 m²

IV. rész tekintetében:

A projekt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Főváros Megye 17345/1 HRSZ, 1032 Budapest Szőlő u.60. "B";"C";"D" épülete(i)t érinti

Az épületenergetikai felújítási/korszerűsítési kivitelezési tevékenység főbb tervezett mennyiségei:

- Homlokzati nyílászárók cseréje kapcsolódó munkáival

Homlokzati nyílászárók cseréje 271,41 m²

- Padlás utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival

Padlástér utólagos közetgyapot hőszigetelése 416,4 m²

- Lapostető utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival

Tető hő- és vízszigetelése 751,63 m²

- Homlokzat utólagos hőszigetelése kapcsolódó munkáival

Homlokzati EPS és lábazati XPS hőszigetelési rendszer kialakítása az OTSZ szerinti tűzgátló sávokkal 476,15 m²

Az ajánlatkérő a részajánlattétel lehetőségét biztosította.

A 2018.január 29-i ajánlattételi határidőre 3 ajánlattevő tett ajánlatot mind a 4 részre.

Az ajánlatkérő 2018.március 28-án megküldte az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót. Mind a 4 rész tekintetében a Kopp Export-Import Kft. lett a nyertes ajánlattevő.

A felek a vállalkozási szerződéseket 2018.május 25-én megkötötték az alábbi vállalkozói díjon:

1. rész nettó 90.744.146.-Ft

2. rész nettó 96.539.662.-Ft

3. rész nettó 21.383.820.-Ft

4. rész nettó 78.220.873.-Ft

A hivatalbóli kezdeményezés

8. A hivatalbóli kezdeményező, mint támogatást nyújtó irányító hatóság a Kbt. 152. § (1) bekezdésének g) pontja, valamint a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 160. § (4) bekezdése alapján kezdeményezte jogorvoslati eljárás lefolytatását az ajánlatkérőkkel szemben. Hivatkozott arra, hogy az ajánlatkérők a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt keretében több - a Kbt. 115. § (1) bekezdés szerinti nemzeti eljárásrendben - közbeszerzési eljárást folytattak le ugyanabban a tárgyban. Kiemelte az eljárások közül a vállalkozási szerződés a „Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság épületeinek energetikai felújítása” című, KEHOP-5.2.2/16-2016-00021 azonosító számú projekt keretében a Pest megye 2222 hrsz. 2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147. Napraforgó Speciális Otthon épületeinek energetikai felújítására kiírt közbeszerzési eljárást.

Az I. rendű ajánlatkérő az EMIR felületen a közbeszerzési eljárás utólagos ellenőrzését 2018. április 3. napján kezdeményezte a 2018/03/É/02449 azonosítószámon. Az eljárás utóellenőrzési jelentése szerint az ajánlatkérők az adott közbeszerzési eljárást nem szabályosan folytatták le, ezáltal pedig a közbeszerzési eljárás magas kockázati besorolást kapott. Előadta, hogy az I. rendű ajánlatkérő közbeszerzési tervéből megállapíthatóan a közbeszerzési terv egyes beszerzések leírásaként az alábbi megnevezés „épület energetikai korszerűsítést célzó építészeti felújítási munkák” került feltüntetésre. A közbeszerzési tervben az érintett sorok „CPV kód” oszlopai is azonos kódokat tartalmaznak.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre. Az egy építési beruházás meghatározása a vizsgálat elsődleges szempontja annak megítélésével kapcsolatban, hogy építési beruházások esetében mi számít a Kbt. hivatkozott rendelkezése szerinti egy egységnek.

Amennyiben az ajánlatkérő különböző telephelyeken azonos tárgyú műszaki tevékenységeket rendel meg, akkor különös tekintettel vizsgálandó azok egysége. Egy egységet képezhet az azonos tárgyú építési/műszaki tevékenység akkor is, ha azokat az ajánlatkérő különböző szervezeti egységei tekintetében kell elvégezni abban az esetben, ha azok rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése megállapítható. A földrajzi hely különbözősége önmagában az építési beruházások esetében sem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét, hiszen a műszaki-gazdasági funkcionális egység egyes esetekben ilyenkor is fennállhat. Az azonos ajánlatkérő által fenntartott két különböző helyrajzi számon található épület felújításának (amelyek mindegyike energetikai felújítást, az ablakok cseréjét, a fűtési rendszer korszerűsítését és a homlokzat felújítását foglalja magában) értékét az ajánlatkérő nem bonthatja részekre, amennyiben a beszerzés egyéb körülményei (például, hogy az egységes igényként megfogalmazott beszerzéseket az ajánlatkérő egy időben kívánja megvalósítani) az egyes beszerzések rendeltetésének azonosságára, felhasználásuk közvetlen összefüggésére utalnak. A Közbeszerzések Hatóság útmutatója is felhívja az építési beruházások körében is a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

Ezzel szemben az ajánlatkérők álláspontja szerint a tárgyi közbeszerzési eljárás nem esik egybeszámítási kötelezettség alá más semmilyen egyéb beszerzéssel.

A közbeszerzési terv tartalma, valamint a Közbeszerzési Adatbázis tartalma alapján feltételezhető, hogy az ajánlatkérők az egybeszámítási szabályokat nem megfelelően alkalmazták. Vélelmezhető, hogy a nem megfelelően alkalmazott egybeszámítási szabályok miatt nem megfelelő eljárásrendben került az eljárás lefolytatásra. Ezen vélelmet erősíti az a tény is, hogy a kedvezményezett szintén 2018. április 3. napján kezdeményezte a 2018/03/É/02450 EMIR azonosítószámú közbeszerzési eljárás ellenőrzését, mely eljárás tartalma teljes mértékben alátámasztja a hivatalbóli kezdeményező érvelését, ezáltal pedig - többek között - ezen eljárás is érintett a részekre bontás tilalmára vonatkozó rendelkezések megsértésében.

A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint ezen eljárásokkal az ajánlatkérők megsértették a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseit, a 16. § (4) bekezdését, valamint a 115. § (1) bekezdését, és ezzel összefüggésben az ajánlatkérők fentiekben részletezett jogsértő rendelkezései alapvetően befolyásolhatták az érdekelt gazdasági szereplők részvételét az eljárásban, egyúttal a verseny szűkítését eredményezték.

A jogsértő esemény megtörténte időpontjának 2018. január 15. napját az eljárást megindító hirdetmény feladásának napját jelölte meg, míg a jogsértésről való tudomásszerzésének 2018. április 3. napját jelölte meg, amely napon a kedvezményezett elektronikus úton állásfoglalás nyújtása iránti kérelemmel fordult az irányító hatósághoz az általa lefolytatott közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban.

A hivatalbóli kezdeményező csatolta az I. rendű ajánlatkérő közbeszerzési tervét, melynek 4. pontjában meghatározott eljárások vonatkozásában kérte a jogsértés megállapítását.

Az I. rendű ajánlatkérő észrevétele

9. Kifejtette, hogy nem ért egyet a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakkal, előadta, hogy a hivatalbóli kezdeményező 2018. május 24. napján kelt szabálytalansági eljárás lefolytatásáról és annak egyidejű felfüggesztéséről szóló tájékoztatást küldött a részére, miszerint a tárgyi eljárás során a becsült érték meghatározása során tévesen járt el, így a közbeszerzési eljárás az utóellenőrzés során magas kockázati besorolást kapott a Kbt. részekre bontás tilalmára vonatkozó rendelkezéseinek vélelmezett megsértése miatt és egyidejűleg kezdeményezte a jogorvoslati eljárás megindítását.

Hivatkozott arra, hogy a Kbt., valamint a Közbeszerzési Hatóság jogértelmezést és joggyakorlatot segítő 2013. évi és 2017. évi ún. egybeszámítási útmutatója az építési beruházások egybeszámításának vizsgálati szempontjaként az „egy építési beruházást” említi, mely fennállásának megítélésekor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. Előbbieket a 2017. évi KH Útmutató az Európai Bíróság C-16/98. sz. ítéletére hivatkozással mondja ki. Előzőekre tekintettel tehát vitatandó a vizsgálati vélelem alapja, hiszen az egybeszámítási szabályok alkalmazásának megfelelősége tekintetében a vizsgálatnak elsődlegesen a Kbt. rendelkezéseire kellett volna támaszkodnia.

A közbeszerzési terv és a Közbeszerzési Adatbázis alapként való használatának helytelenségét támasztja alá, hogy a tárgyi eljárást tartalmazó közbeszerzési tervvel szemben a Kbt. minimális adattartalmi követelményt nem támasztott, ekként a minden ajánlatkérőt egyformán terhelő egybeszámítási kötelezettség vizsgálatának az ad hoc és ajánlatkérőnként eltérő tartalmú és ebből adódóan nem minden esetben megfelelő alapot adó közbeszerzési terv nem tekinthető kellően objektív és minden ajánlatkérő esetében egyformán alkalmazható alapnak az egybeszámítási kötelezettség teljesítésének megítélése során. Előzőeket támasztja

alá, hogy amennyiben az ajánlatkérő beszerzési igénye a közbeszerzési tervében annak felmerülési idejére tekintettel nem szerepel, az ajánlatkérő egybeszámítási kötelezettsége akkor is fennáll.

A Közbeszerzési Adatbázis a lefolytatott eljárások adatait tartalmazza, az egybeszámítás ajánlatkérői vizsgálata azonban a közbeszerzési eljárás előkészítése során, vagyis annak megindítása előtt történik, továbbá a Közbeszerzési Adatbázisnak jogszabály által sem definiált célja és rendeltetése az egybeszámítási kötelezettség teljesítése során alapul szolgál, ezért nem értett egyet a hivatalbóli kezdeményezővel abban, hogy az adatbázis tartalma alapján volt megállapítható a vélelmezett jogsértés.

10. Az ajánlatkérő a becsült érték vizsgálatok a Kbt. szerint járt el és azt vizsgálta mi tekinthető egy építési beruházásnak a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálati szempont alapján. Ajánlatkérő eljárásának helyességét a vizsgálat azon megállapítása is alátámasztja, mely szerint „A földrajzi hely különbözősége önmagában az építési beruházások esetében sem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét, hiszen a műszaki-gazdasági funkcionális egység egyes esetekben ilyenkor is fennállhat.” A tárgyi projektek esetében az elsődleges szempontként alkalmazandó műszaki-gazdasági funkcionális egység alapján eldönthető az egybeszámítás kérdése, ugyanis a projektben felújításra kerülő épületek nem kapcsolódnak egymáshoz műszaki funkciójukat tekintve, azok önállóan funkcionálnak és az építési beruházások keretében történő műszaki tartalom megvalósulása sincs kihatással csak arra az épületre amelyen megvalósul, nem eredményez műszaki funkcionális változást vagy megtakarítást a másik épületen. A projektben szereplő épületek gazdasági funkciójukban is elkülönülnek egymástól, ugyanis egyfelől önálló költségvetéssel rendelkeznek, önállóan gazdálkodnak, másfelől a projekt által eredményezett megtakarítások is épületi szinten keletkeznek és kerülnek kezelésre, ezáltal épületenként értelmezendők. Előzőek alátámasztására az intézmények fenntartója, a II. rendű ajánlatkérő is nyilatkozott.

Hivatkozott továbbá a Döntőbizottság D.375/8/2017. számú határozatára, mely álláspontja szerint egyértelműen alátámasztja az észrevételében foglaltakat.

„...Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban. Bíróság) a C-16/98. sz. ítéletében kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. Az ítéletből következik, hogy a közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósíthatóak-e meg a beruházások...”

„...A Döntőbizottság álláspontja szerint, amennyiben az egyes építési beruházások önállóan funkcionálnak, azaz rendeltetésüket egyenként is megvalósítják, akkor azok a becsült érték meghatározása szempontjából részekre bonthatók...”

„...A beszerző részéről megvalósított építési beruházások nem képeznek egységes beszerzést, azok tartalma, természete eltérő volt, továbbá rendeltetésüket önállóan is betöltötték. Az egyes építési beruházások műszaki és gazdasági funkcionális egysége nem állapítható meg, a beszerző jogszerűen bontotta részekre az egyes beszerzéseket, így a beszerzőt nem terhelte közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége...”

Hivatkozott arra, hogy megjelenített műszaki tartalom (energetikai felújítás, az ablakcsere, a fűtési rendszer korszerűsítés, és a homlokzat felújítás) lévén szó magasépítési energiahatékonysági célú beruházásokról minden projekt tekintetében ilyen formán azonos, ami nem alapoz meg kétséget kizáróan egybeszámítási kötelezettséget.

Előzőeket támasztják alá a Bíróság C-16/98. sz. ítéletének 13., 50., 61., 70. és 71. pontjai: „...A villamosenergia-ellátó hálózatokon végzendő munkák leírása az erre vonatkozó hirdetményekben azonos volt; (...) A közvilágítási hálózatokon végzendő munkák leírása a megfelelő hirdetményekben szintén azonos volt;(...)

...az egymástól független, helyi villamosenergia-ellátó, illetve közvilágítási hálózatokról van szó, következésképpen az e hálózatokat érintő munkák nem egy funkcionális, illetve gazdasági folytonosságot mutató egységes építmény létrehozatalához járulnak hozzá.

...A Bizottság a hálózatok földrajzi folytonosságára, az építési beruházási programok egyidejűségére, az építési beruházásoknak a vonatkozó hirdetményekben szereplő azonos leírására és mindezek a Sydev által biztosított összehangolására hivatkozik.

Következésképpen annak ellenére, hogy az egyes közvilágítási hálózatok gazdasági és műszaki rendeltetése megegyezik a Vendée megyében található összes többi hálózat rendeltetésével, nem lehet úgy tekinteni, hogy mindezek a hálózatok egy megyei szinten egységes gazdasági és műszaki rendeltetéssel rendelkező együttest alkotnak.

Következésképpen a Bizottság e kifogását el kell utasítani.”

A KEHOP-5.2.2 pályázati felhívásban önállóan támogatható beruházási tevékenységek – amelyek mindegyikének megvalósulása nem feltétel az egyes építkezések esetében, azaz a pályázat által rögzített legtágabb elszámolható és a projekt keretében megvalósítható műszaki tartalom a következő volt:

I. Az épületek hőtechnikai adottságainak javítása a felújításban érintett épület, épületek, vagy egymással érintkező épületekből álló épületcsoport részén vagy egészén.

II. Intézmények fűtési, hűtési, szellőztetési és használati melegvíz rendszereinek korszerűsítése.

Megújuló energiafelhasználásra vonatkozó tevékenységek:

III. Napkollektorok alkalmazása használati melegvíz igény részbeni vagy teljes kielégítése céljából és/vagy fűtéstámasztásra.

IV. Biomassza, azon belül mezőgazdasági melléktermék, kertészeti melléktermék, energianövény, erdészeti fő és melléktermék, faipari és egyéb ipari hulladék és melléktermék vagy ezek vegyes felhasználása fűtésre és/vagy fűtéstámasztásra.

V. Hőszivattyú alkalmazása alapfűtésre és/vagy használati melegvíz-termelésre és/vagy fűtéstámasztásra.

VI. Geotermikus energia hasznosítása fűtésre, vagy fűtéstámasztásra, és/vagy használati melegvíz-termelésre.

VII. Napelemek alkalmazása hálózati, vagy autonóm (hálózatra nem kapcsolódó) villamosenergia-termelés céljából, kizárólag a fejlesztésben érintett épület villamosenergia-ellátásához.

A műszaki-gazdasági funkcionális egység elve mentén háromhelyszínes példával mutatta be, hogy a beruházás a különböző helyszíneken nem kapcsolódnak egymáshoz. A Dévaványán megvalósuló kazáncsere nem befolyásolja a kecskeméti és a bélépátfalvai helyszíni fűtési rendszerének működését, azaz a másik két helyszíni fűtési rendszerének korszerűsítése nem eredményezi Dévaványa fűtési rendszerének korszerűsítését, továbbá amennyiben valamelyik helyszínen meghibásodás lép fel, az nem befolyásolja a többi helyszínen a fűtés működését.

A Kecskeméten és Dévaványán elhelyezett napelem rendszerek, önálló rendszerként működnek és látják el funkciójukat, a beruházások munkafolyamatai egymástól függetlenül végezhetőek, továbbá a beruházások eredményeként jelentkező megtakarítások is

épületenként mutatkoznak. Nincs az épületek között olyan jellegű műszaki összefüggés, ami által egymás gyakorlati műszaki működését befolyásolnák.

A támogatható műszaki tevékenységek meghatározása az épületekre külön-külön történt a legoptimálisabb energetikai megtakarítás és a helyi igények figyelembevételével.

Hangsúlyozta továbbá, hogy csupán a műszaki-gazdasági funkció egységének vizsgálata alapján nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy mire vonatkozik az egybeszámítási kötelezettség. Kisegítő szempont lehet különösen az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés. Ezek közül nem áll fenn az egyidejűség, a projekt építési beruházásainak bonyolítása 2016. decemberétől napjainkig folyik, amely szűk 18 hónapos távlat felveti az „egységes igényként megfogalmazott beszerzéseket az ajánlatkérő egy időben kívánja megvalósítani” megállapítás helytállóságát és ekként az időbeli összefüggés kisegítő szempont alkalmazásának helyességét.

Az egy támogatáspolitikai értelemben vett projekt megalapozhatja az egybeszámítást, az elérendő projekt cél önálló funkcionális egységet is létrehozhat. A projekt cél nem képez funkcionális egységet az építési beruházások között, tekintve, hogy a támogatási intenzitás, az indikátorok épületszinten vizsgálat alá kerültek, továbbá az épületek projektbe történő beemelése is épületenkénti vizsgálat eredménye, amely esetben a projekt előírásainak való megfelelést tehát a szakma az adott épület vonatkozásában vizsgálta.

Csatolta a projektben szereplő épületek tulajdonosi viszonyaira vonatkozó táblázatot, amelyből kitűnik, hogy az épületek közül van, amelyik önkormányzati tulajdonban van (pl. Maros Menti Szociális Intézmény 5764 hrsz. 6900 Makó, Batthyány u. 23. Makó város Önkormányzat; Platán Otthon 8355/1 hrsz. 6000 Kecskemét, Szent László város 1. Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata), azaz az épületek tulajdonosa sem minden esetben ugyanaz, ami erősíti azok önálló műszaki-gazdasági funkcionális egységként való kezelését. A csatolt táblázatban 81 db intézmény van, telephely, funkció, tulajdonos feltüntetéssel.

11. Csatolta továbbá a II. rendű ajánlatkérő alábbi nyilatkozatait:

Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2018. január 23.-i nyilatkozata

Iktatószám: SZGYF-IKT-3574/2018.

Bátori Zsolt, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban SZGYF) főigazgatója és Helmanné Enner Margit, az SZGYF gazdasági vezetője az NFSI-SZGYF KEHOP-5.2.2-16-2016-00021 projekt tervezési szerződéseivel kapcsolatban együttesen nyilatkozunk, hogy a projekt célú képező energetikai megtakarítás előnyeit nem közvetlenül az SZGYF, mint szervezet realizálja, tekintettel arra, hogy az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet 52. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az SZGYF fenntartása alá tartozó intézmények önállóan vállalhatnak kötelezettséget és külön-külön valósítják meg beszerzéseiket. a működésükkel kapcsolatos számlákat saját maguk egyenlítik ki, így a megtakarítások a tervezési szerződések beszerzési köreiből igazodóan az egyes épületek szintjén önállóan valósulnak meg.

Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2018. január 23.-i nyilatkozata

Iktatószám: SZGYF-IKT-3574-1/2018

Bátori Zsolt, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (továbbiakban SZGYF) főigazgatója és Helmanné Enner Margit, az SZGYF gazdasági vezetője az NFSI-SZGYF KEHOP-S.2.2-16-2016-00021 projekt tervezési szerződéseivel kapcsolatban együttesen nyilatkozunk, hogy az SZGYF fenntartása alá tartozó intézmények az államháztartásról szóló

2011. évi CXCV. törvény 10. § (4b) bekezdésében foglaltak értelmében saját gazdasági szervezettel nem rendelkeznek, feladatmegosztási megállapodás alapján a gazdasági szervezet feladatait az SZGYF gazdasági szervezete látja et azonban az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet 52. § (1) bekezdésében működési költségvetésük felett önálló rendelkezési joggal bírnak, önállóan vállalnak kötelezettségeket. A beszerzéseket költségvetési szervként valósítják meg.

Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 2018. február 20.-i nyilatkozata

Iktatószám: SZGYF-KEHOP522-2-69/2018

NYILATKOZAT a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság KEHOP-5.2.2-16-2016-00021 azonosítószámmal rendelkező projektjének keretében lefolytatott közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan, Bátori Zsolt, mint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatója az alábbi nyilatkozatot tette:

Tárgyi projekt kapcsán, az 1. sz. melléklet szerinti megvalósulási helyek tekintetében, a közbeszerzési eljárás lefolytatására egyedileg került / kerül sor, tekintettel arra, hogy az egy településen lévő megvalósulási helyek:

- Önálló költségvetési szervekhez tartoznak;

és / vagy

- Eltérő típusú ellátotti körrel és területi illetékességgel rendelkeznek.

A 2018. június 27. napján kelt észrevételében részletezte az érintett eljárásokra vonatkozó adatokat, melyek tartalmazták az érintett intézmény és a közbeszerzési eljárás adatait.

A II. rendű ajánlatkérő észrevétele

12. Hivatkozott arra, hogy a Konzorciumi Szerződés 3.1., valamint 3.6. pontja értelmében a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett közbeszerzési eljárások előkészítésében és lebonyolításában nem vett részt, arról a konzorciumvezető gondoskodott. Felhívásra csatolta a szervezetére és működésre vonatkozó hivatkozásait:

Az emberi erőforrások minisztere 13/2017. (III.31.) EMMI utasítása a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzata alapján:

„A Főigazgatóság központi szervből, valamint területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségekből (továbbiakban kirendeltség) áll.” [2. § (3) bekezdés]

„A Főigazgatóság önálló szervezeti egysége a főosztály, nem önálló szervezeti egysége az osztály. A kirendeltség főosztályi jogállású szervezeti egység.” [6. § (1) bekezdés]

„A kirendeltség igazgató gyakorolja az elkülönített célelszámolási számlák felett a rendelkezési jogot.” [6. § (5) bekezdés]

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság hatályos (A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 14/2018. (V.22.) SZGYF szabályzata a közbeszerzések lefolytatásáról), valamint korábbi (A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 6/2017. (III.13.) SZGYF szabályzata a közbeszerzések lefolytatásáról) közbeszerzési szabályzatának 3. § c) pontja szerint:

„Kirendeltségek: a Főigazgatóság területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségek, melyek a Főigazgatóság szervezeti egységei. A kirendeltség nem önálló költségvetési szerv.”

Fentiek alapján a kirendeltség területi szervként működő, önálló szervezeti egységnek minősül az SZGYF szervezetén belül, önálló jogalanyisággal és költségvetéssel nem rendelkezik.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

13. A részekre bontás tilalmába ütköző jogsértés vizsgálata szempontjából a hivatalbóli kezdeményezésben megjelölt közbeszerzési eljárás az eljárást megindító felhívás megküldésével 2018. január 15. napját indult, ezért a Döntőbizottság ezen időpontban hatályos jogszabályok előírásait vette figyelembe a hivatalbóli kezdeményezés elbírálása során.

14. A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet.

A Kbt. 152. § (2) bekezdése alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől - közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől - számított öt éven belül kezdeményezheti.

A Döntőbizottság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a hivatalbóli kezdeményezés határidőben került-e előterjesztésre. A hivatalbóli kezdeményező hivatkozása szerint az utóellenőrzésre történt betérjesztés során 2018. április 4. napján megküldött dokumentumokból szerzett tudomást a jogsértésről és ezen időponthoz képest a 2018. május 24. napján érkezett hivatalbóli kezdeményezést a rá irányadó 60 napos határidőn belül terjesztette elő.

A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint az ajánlatkérők a megjelölt közbeszerzési eljárásának lefolytatása során megsértették a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseit, a Kbt. 16. § (4) bekezdését, valamint a Kbt. 115. § (1) bekezdését.

A Kbt. 19. § (1) bekezdése alapján 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. 16. § (4) bekezdése szerint az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés - 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított - becslt 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 becslt értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.

A Kbt. 115. § (1) bekezdése alapján, ha az építési beruházás becslt értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő - választása szerint - a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a jelen §-ban foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve, ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos.

15. Az ajánlatkérő a konzorciumi megállapodásban foglaltak szerint építési beruházások beszerzését folytatta le. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint ezen támogatás alapján megvalósuló beszerzési igényét nem bonthatta volna részekre, azok értékét együttesen kellett volna figyelembe vennie és a becslt értékét valamennyi beszerzés értékének figyelembevételével lett volna köteles megállapítani és ehhez alkalmazva a közbeszerzési eljárását uniós eljárásrendben kellett volna lefolytatnia.

Az ajánlatkérőnek a beszerzési igénye kielégítése tekintetében a közbeszerzési eljárás előkészítésének szakaszában, illetve adott esetben az európai uniós forrásból támogatott beszerzések esetén már a támogatási kérelme benyújtásakor meg kell vizsgálnia a beszerzési igényét abból a szempontból, hogy az milyen tárgyra vagy tárgyakra vonatkozik. Azok gazdasági, műszaki-funkcionális összefüggését is meg kell vizsgálnia annak eldöntése érdekében, hogy meg tudja határozni a közbeszerzési eljárások tekintetében az egyik legfontosabb kiinduló pontot, a beszerzés becslt értékét és ezzel az alkalmazandó eljárásrendet, illetve az így meghatározott eljárásrend alapján az adott eljárásrendben alkalmazható eljárásfajta is kell választania a törvényi feltételek mentén.

Az ajánlatkérőnek ezzel összefüggésben be kell tartania a Kbt. 2. § (7) bekezdésében rögzített követelményt, a Kbt. kogenciájából következően a becslt érték, eljárásrend és az eljárásfajta körében meghatározott törvényi rendelkezéseket.

A becslt érték meghatározása körében fontos szabályokat rögzít a Kbt. a részekre bontás tilalma tekintetében, tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becslt értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

Arról is rendelkezik a Kbt., melynek indokolása a vonatkozó európai bírósági ítéletekre is hivatkozik, hogy milyen szempontok alapján kell arról dönteni, ha egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becslt érték meghatározásához mit és milyen értéket kell figyelembe venni. Az Európai Unió Bírósága ítéleteiben funkcionálisan közelíti meg, mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. A funkcionális megközelítés azt jelenti, hogy a bíróság egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását. Az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a

gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. Azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel, vagy több szerződéssel valósíthatók-e meg a beruházások. A bíróság azonban a C-574/10. számú ítéletében kifejtette, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység kérdését mindig az adott ügy egyedi körülményeinek értékelését követően kell megállapítani, valamint a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont mellett más körülmények is lehetnek, melyek az adott esetben az egy vagy több közbeszerzés fennállását támasztják alá. Adott esetben fennállhatnak azonban olyan objektív körülmények, amelyek megalapozhatják a beszerzések önállóságát.

16. Kiemeli a Döntőbizottság, hogy a jogorvoslati eljárásban mind a jogorvoslati kérelemhez, mind a hivatalból benyújtott kezdeményezés tartalmához kötve van. A vizsgálata terjedelmét és annak tartalmát a jogorvoslati kérelem és a kezdeményezés tartalma határozza meg.

A hivatalbóli kezdeményező kezdeményezésében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megye 2222 hrsz.; 2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147. épületét érintő valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fővárosi 4 külön helyrajzi számú épületét érintő közbeszerzési eljárása beszerzési tárgyának a becsült érték megállapítása szempontjából egy közbeszerzési eljárásban történő lebonyolításának hiányát kérte számon az ajánlatkérőtől.

A Döntőbizottság a kezdeményezés elbírálása során a beszerzés tárgyának vizsgálatából indult ki. A Kbt. 8. § (1) és (3) bekezdései a közbeszerzés tárgyairól rendelkeznek az alábbiak szerint:

(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.

(3) Az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;

b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;

c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett kettő vállalkozási szerződés tárgyát képező munkálatok építési beruházásnak minősülnek, így a Kbt. tárgyi hatálya alá tartoznak.

17. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének első fordulata az egy építési beruházás részekre bontásának tilalmát fogalmazza meg. Az építési beruházás fogalmának a Kbt. 8. § (3) bekezdésében meghatározottakból kiindulva, az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az egy építési beruházáson belül megvalósuló munkák esetén kell a becsült értéket együttesen figyelembe venni.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a szakmai tartalom sem volt azonos a vizsgált eljárások esetén, ugyanakkor a műszaki tartalom azonosságára maga a hivatalbóli

kezdeményező sem hivatkozott. A megrendelt munkák rendeltetésének azonossága nem állt fenn, ezért a Döntőbizottság egyéb objektív körülmények fennállását is a vizsgálata körébe vonta. Következésképpen ilyen körülmény, hogy már meglévő épületeken végzett építési beruházást valósítottak meg, melyek egymástól földrajzilag és műszakilag is elkülönültek. Jelen esetben a beszerzések speciálisak voltak abból a szempontból is, hogy különböző helyszíneken megvalósuló több építési beruházásról volt szó, melyek egymással műszakilag sem függenek össze, mivel eltérő földrajzi helyeken találhatók (Pilisvörösvár, Budapest) és fizikailag sem kapcsolódnak össze. A térbeli elkülönülés abban áll, hogy a beszerzések már meglévő (külön helyrajzi számmal bíró) különböző és önálló épületekhez kapcsolódtak. Az adott tevékenységek vonatkozásában a földrajzi elkülönülés megtörheti a műszaki-gazdasági funkcionális egységet, azonban önmagában a földrajzi elkülönülés nem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét. A beszerzés mindkét esetben ennek megfelelően, fizikailag is különálló, eltérő funkciókat betöltő épületeket, ingatlanokat érintően bonyolódott, Pilisvörösváron gondozotti épület, míg Budapesten gyermekotthon és javítóintézet került felújításra.

A részekre bontás tilalmánál elsődleges feltétel, hogy egy építési beruházás esetén, amennyiben több szerződés útján valósul meg a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét együttesen kell figyelembe venni. Maga a hivatalbóli kezdeményező sem hivatkozott arra, hogy ennek keretében egy építési beruházásnak tekintendő a két közbeszerzési eljárás tárgya, nem nevesítette, hogy milyen becsült értéket kellett volna figyelembe vennie az ajánlatkérőnek az eljárásrend- és eljárásfajta választás tekintetében.

Ezek a szempontok képezik a becsült érték megállapításának és az eljárásrend kiválasztásának alapját, a kezdeményező annyit rögzített, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás nem alkalmazható. A részekre bontás tilalmába ütköző ajánlatkérői magatartásra az I. rendű ajánlatkérő közbeszerzési tervének 4. sorából és a Közbeszerzési Adatbázisban a két eljárásra vonatkozó adatokból következtetett. A részekre bontás tilalmára utaló nyilatkozatai sem tartalmaztak erre vonatkozó semmilyen konkrét adatot, amely alapján kétséget kizáróan megállapítható lett volna, hogy a kezdeményező szerint uniós eljárásrendet kellett volna az ajánlatkérőnek alkalmaznia.

18. Az ajánlatkérő több szervezeti egységből főigazgatóságból és megyénként egy kirendeltségből áll. A 316/2012. (XI.13.) Kormányrendelet 1/A. § (1) bekezdése szerint a Főigazgatóság központi szervből és a Főigazgatóság területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségekből áll, melyek illetékességi területe a megye, illetőleg a főváros közigazgatási területére terjed ki. A Főigazgatóságot a főigazgató, a kirendeltségeket az igazgató vezeti. A kormányrendelet 3. § (3) bekezdése b) és c) pontja szerint közreműködik a fenntartott intézmények tervezési, gazdálkodási, beszámolási feladatainak ellátásában, valamint a fenntartott intézményekre vonatkozó költségvetés végrehajtásával, a közfeladatok ellátására vonatkozó követelmények, valamint az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek teljesülésével kapcsolatosan rendszeresen beszámol a főigazgatónak. A kormányrendelet 4. § (2) bekezdése szerint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szerinti fenntartói feladatokat a Főigazgatóság központi szerve látja el az 1. melléklet szerinti intézmények, a kirendeltség látja el az átvett intézmények esetében. Az emberi erőforrások minisztere 13/2017. (III.31.) EMMI utasítása a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzata alapján:

„A Főigazgatóság központi szervből, valamint területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségekből (továbbiakban kirendeltség) áll.” [2. § (3) bekezdés]

„A Főigazgatóság önálló szervezeti egysége a főosztály, nem önálló szervezeti egysége az osztály. A kirendeltség főosztályi jogállású szervezeti egység.” [6. § (1) bekezdés]

„A kirendeltség igazgatója gyakorolja az elkülönített célelszámolási számlák felett a rendelkezési jogot.” [6. § (5) bekezdés]

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság hatályos (A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 14/2018. (V.22.) SZGYF szabályzata a közbeszerzések lefolytatásáról), valamint korábbi (A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság 6/2017. (III.13.) SZGYF szabályzata a közbeszerzések lefolytatásáról) közbeszerzési szabályzatának 3. § c) pontja szerint:

„Kirendeltségek: a Főigazgatóság területi szerveként működő megyei és fővárosi kirendeltségek, melyek a Főigazgatóság szervezeti egységei. A kirendeltség nem önálló költségvetési szerv.”

A földrajzi elkülönültségen kívül egyéb szempontként vette figyelembe a Döntőbizottság, hogy a pilisvörösvári épület a Pest Megyei Kirendeltség, míg a budapesti intézményeket érintő szerződés a Fővárosi Kirendeltség illetékességi területébe tartozó épületek építési beruházására vonatkozott, tehát olyan önálló, területi szervként működő szervezeti egységek irányítása alá, amelyek ugyan önálló jogalanyisággal nem rendelkeznek, ugyanakkor az elkülönített célelszámolási számlák felett rendelkezési joga van, valamint különböző funkciójú épületek fenntartását végzi.

19. Mindezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltak szerint az ajánlatkérők jogsértése nem állapítható meg a részekre bontás tilalmának a Kbt. 19. § (1)–(3) bekezdésében foglaltak alapján, ebből következően a hivatalbóli kezdeményezésnek a Kbt. 16. § (4) bekezdésére, valamint a Kbt. 115. § (1) bekezdésének megsértésére alapított elemei sem foghatnak helyt, ezért a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján a jogsértés hiányát állapította meg a Döntőbizottság.

A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 126. § (2) bekezdés b) pontja, valamint (3) bekezdése alapján rendelkezett az eljárás költségei viseléséről.

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 képviselő 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.

B u d a p e s t, 2018. július 11.

Pulainé Dr. Horváth Hajnalka sk
közbeszerzési biztos

Berekméri Ágnes sk
közbeszerzési biztos

Dr. Telek Katalin sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelével:

Liszi Barbara
közszolgálati ügykezelő

Kapják:

1. Dr. Rátky Miklós ügyvéd (KRID: 18099971)
2. Dr. Szalma Borbála felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (kizárólag elektronikus úton)
3. Dr. Zsinka-Tóth Beáta felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (kizárólag elektronikus úton)