



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**  
*1026 Budapest, Riadó u. 5.*  
*Tel.: 06-1/882-8594, fax: 06-1/882-8593*  
*Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu*

---

**Az ügy iktatószáma:** D.338/9/2018.

**A tanács tagjai:** Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Kriston Kinga közbeszerzési biztos

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

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

**A beszerző:** Zsigmondy Vilmos Harkányi  
Gyógyfürdőkórház Nonprofit Korlátolt  
Felelősségű Társaság  
(Harkány, Zsigmondy sétány 1.)

**A beszerző képviselője:** Dr. Turi Ákos ügyvéd felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó  
(Pécs, Teréz u. 11-13.)

**A beszerzés tárgya, értéke:** A „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzathól”, valamint „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” szerződések – közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése - 22.498.865.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T** –ot.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 110. §-ára, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontjára, a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 250.000.-Ft, azaz kétszázötvenezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság hivatalból megállapítja, hogy a beszerző, mint megrendelő és a BGW Építőipari és Szolgáltató Kft., mint vállalkozó között 2018. március 23. napján létrejött „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló

épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” tárgyú vállalkozási szerződés nem semmis.

A Döntőbizottság a Kbt. 137. § (1) bekezdés szerinti jogsértés megállapítására és arra tekintettel, hogy megállapította, hogy a szerződés a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, ennek jogkövetkezményeként a beszerzővel szemben további 250.000.-Ft, azaz kétszázötvenezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, 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, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

## I N D O K O L Á S

### **A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás**

1. A beszerző ügyvezető főigazgatójának 2017. február 15-én kelt nyilatkozata szerint a „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból” tárgyban előkészítés alatt lévő közbeszerzési eljárás fedezetére az Intézménynek az EMMI rendkívüli támogatási keretéből bruttó 30.000.000.-Ft, továbbá saját forrásból bruttó 5.560.000.-Ft, azaz összesen bruttó 35.560.000.-Ft rendelkezésre áll.

2. A beszerző 2017. július 26-án nyilatkozatot készített a becsült értékről, melyben a „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból” tárgyú építési beruházás becsült értékeként nettó 27.555.292.-Ft-ot, a „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. Balneológiai épületének részleges felújítása” tárgyú építési beruházás becsült értékeként nettó 101.166.492.-Ft-ot adott meg. Úgy nyilatkozott, hogy a gazdasági társaság által 2017. évben tervezett fenti két építési beruházás egybeszámított becsült értéke összesen 128.721.784.-Ft.

3. A beszerző 2017. augusztus 14-én a Kbt. Harmadik Rész 115. §-a szerinti közbeszerzési eljárást indított a „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból” építési beruházás tárgyában. Az ajánlattételi felhívást öt gazdasági szereplő részére küldte meg közvetlenül, egyidejűleg.

4. Az ajánlattételi felhívás d) pontja szerint a közbeszerzés tárgya, illetőleg mennyisége:  
Elvégzendő főbb munkák:

- az összes belső nyílászáró felújítása,
- belső burkolatok teljes cseréje, felújítása,
- vizesblokkok felújítása,
- teljes festés, mázolás,
- konyha, valamint raktár kialakítása,
- villamos és gépész hálózat teljes felújítása,
- folyosókon állmennyezet kiépítése.

Közbeszerzés főbb mennyisége:

- 247,59 m<sup>2</sup> aljzatbeton készítése
- 216,91 m<sup>2</sup> kül. lapburkolat bontása
- 148,44 m<sup>2</sup> csempeburkolat bontása és készítése
- 208,39 m<sup>2</sup> csempeburkolat készítése
- 247,59 m<sup>2</sup> padlószigetelés
- 10 db vizes helyiségek különböző nyílászáróinak felújítása
- 40 db homlokzati nyílászáró felújítása
- 1305,61 m<sup>2</sup> diszperziós oldalfalfestés
- 482,91 m<sup>2</sup> diszperziós mennyezetfestés
- 1300 m horonyvésés meglévő vakolatban
- 493 db különböző típusú elágazó doboz illetve szerelvénydoboz elhelyezése
- 1205 m különböző méretű szigetelt vezeték elhelyezése védőcsőbe húzva
- 101 db kapcsoló nyomó/csatlakozó betét elhelyezése fedéllel
- 208 db csatlakozóaljzat (dugaszolóaljzat) elhelyezése
- 54 db mennyezeti lámpatest elhelyezése
- 81 db falilámpa elhelyezése
- 118 m csővezeték bontása
- 230 m ivóvíz vezeték szerelése
- 30 db csaptelep és szerelvényeinek felszerelése
- 54 db berendezési tárgyak szerelvényeinek felszerelése

A kivitelezési munkával kapcsolatos részletes információt és a feladatok részletes meghatározását, a műszaki, és anyagminőséggel szemben támasztott követelményeket, mennyiségeket a közbeszerzési dokumentum mellékleteként megküldött tervdokumentáció, műszaki leírás, árazatlan költségvetések és a Megrendelői követelmények tartalmazzák.

A felhívás e) pontja szerint a szerződés meghatározása: Vállalkozási szerződés.

A felhívás g) pontja szerint a teljesítés véghatárideje: a szerződéskötéstől számított 90 naptári nap.

A h) pont alapján a teljesítés helye: 7815 Harkány, Than Károly u. 4. (hrsz.: 813).

A k) pont alapján az ajánlatok bírálati szempontja a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerint a legjobb ár-érték arányt megjelenítő ajánlat.

A beszerző dokumentációt is készített, amely többek között tartalmazta a műszaki leírást a dokumentáció 47-48. oldalain. A műszaki leírásban ismertetésre kerültek a meglévő szerkezetek, valamint az épület jelenlegi állapotának leírása a következők szerint:

„Az épület állapota elavult, de szerkezetileg stabil. A folyosók, szobák egyéb helyiségek burkolatai kopottak, több helyen balesetveszélyesek. A beépített szekrények, valamint a belső

nyílászárók teljes cserére szorulnak. A gépész és villamos hálózat jelen formájában zavartalan, balesetveszély mentes működést nem biztosít.

Az épületben nem láthatóak beázásra utaló nyomok, így jelen fázisban a lapostető szigetelése megmarad. A hőtechnikai fejlesztés idővel elkerülhetetlen, így a homlokzatok és a tető utólagos hőszigetelése a későbbiekben mindenképpen kívánatos!”

A műszaki leírás az elvégzendő főbb munkákról a következőképpen rendelkezett (azzal, hogy a konkrét anyagkiírásokról a költségvetési kiírás rendelkezik):

- az összes belső nyílászáró felújítása,
- belső burkolatok teljes cseréje, felújítása,
- vizesblokkok felújítása,
- teljes festés, mázolás,
- konyha, valamint raktár kialakítása,
- villamos és gépész hálózat teljes felújítása,
- Folyosókon álmennyezet kiépítése,
- Bontott anyagok elszállítása lerakóhelyre.

Az ajánlattételi határidőre 2017. szeptember 1. 10:00 órára 4 ajánlat érkezett. A közbeszerzés becsült értéke a bontási jegyzőkönyv szerint nettó 27.555.292.-Ft volt.

5. A közbeszerzési eljárás eredményeként a beszerző, mint megrendelő 2017. november 27-én vállalkozási szerződést kötött a nyertes Post-Bau Kft.-vel, mint vállalkozóval. A szerződés IX. fejezet 1. pontja szerint az aláírás napján lépett hatályba, a teljesítés helye Harkány, Than Károly u. 4. (hrs: 813). A teljesítési határidő a IX. fejezet 2. pontja szerint a hatálybalépéstől számított 90 naptári nap (azaz 2018. február 25.). A szerződés XI. fejezet 1. pontja szerint a vállalkozási díj nettó 27.142.715.-Ft.

6. A beszerzés forrása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzat, valamint a beszerző által biztosított önerő volt.

7. 2018. február 27-én a beszerző ajánlattételi felhívást küldött közvetlenül, egyidejűleg három gazdasági szereplő részére „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái” megnevezéssel.

8. Az ajánlattételi felhívás a beszerző megnevezését és a beszerzés tárgyát rögzítette. A felhíváshoz csatolt ajánlatkérési dokumentáció 2. pontja szerint a feladat részletes meghatározása:

„A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció (homlokzatok tervrajza) alapján”.

A dokumentáció 3. pontja szerint a teljesítés helye: Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft., 7815 Harkány, Than Károly u. 4. szám alatt lévő nővérszálló épület.

A dokumentáció 6. a) pontja szerint az összességében a legalacsonyabb nettó ajánlati árat megajánló ajánlattevővel kerül a szerződés megkötésre.

A 6. c) pont szerint a teljesítés határideje a szerződéskötéstől számított 90 naptári nap.

*A 6. d) pont szerint a jelen felhívás nem közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódik, tekintettel arra, hogy a beszerzés becsült értéke nem éri el a jogszabályban meghatározott értékhatárt.*

A beszerző az ajánlattételi felhíváshoz ajánlattételi adatlapot, homlokzati tervlapokat és árazatlan költségvetési kiírást csatolt, amely a kivitelezendő munkák szakmai tartalmát határozta meg.

9. 2018. március 23-án a beszerző, mint megrendelő és a BGW Építőipari és Szolgáltató Kft., mint vállalkozó (a továbbiakban: egyéb érdekelt) vállalkozási szerződést kötöttek „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” tárgyában.

A szerződés 2.1. pontja szerint a vállalkozási díj nettó 22.498.865.-Ft. A szerződés 3. pontja szerint a teljesítési határidő 2018. június 21., a teljesítés helye Harkány, Than Károly u. 4. (hrsz: 813).

10. A beszerzés forrása a beszerző jogorvoslati eljárásban tett nyilatkozata szerint az ÁEEK\_NEAK\_EMMI-2017/1. azonosító számú pályázati forrásból a beszerző részére – az egészségügyi szakellátást nyújtó szolgáltató, valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, mint finanszírozó között 2017. december 19-én létrejött E2122/604-154/2012. számú Támogatási Szerződés alapján – nyújtott struktúratámogatás keretében állami támogatás, valamint a beszerző által biztosított önerő volt.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

11. A hivatalbóli kezdeményező a 2018. szeptember 25-én érkezett kezdeményezésében a Kbt. 152. § (1) bekezdés c) pontja alapján feladatköre ellátása során tudomására jutott, a Kbt. rendelkezéseibe ütköző mulasztás miatt hivatalból való eljárás megindítását kezdeményezte a beszerző ellen.

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárást 2018. szeptember 27-én megindította.

12. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy „az egészségügyi szakellátást nyújtó közfinanszírozott szolgáltatók gazdálkodását segítő intézkedésekről szóló 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése szerinti támogatás jogszerű felhasználása” tárgyában ellenőrzést folytat a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján, amelynek keretében többek között az ÁEEK\_NEAK\_EMMI-2017/1. azonosító számú pályázati forrásból a beszerző részére – az egészségügyi szakellátást nyújtó szolgáltató valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, mint finanszírozó között 2017. december 19-én létrejött E2122/604-154/2012. számú Támogatási Szerződés alapján – nyújtott struktúratámogatás jogszerű felhasználásának ellenőrzését végezte.

13. A kezdeményező a fenti feladata ellátása során az alábbiakat tárta fel:  
A kezdeményező a kezdeményezésében rögzítette a fentiekben ismertetett szerződéseket.

Előadta, hogy az ellenőrzés részeként 2018. szeptember 17-én adatkérést intézett a beszerző felé a tárgyi kivitelezéseket érintően a közbeszerzési kötelezettség betartásának ellenőrzése céljából. A beszerző 2018. szeptember 20-án megküldött nyilatkozata és adatszolgáltatása alapján az alábbiakat állapította meg.

14. A beszerző nyilatkozata szerint a BGW Építőipari és Szolgáltató Kft.-vel 2018. március 23-án létrejött vállalkozási szerződés megkötését megelőzően közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor. A beszerző a közbeszerzési eljárás mellőzésének indokára vonatkozóan arra hivatkozott, hogy a szerződés becsült értéke nem érte el a 2018. évben irányadó közbeszerzési értékhatárt, a nettó 25 millió forintot.

A beszerző a két kivitelezést érintően hivatkozott továbbá a műszaki-gazdasági funkcionális egység hiányára, illetőleg arra, hogy a két kivitelezés szakmai tartalma jelentősen eltért egymástól. Álláspontja szerint a két kivitelezés szakmailag teljesen két különálló munka volt, míg a közbeszerzés szerinti kivitelezés egy 2017-ben elindított belső felújítási fejlesztés volt bevételnövelés céljából, addig a közbeszerzési értékhatár alatti értékű szerződés egy 2018. márciusában megkezdett energetikai fejlesztés volt, új nyílászárók beépítésével és homlokzati hőszigeteléssel, amelynek célja a költségcsökkentés volt.

15. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a BGW Építőipari és Szolgáltató Kft.-vel 2018. március 23-án megkötött vállalkozási szerződés szerinti munkálatok műszaki-gazdasági funkcionális egységet alkotnak a közbeszerzés lefolytatásával beszerzett kivitelezés szerinti munkálatokkal, ezért a két szerződés értéke a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján egybefoglalási kötelezettség alá tartozott volna.

16. Hivatkozott a Kbt. 17. § (5) bekezdés, a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdés rendelkezéseire, továbbá a Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) kiadott Útmutatójára, mely szerint annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának vizsgálata szükséges.

Hivatkozott az európai uniós joggyakorlatra, valamint idézte a Hatóság Útmutatójában foglaltakat, mely szerint „az egy építési beruházás fennállásának megítélésekor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A(z Európai) Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben.”

17. A hivatalbóli kezdeményező szerint ugyanazt az épületet érintő, és időben is szorosan egymást követően megvalósított belső,- és külső (hőtechnikai) felújítási munkálatok műszaki-gazdasági funkcionális egységet alkotnak egymással, mivel a munkálatok rendeltetése – függetlenül attól, hogy az belső (állagmegóvási és felújítási), vagy külső (a beszerző által hivatkozottak szerint „energetikai”) munkálatnak minősül – egységesen az volt, hogy a beszerző elavult állapotú ingatlana felújításra kerüljön.

Mindkét szerződés tárgya a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja szerinti, a Kbt. 1. sz. mellékletébe tartozó kivitelezési tevékenységek megrendelése volt, amely kapcsán a Kbt. sem tesz különbséget belső, illetőleg külső („energetikai” célú) kivitelezés között. Így pl. a 45410000-4 CPV kód kategóriájú vakolás – akár külső, akár belső – az ún. „Befejező építés” kategóriába tartozik, amely a Kbt. 1. sz. mellékletében szereplő magyarázat szerint magában foglalja külső és belső vakolat vagy stukkó alkalmazását épületekben vagy egyéb építményekben.

A hivatalbóli kezdeményező szerint a két kivitelezés ezért nem választható szét pusztán abból a szempontból, hogy az egyik kivitelezés – a belső állagmegóvás és felújítás révén – kizárólag bevételnövelési célú volt, míg a másik – a külső homlokzati hőszigetelés és a külső nyílászárók cseréje révén – kizárólag költségcsökkentési célú volt.

18. A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy jelen esetben a megrendelt munkálatok nem is voltak különböző tartalmúak, mivel a külsőt érintő kivitelezés is tartalmazott belső munkálatokat (Részletes költségvetés, „Felületképzés” munkanemek, ezen belül „Diszperziós festés műanyag bázisú vizes-diszperziós fehér vagy gyárilag színezett festékkel, új vagy régi lekapat, előkészített alapfelületen, vakolaton, két rétegben, tagolt sima felületen StoColor In fehér, diszperziós, univerzális matt beltéri 200 m<sup>2</sup> területen”), míg a közbeszerzési szerződés szerinti kivitelezés is tartalmazott külső, homlokzati nyílászárókat érintő munkanemeket („Meglévő homlokzati nyílászárók kibontása”, „Kibontott homlokzati nyílászárók után vakolatjavítása keskeny sávban”, „Homlokzati nyílászárók passzítása, szükség szerint faanyagpótlással, vasalatcserével, kétszeri fedőmázolással, fehér színben, 157x155cm”), azaz a megvalósítandó munkanemeket tekintve a beszerző maga sem választotta szét a két kivitelezést a fenti szempontból.

A hivatalbóli kezdeményező nem tartotta megalapozottnak a beszerző azon álláspontját sem, miszerint a két beruházás nem egyidőben valósult meg, mivel a két kivitelezés időben szorosan egymást követte, a megvalósítás teljes időszaka 2017. november 28. és 2018. június 4-e közé esett, és elsőként a belső, majd a külső (hőtechnikai) beruházás valósult meg.

19. A közbeszerzési dokumentumok részét képező, 2017. március 1-jei keltű Építészeti Műszaki Leírás („Építészeti műszaki leírás a 7815 Harkány, Than K. u. 4 sz. alatt lévő nővérszálló épület felújítási, állagmegóvó munkáihoz - HRSZ: 813”) is már több helyen hivatkozik a külső felújítás szükségességére (így például, „A tervezett felújítás csak az első üteme az épület megújításának, de az elvégzendő feladat szükséges az állagmegóvás és használhatóság miatt”, továbbá „Az épület közeljövőben szükségessé váló külső felújítása nem sokáig halogatható.)

A közbeszerzési eljárást megindító ajánlattételi felhíváshoz készített Közbeszerzési Dokumentumokban is feltüntetésre került, hogy „Az épület állapota elavult, de szerkezetileg stabil”, valamint, hogy a hőtechnikai fejlesztés idővel elkerülhetetlen, így a homlokzatok és a tető utólagos hőszigetelése a későbbiekben mindenképpen kívánatos (Közbeszerzési Dokumentumok a Zsigmond Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból tárgyú közbeszerzési eljáráshoz, 47. oldal, „A jelenlegi állapot leírása” alcím).

20. Amellett, hogy az Útmutató szerint a beszerzések egy időben történő megvalósulása nem elsődleges feltétele a műszaki-gazdasági funkcionális egység megvalósulásának, a hivatali kezdeményező szerint az a tény, hogy a beszerző a szerződéseket egyébként nem egyidőben kötötte meg (amely döntés oka lehetett akár a párhuzamos munkálatok elkerülése is) egyébként sem befolyásolná azt, hogy a fentiek szerint már 2017. márciusában, azaz a két beszerzés megkezdését megelőzően ismert volt a beszerző előtt az épület elavult állapota miatti belső, illetőleg a külső felújítás szükségessége.

21. Az a körülmény, hogy a kivitelezések különböző forrásból valósultak meg, a Hatóság Útmutatójában foglaltakra is figyelemmel – amely szerint „ha az ajánlatkérő az egységesnek minősülő beszerzését több támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozza, azok értékét önmagában a finanszírozás forrásának különbözőségére tekintettel jogszerűen nem bonthatja részekre”, – a műszaki-gazdasági funkcionális egység megítélésekor nem bír jelentőséggel.

22. A BGW Építőipari és Szolgáltató Kft.-vel 2018. március 23-án megkötött vállalkozási szerződés becsült értéke a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján – a közbeszerzési eljárás lefolytatása alapján megkötött szerződés értékével együttesen – nettó 49.641.580.-Ft-ot tesz ki, amely meghaladja a 2018. évi közbeszerzési értékhatárt, ezért a hivatalbóli kezdeményező szerint a beszerzőnek a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

A beszerző a vizsgált szerződés megkötése előtt közbeszerzési eljárást nem folytatott le, ezzel a hivatalbóli kezdeményező szerint megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 4. § (1) bekezdésében előírt közbeszerzési kötelezettségét.

23. A jogsértés megtörténtének időpontjaként 2018. március 23-át jelölte meg, mivel ezen a napon került sor a részekre bontás tilalmába ütköző szerződés megkötésére.

24. A jogsértésről történő tudomásszerzés időpontja 2018. szeptember 20., amely napon a beszerző a tényállásban ismertetett szerződésekkel és a megelőző beszerzési eljárásokkal kapcsolatos adatszolgáltatását megküldte a kezdeményezőnek.

A kezdeményezéshez mellékelte a kezdeményezésben hivatkozott iratokat.

25. A hivatalbóli kezdeményező a 2018. október 26-án érkezett, a beszerző 2018. október 3-i észrevételére a nyilatkozatában a következőket adta elő.

26. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés gyanújának megítélésékor a Kbt. vonatkozó rendelkezéseit, a Közbeszerzések Tanácsának a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) kiadott Útmutatójában foglaltakat, valamint a részekre bontás tilalma kapcsán kialakult joggyakorlat szerinti elveket tekintette irányadónak.

27. A Döntőbizottság több eseti döntésében az uniós joggyakorlatra hivatkozva azt is kimondta, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység nem együttes, hanem vagylagos feltétel.

28. Álláspontja szerint egyebekben a gazdasági cél tekintetében sem választható szét a két kivitelezés, mivel a belső (állagmegóvási és felújítási), és a külső (a beszerző által hivatkozottak szerint „energetikai”) munkálatnak minősülő kivitelezések célja egységesen az volt, hogy a beszerző elavult állapotú ingatlana felújításra kerüljön. Tehát nem a támogatás alapozta meg a beszerző beszerzési igényét.

Az egy kivitelezést alkotó egyes munkanemek sem tekinthetők kizárólag belső (állagmegóvási és felújítási), illetve kizárólag külső (energetikai) célúnak, mint ahogy a Kbt. 1. számú melléklete sem tesz ilyen különbséget belső, illetőleg külső (hőenergetikai) „célú” munkanemek között.

29. Fentiek alátámasztásaként hivatkozott egy további, a 2017. november 27-én kötött vállalkozási szerződés szerinti munkanemre, amely az épület földszintjének padlóhőszigetelésére vonatkozott 247,59 m<sup>2</sup> területen (azaz az épület teljes alapterületén), és amely munkanem – annak ellenére, hogy azt a beszerző a belső felújítási, épület használhatóvá tételét célzó beruházása körében valósította meg – kétséget kizáróan hőszigetelési (energetikai) célúnak tekintendő. Álláspontja szerint egy épület homlokzati hőszigetelése az épület talpazati (földszinti) részét érintő hőszigetelésével együttesen képes betölteni a funkcióját.

30. A beszerző által hivatkozott D.375/8/2017. számú határozat alapjául szolgáló ügyben az építési beruházások külön helyrajzi számmal bíró, különböző és önálló épületeket érintettek, ezért az ügynek nem volt olyan releváns tényállása, amely jelen ügyben is értékelhető lenne.

31. A hivatalbóli kezdeményező szerint az a tény, hogy a támogatási kérelmeket a beszerző eltérő időpontokban nyújtotta be, legfeljebb azt támasztja alá, hogy a beszerző a beruházások fedezetének meglétére eltérő időpontokban számíthatott.

32. A kezdeményezésben hivatkozott 2017. március 1-i keltű Építészeti Műszaki Leírás a beszerző előadásával ellentétben nem értékelhető pusztán állapotfelmérésnek, mivel a dokumentumban a tervező – a tényleges állapot leírásán túl – kifejezetten a külső munkák szükségességére, elkerülhetetlenségére hivatkozott, amely a beszerzési igény egységességét támasztja alá.

33. A két kivitelezést érintően fennáll a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdése szerinti, a közbeszerzés lefolytatására vonatkozó kötelezettség megsértésének gyanúja a beszerző által közbeszerzési eljáráson kívül 2018. március 23-án megkötött vállalkozási szerződés esetében.

#### **A beszerző észrevétele**

34. A beszerző a 2018. október 3-án érkezett észrevételében a következőket adta elő.

35. Hivatkozott a Döntőbizottság D.375/8/2017. számú határozatára, mely tartalmazta az egybeszámítással kapcsolatos jogértelmezést.

36. Eseti döntésében a Döntőbizottság rámutatott arra, hogy 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 becsült értékét és ezzel az alkalmazandó eljárásrendet, illetve az így meghatározott eljárásrend alapján az adott eljárásrendben alkalmazható eljárásfajtát is kell választania a törvényi feltételek szerint.

37. Az ismertetett jogértelmezést és joggyakorlatot szem előtt tartva a beszerző a beszerzési igényének előkészítési szakaszában fenti kötelezettségének eleget tett és járt el akkor, amikor a 2017. november 27-én megkötött vállalkozási szerződést megelőzően közbeszerzési eljárást folytatott le, míg a 2018. március 23-án megkötött vállalkozási szerződés tekintetében, annak becsült értékét önállóan vette figyelembe és közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, beszerzési eljárás eredményeként kötött szerződést.

38. Előadta, hogy a beszerző fenntartásában áll a két vállalkozási szerződés tárgyát képező építési munkálatokkal érintett növérszálló épülete, mely annak állapotára figyelemmel használaton kívül állt.

Nem vitatta, hogy a 2017. november 27-én és a 2018. március 23-án megkötött vállalozási szerzödések tárgyát képezö munkálatok építési beruházásnak minösülnek.

39. Elöadta, hogy 2016. december 23-án nyújtott be támogatási kérelmet az Emberi Eröforrások Minisztériuma kezelésében lévö Egészségügyi Intézmények rendkívüli támogatása megnevezésü fejezeti kezelési elöirányzat terhére vissza nem térítendö vis-maior támogatás elnyerése iránt, melynek mäszeri célja az épület lakhatóvá, használhatóvá tétel volt és belsö felújítási munkákat jelentett.

A közbeszerzéssel megvalósított átalakítás, korszerüsítés, felújítás gazdasági célja az épület funkciójának teljes megváltoztatása, és ezzel bevételnövelés elérése volt. A Kórház célja a kihasználatlan épület kórházi szállóként, járóbetegek, gondozottak hozzátartozói, dolgozók, egyéb belföldi és külföldi vendégek elszállásolására alkalmas épületként történö működtetés, üzemeltetés volt, és a megvalósult beruházás eredményeként ez a cél maradéktalanul teljesült. A késöbbi, beszerzési eljárással lefolytatott kivitelezéstöl függetlenül, már azt megelőzően a felújított épület teljes egészében alkalmassá vált egy teljesen új funkció betöltésére.

40. A hivatalbóli kezdeményezés tárgyát képezö beszerzési eljárásra vonatkozó támogatási kérelem elöterjesztésére egy évvel késöb, 2017. december 5-én került sor, melyre vonatkozó Támogatási Szerzödés 2017. december 19-én került aláírásra. Ezen Támogatási Szerzödés tárgyát képezö kivitelezési munkálatok mäszeriképpen nem az épület működöképessé, használhatóvá tételét szolgálták, hanem az épület külsö, homlokzati hőszigetelésének, valamint a külsö nyílászárók cseréjének kivitelezési munkálataival az energiahatékonyság növelését és ezáltal gazdasági célját tekintve az üzemeltetési költségek hosszú távú csökkentését, költségcsökkentés elérését hivatottak előmozdítani és az első kivitelezési szerzödéstöl eltérö, önálló mäszeri, gazdasági és funkcionális célt valósítanak meg.

41. A két vállalozási szerzödés mäszeri tartalmát képezö költségvetéseket megvizsgálva megállapítható, hogy az időben korábbi vállalozási szerzödés mäszeri tartalma belsö felújítási, kivitelezési munkákat jelentett, míg az időben késöb megvalósuló vállalozási szerzödés tárgya külsö homlokzatot érintö, felújítási munkák voltak, melyek tartalmukat tekintve mäszeriképpen eltérök.

42. A költségvetés sorainak önálló összehasonlítása az azonos mäszeri tartalomra vonatkozó következtetés alapjául csak részben szolgálhat és vizsgálni kell annak belsö tartalmát is. A felületképzés munkanem tekintetében megállapítható, hogy az a külsö homlokzati munkák során szükségessé váló, azzal okozati összefüggésben álló belsö javítási munkákat jelentette, míg a homlokzati nyílászárókra vonatkozó munkanemek azok használhatóvá tételére vonatkoztak és eltértek az energiahatékonyság keretében megvalósított új nyílászáró elhelyezés munkanemektöl.

Ezen túlmenően a költségvetések két sorban történö szöveges egyezösége – arra figyelemmel, hogy azok többségében eltérnek – nem ad alapot a kivitelezés teljessége mäszeri tartalmának azonosságára vonatkozó következtetés levonására.

43. Mindezekre tekintettel, a beszerzö részéről megvalósított építési beruházások nem képeznek egységes beszerzést, azok tartalma, természete, célja eltérö volt, továbbá rendeltetésüket önállóan is betöltötték, az egyes építési beruházások mäszeri és gazdasági funkcionális egysége nem állapítható meg.

44. Hangsúlyozta továbbá, hogy csupán a műszaki-gazdasági funkció egységének vizsgálata alapján nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy mire vonatkozik az egybeszámítási kötelezettség. Kiegészítő szempont lehet különösen az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, valamint az időbeli összefüggés.

A kezdeményezésben is hivatkozott 2017. március 1-i keltű építészeti műszaki leírás az épületre vonatkozóan egy állapotfelmérés volt és a jelenlegi állapot leírása és rögzítése volt a célja, melynek során a tervező szakmai kötelességből jelezte a tervezéssel egyidejűleg a homlokzati nyílászárók állapotára vonatkozó megállapítását is. Fenti dokumentum tartalmát tekintve nem minősül a beszerző egységes tervezését jelentő dokumentumnak az épület felújítása tekintetében, csupán az állapot rögzítésére szolgált.

A beszerző első támogatási kérelme előterjesztésekor nem ütemekben történő felújítás tervezés és párhuzamos munkavégzés elkerülése alapján járt el, hanem egyedi ajánlatkérői döntésként a vis-maior helyzet elhárításának és az épület használhatóvá tételének és új használati funkció kialakításának és ezáltal bevételnövelés gazdasági célja alapozta meg döntését a támogatás igénylése során. Az első támogatási kérelem benyújtásakor beszerzőnek sem tudomása, sem várománya nem volt arra vonatkozóan, hogy energiahatékonyság tárgyában pályázat kerül kiírásra, így második támogatási kérelme egy évvel később, külön döntés eredményeként került benyújtásra műszakilag az energiahatékonyság elősegítése, gazdaságilag az üzemeltetési költségsökkentés céljából.

45. A beszerző a hivatalbóli eljárás vizsgálatát képező két beszerzési igényét nem egységesen tervezte meg, az állapotörögzítésre vonatkozó dokumentumot az egységes tervezés alátámasztására bizonyítékként felhívni téves álláspont, a két kivitelezési tevékenység tervezése között időben egy év telt el, mely egységes tervezés és időbeli összefüggés hiánya alátámasztja a beszerző azon álláspontját – az önálló célok körében kifejtett indokokra is figyelemmel –, hogy a két vállalkozási szerződés tárgyát képező kivitelezési tevékenységek önálló, külön-külön és nem egy építési beruházásnak minősülnek.

46. Fentiekre tekintettel a beszerző nem sértette meg a Kbt. 19. § (3) bekezdését és jogszerűen járt el akkor, amikor a 2018. március 23-án megkötött vállalkozási szerződés tárgyát képező építési beruházás vonatkozásában a közbeszerzési eljárás lefolytatását mellőzte és szerződést beszerzési eljárás eredményeként kötött, melyre tekintettel kérte a Döntőbizottságot, hogy a hivatalbóli kezdeményezés vonatkozásában a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján a jogsértés hiányát állapítsa meg.

47. Kérte továbbá, hogy amennyiben a Döntőbizottság a beszerző vonatkozásában jogsértést állapít meg, úgy a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján fennálló bírság kiszabási jogkörében eljárva a bírság összegét a Kbt. 165. § (7) bekezdésben írt maximális 15% mértéktől eltérően, a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltakat mérlegelve, attól enyhébb mértékben állapítsa meg.

48. A mérlegelés körében kérte figyelembe venni, hogy a beszerző a beszerzési eljárás vonatkozásában fennálló egybeszámítási kötelezettsége vizsgálata során jóhiszeműen, a műszaki tartalmak szem előtt tartásával járt el, melyet, ha tévesen ítelt meg, úgy abban szándékos magatartás, a Kbt. rendelkezéseinek megkerülésére vonatkozó célzat nem vezette. A beszerző a vállalkozási szerződést megelőzően versenyeztetést folytatott le, amely során ugyan eltérően a 115. §-ban foglalt kötelezettségtől, saját kezdeményezésre nem öt, hanem három gazdasági szepplőt kért fel ajánlattételre, azonban ezen gazdasági szereplők mind a szerződés teljesítésére alkalmas, kizáró okok hatálya alatt nem álló, építőipari kivitelezés

tevékenység végzésére jogosult gazdasági szereplőnek minősültek, akik közül a legalacsonyabb ellenszolgáltatást megajánlóval kötött vállalkozási szerződést.

A támogatásból megvalósult beszerzésre figyelemmel a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció a beszerzővel szembeni alkalmazására is sor kerülhet, mely a beszerzőre nézve jelentős pénzügyi joghátrányt helyez kilátásba.

Kérte továbbá figyelembe venni, hogy a vállalkozási szerződés aláírása és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el, mely időközben a vállalkozó az építési beruházást szerződésszerűen megvalósította.

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

49. A kezdeményezésben vitatott szerződést közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül 2018. március 23-án kötötték meg, ezért a Döntőbizottság a kezdeményezés vizsgálata során a Kbt. 2018. március 23-án hatályos rendelkezéseit alkalmazta.

50. A Döntőbizottság a kezdeményezés alapján azt vizsgálta, hogy a beszerző és az egyéb érdekelt 2018. március 23-án a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötöttek-e szerződést.

51. A Döntőbizottság a döntése meghozatala során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.

A Kbt. 2. § (7) bekezdés első mondata szerint e törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

A Kbt. 3. §-a alapján e törvény alkalmazásában:

24. *közbeszerzési szerződés*: e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés;

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.

(2) A közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés szerint e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek:

e) az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)-e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

A Kbt. 8. § (1) bekezdése alapján 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 Kbt. 15. § (1) bekezdése értelmében 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).

(2) Az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó – (2) bekezdés szerinti európai uniós jogi aktusban meghatározott – uniós értékhatárokat a mindenkori költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján 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.

A Kbt. 19. § (1) bekezdése értelmében 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. 110. §-a alapján e rész szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések – ide nem értve az építési és a szolgáltatási koncessziót – megvalósításakor. E rész szerinti eljárás alkalmazható

továbbá olyan esetben, amelyre e törvény III. Fejezete azt lehetővé teszi vagy előírja [19. § (4) bekezdés; 21. § (2) bekezdés].

A Kbt. 112. § (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor választása szerint

b) e törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el a 113-116. §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában foglalt esetben – a 22-24. §-ban foglalt szempontok megfelelő alkalmazásával – a törvény Második Részét a 21. § (4) bekezdése szerinti külön jogszabálynak is megfelelően kell alkalmazni.

Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény (a továbbiakban: 2017. évi C. törvény) 71. § (1) bekezdése szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2018. január 1-jétől 2018. december 31-éig b) építési beruházás esetében 25,0 millió forint.

A 2017. évi C. törvény 72. § (2) bekezdése értelmében a Kbt. 15. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, az építési beruházásra vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2018. január 1-jétől 2018. december 31-éig 5 225 000 euró.

52. A Döntőbizottság a fenti jogszabályi rendelkezések alapján a kezdeményezés alapján azt vizsgálta, hogy a beszerző jogszerűen járt-e el akkor, amikor közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötött az egyéb érdekelttel „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” tárgyban szerződést 2018. március 23-án.

A Kbt. – a közösségi irányelvekkel összhangban – részletesen meghatározza azokat a feltételeket, melyek alapján az adott beszerzésre kiterjed a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége. A Kbt. a közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség tekintetében meghatározza azt az alanyi kört, amelyek a jogszabályban meghatározott értékű és tárgyú beszerzéseik, visszterhes szerződéseik megkötése során kötelesek a Kbt.-ben rögzített eljárási rend betartására, a közbeszerzési eljárás lefolytatására a Kbt. céljának és alapelveinek érvényesülése érdekében.

53. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló adatok alapján megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján a Kbt. személyi hatálya alá tartozik, a beszerző közjogi szervezet.

54. A Döntőbizottság rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy a jelen visszterhes szerződés a Kbt. 8. § (3) bekezdés szerint építési beruházásnak minősül, a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja alapján a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munkák kivitelezésére vonatkozik. A kezdeményezéssel érintett szerződés építési beruházás mivoltát a beszerző maga sem vitatta.

55. A Döntőbizottság vizsgálta a beszerzés értékét is, mivel a Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a Kbt. 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés megkötése vonatkozásában áll fenn az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek számára. E tekintetben a beszerzés becsült értékének a meghatározása során a beszerzőnek a Kbt. 16-19. §-ában meghatározott rendelkezések szerint kell eljárnia.

A Kbt. a közösségi joggal összehangolt szabályozás. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. Az Európai Bíróság gyakorlatában – a C-16/98. számú ítéletet alapján építési beruházás esetében – a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont a beszerzés egységének megítélésénél.

A Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján is az építési beruházás becsült értékét úgy kell megállapítani, hogy a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni, azaz az olyan építési beruházás-részeket, amelyek műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képeznek egy építési beruházásnak kell tekinteni. Továbbá a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján, ha egy építési beruházás részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezésében ugyanazon épületre vonatkozó építési beruházások becsült értékének egybeszámításának a hiányát kifogásolta.

A részekre bontás tilalmának megsértését, továbbá a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzését abban az esetben lehet megállapítani az egyes szerződések esetében, ha az értékük vizsgálatát megelőzően meg lehet állapítani, hogy a Kbt. 3. § 24. pontjának, valamint a Kbt. 4. § (1) és (2) bekezdésének tartalmi elemei fennállnak, a szerződések közbeszerzési szerződésnek minősülnek.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a rendelkező részben meghatározott mindkét szerződés visszterhes, az építési beruházások ugyanazon épületen a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munkák kivitelezésére vonatkoztak.

56. A Döntőbizottság a rendelkező részben meghatározott vállalkozási szerződések műszaki tartalmának vizsgálata alapján megállapította, hogy műszakilag a szerződések tárgya funkcionális egységet képez, a szerződések alapján elvégzendő építőipari kivitelezési munkák ugyanazon épület felújítását, korszerűsítését célozták. A tárgyi szerződések műszaki-gazdasági funkcionális egységét bizonyítják a szerződések keretében kivitelezendő építési munkákat meghatározó műszaki leírások fentiekben ismertetett tartalma. A kezdeményező hivatkozásának megfelelően a műszaki-gazdasági funkcionális egységet támasztja alá, hogy a beszerző előtt a két beszerzés megkezdését megelőzően ismert volt a nővérszálló épületének elavult állapota miatti belső, illetőleg a külső felújítás szükségessége. A tárgyi szerződések megvalósítása azt az egységes célt szolgálta, hogy a nővérszálló épületét a beszerző által igényelt új funkció szerint használják, amelybe mind a használhatóság, mind a gazdaságosság beletartozik.

57. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzőnek egybe kellett volna számítania a rendelkező részben meghatározott két vállalkozási szerződés ellenszolgáltatásának az értékét.

58. A közbeszerzési eljárás alapján a „Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. nővérszálló épületének átalakítása, korszerűsítése, felújítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezelésében lévő, egészségügyi intézmények rendkívüli támogatása megnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból” tárgyban a beszerző, mint megrendelő által a nyertes Post-Bau Kft.-vel, mint vállalkozóval 2017. november 27-én kötött vállalkozási szerződésben nettó 27.142.715.-Ft vállalkozói díj került kikötésre.

Közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” tárgyban a beszerző, mint megrendelő és az egyéb érdekelt között 2018. március 23-án létrejött vállalkozási szerződésben kikötött vállalkozási díj nettó 22.498.865.-Ft volt.

A fenti beszerzések egybeszámított értéke  $27.142.715.-Ft + 22.498.865.-Ft = 49.641.580.-Ft$ , amely meghaladja a 2017. évi C. törvény 71. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja szerinti, 2018. évre építési beruházásokra irányadó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, viszont nem haladja meg a 2017. évi C. 72. § (2) bekezdése szerinti, 2018. évre építési beruházásokra irányadó uniós közbeszerzési értékhatárt.

59. A Döntőbizottság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy a beszerzőnek „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőkórház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái kiviteli tervdokumentáció, a homlokzatok tervrajza (2. sz. melléklet) alapján” tárgyú az egyéb érdekelttel 2018. március 23-án kötött vállalkozási szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, ezért jogsértően bontotta részekre a közbeszerzést és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

A beszerző e magatartásaival megsértette a Kbt. 110. §-ára, a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontjára, a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

60. A fentiek alapján a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében biztosított hatáskörében a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt alkalmazta, bírságot szabott ki.

A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

A Kbt. 165. § (7) bekezdése alapján a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése értelmében a Döntőbizottság a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét – így különösen a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre

gyakorolt befolyását, a Kbt.-be ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot, támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat – figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

A Döntőbizottság a jelen esetben a bírság kiszabását nem mérlegelhette, a Kbt. kötelezően rendeli a bírság alkalmazását.

A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a beszerzés tárgyát, a jogtalan mellőzéssel érintett szerződés értékét (22.498.865-Ft), valamint azt, hogy a beszerzővel szemben korábban jogerősen jogsértés és bírság megállapítására nem került sor. Figyelembe vette a Döntőbizottság azt is, hogy a jogsértés nem reparálható, továbbá a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását. Mérlegelte, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el, a szerződés teljességbe ment. Mérlegelte továbbá, hogy támogatásból megvalósult beszerzésre tekintettel a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A bírság összegének megállapításakor figyelembe vette, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak a közbeszerzési jogsértés miatt.

61. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;  
h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

A Kbt. 137. § (2) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha az ajánlatkérő azért nem folytatott le hirdetmény közzétételével induló közbeszerzési eljárást vagy kötött közbeszerzési eljárás mellőzésével megállapodást [9-14. §, 111. §], mert úgy ítélte meg, hogy a hirdetmény nélkül induló közbeszerzési eljárás alkalmazásával vagy a közbeszerzési eljárás mellőzésével történő szerződéskötésre e törvény szerint lehetősége volt, szerződéskötési szándékáról külön jogszabályban meghatározott minta szerinti hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül.

A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (3a) bekezdésében foglalt hatáskörében a 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel megállapította, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a beszerző és az egyéb érdekelt között „A Zsigmondy Vilmos Harkányi Gyógyfürdőház Nonprofit Kft. részére a kórházi nővérszálló épület külső homlokzati hőszigetelésének, valamint a külső nyílászárók cseréjének kivitelezési munkái” tárgyú 2018. március 23-án létrejött vállalkozási szerződés, figyelemmel a Kbt. 137. § (3) bekezdésére nem semmis. A jelen szerződéshez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, a beszerzőnek a közérdekű egészségügyi feladata ellátásához szükséges volt a szerződés tárgyát képező építési beruházás megvalósítása, a szerződéssel a Kórház közérdekű célja megvalósult, a kihasználatlan épület kórházi szállóként, járóbetegek, gondozottak hozzátartozói, dolgozók, egyéb belföldi és külföldi vendégek elszállásolására alkalmassá vált az épület felújítása, korszerűsítése által.

A Kbt. 165. § (7a) bekezdése értelmében a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy a szerződés a 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel nem semmis, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

A Döntőbizottság a fentiekben a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállására tekintettel megállapította, hogy a szerződés nem semmis.

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján, az érvénytelenség jogkövetkezményeként további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben. A Döntőbizottság az eset összes körülményét figyelembe vette a bírság összegének megállapítása során. Mérlegelte a szerződés tárgyát, a szerződés alacsonyabb értékét (22.498.865.-Ft). Mérlegelte a Döntőbizottság a beszerző által lefolytatott beszerzési eljárást, hogy három gazdasági szereplőt egyidejűleg felhívott, és a legalacsonyabb ajánlati árat ajánló vállalkozóval kötött szerződést.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak a jogsértéssel kötött, de nem semmis szerződés jogkövetkezményeként.

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

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

A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja.

A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (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. november 30.

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

***Bán János sk.***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Kriston Kinga sk.***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné  
titkárságvezető

***Kapják:***

1. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal Dr. Zombori Gábor jogtanácsos (KRID: 540329397)
2. Dr. Turi Ákos ügyvéd felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó (kizárólag elektronikus úton)
3. BGW Építőipari és Szolgáltató Kft. KRID: 14286201
4. Post-Bau Építési, Fenntartási és Szolgáltató Kft. KRID: 13022983
5. Emberi Erőforrások Minisztériuma (kizárólag elektronikus úton)
6. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (Helyben)