



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5.
Tel.: 06-1/882-859
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D. 350/16/2022.

A tanács tagjai: Dr. Horváth Éva közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos, Dr. Peleskey Viktória közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Miniszterelnökség, mint a Területfejlesztési Operatív Programok Irányító Hatósága
(Budapest, Kossuth Lajos tér 2-4.)

A kezdeményező képviselője: Dr. Borzási Bence kamarai jogtanácsos

Az ajánlatkérő: Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata
(Székesfehérvár, Városház tér 1.)

Az ajánlatkérő képviselője: Ébner Balázs felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerzés tárgya, értéke: Palotavárosi tavak szabadidőpark, vizesblokk kiv., 863.971.360.-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 a jogsértés hiányát.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje támogatóként a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretén belül TOP-6.3.2-15 számú, „Zöld város kialakítása” tárgyú felhívást tett közzé, melyre az ajánlatkérő TOP-6.3.2-15-SF1-2018-00003 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be 2018. november 27-én, amelyet a támogató 2018. december 20-án kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített.

2. A támogatási szerződés (TSZ) a Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok (Irányító Hatósága), mint támogató, képviselétében eljár a Magyar Államkincstár

Fejér Megyei Igazgatósága, mint közreműködő szervezet, másrésztől az ajánlatkérő, mint kedvezményezett között 2019. március 4-én került aláírásra.

3. A támogatási szerződés tárgya „Palotavárosi tavak sport és rekreációs célú hasznosítása” című és TOP-6.3.2-15-SF1-2018-00003 azonosító számú projekt megvalósítása. A projekt összköltsége 1.248.410.236.-Ft, a támogatás intenzitása 100%. A támogatási szerződés mellékletét képezte többek között a projekt költségvetése, forrása, mérőföld-kövei, műszaki-szakmai tartalma és eredményei, indikátorai, helyszíne és a közbeszerzési terv.

4. Az ajánlatkérő a projekt megvalósítása során a közbeszerzés előkészítése keretében az ajánlattételi felhívását és közbeszerzési dokumentumokat a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: KFF) folyamatba épített (ex-ante) ellenőrzés keretében vizsgálta, és 2019. február 18-án nem támogató tartalmú ellenőrzési jelentést állított ki. A kifogásolt pontok között az ellenőrzési jelentés a I.4.2) pontban felhívta az ajánlatkérőt, hogy a részajánlat tételének kizárásának szakmai indokát adja meg, azt objektív indokokkal támassza alá. Kérte az ajánlatkérőt, hogy nyilatkozzon arról, hogy a beszerzés további részekre bontásának lehetőségét – annak gazdasági ésszerűségét és technikai megvalósíthatóságát – megvizsgálta-e.

5. Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok kijavítása után ismét kérte a KFF ellenőrzését, és 2019. május 22-én támogató tartalmú ellenőrzési jelentést kapott.

6. Az ajánlatkérő a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Harmadik Rész 117. §-a szerinti tárgyalásokat is magában foglaló közbeszerzési eljárást indított a rendelkező részben meghatározott építési beruházás tárgyában.

7. Az ajánlati felhívást 2019. május 30-án adta fel, amely a Közbeszerzési Értesítőben 2019. május 31-én KÉ-9720/2019. számon került közzétételre.

8. A közbeszerzési eljárás EKR azonosító száma: EKR000619642019.

9. Az ajánlati felhívás releváns rendelkezései:

II.1.2) Fő CPV-kód: Fő tárgy: 45212100-7.

II.1.6) Részekre bontás. A beszerzés nem áll részekből.

II.2.2) További CPV-kód(ok): 45223300-9.
Fő tárgy:

További tárgyak: 71356400-2.

II.2.3) A teljesítés helye: Fejér megye, 8000 Székesfehérvár, Palotavárosi tavak- helyrajzi számok a dokumentációban.

II.2.4) A közbeszerzés mennyisége:

Székesfehérvár, Palotavárosi tavak szabadidőpark és vizesblokk kivitelezése a TOP-6.3.2-15 azonosító számú projekt keretein belül.

A közbeszerzés mennyisége (részletesen):

- Sétány (2650 m) - Növénytelepítés, zöld felület rendezés - Közvilágítás kiépítése, sportpályák megvilágítása - Térfigyelő rendszer kiépítése - 212 db parkoló építése - és egy körforgalmú csomópont építése.

a) Déli tónál lévő játszótéri egység: - focipálya, - kosár pálya, - 6 db játszóeszköz (homokozó, hinta kicsiknek, hinta nagyoknak, fészekhinta, forgó játék, egyensúlyozó), - 3 db köteles játszóelem - vizesblokk és iroda épület (144 m²).

b) Északi tónál lévő játszótéri egység: - kondipark -13 db eszközzel, - fitness park – 8 db eszközzel, - Rehab kondipark – 3 db eszközzel, - KRESZ tanpálya, - asztalitenisz, - 12 db játszótéri eszköz (játszóvár, homokozó, hinta kicsiknek, hinta nagyoknak, fészekhinta, forgó játék kicsiknek, forgó játék nagyoknak, rugós játék, egyensúlyozó, kötélpálya), - dirt bringapark (kb. 2000 m²) - kutya futtató (kb. 2800 m²) - vizesblokk (80 m²).

Forgalomkorlátozási tervek és a mintavételi és minősítési tervek elkészítése és ezek jóváhagyása. A Kivitelezés építési hatósági engedély-köteles.

További információ a dokumentációban.

Részajánlattétel kizárásának indoka: A tervezett beépítés azonos funkciót szolgáló elemei elszórtan vannak a munkaterületen, így több fővállalkozó esetén a munkaterület kizárólagos átadása nem biztosítható egy cégnek, a területek nem határolhatók el egymástól.

Generálkivitelező esetén összehangoltabb, gördülékenyebb munkavégzés várható el, mivel egy személyben felel az egész munkáért, az esetleges munkaszervezési problémák kezelése is hatékonyabban végrehajtható, a jótállási jogok érvényesítése is egyértelműbb.

Több vállalkozó együttes munkájából adódó konfliktusok és ebből eredő kivitelezési hibák kiküszöbölése érdekében kizárólag generál kivitelező kiválasztása szükséges.

Fentiekre tekintettel a gazdasági ésszerűség és a technikai megvalósíthatóság az egy részre történő ajánlattételt indokolja.

A nem generálkivitelező gazdasági szereplők egyes feladatokra történő ajánlattételének lehetőségét a közös ajánlattétel vagy az alvállalkozói részvétel biztosítja.

II.2.5) Értékelési szempontok.

Minőségi szempont.

1 A szükséges gyakorlati időn felüli szakmai többlettapasztalata az III.1.3) 1. alpontja szerinti szakembernek mindösszesen (hónap) – értékelve 0-36 hónap között / Súlyszám: 10

2 A szükséges gyakorlati időn felüli szakmai többlettapasztalata az III.1.3) 2. alpontja szerinti szakembernek mindösszesen (hónap) – értékelve 0-36 hónap között / Súlyszám: 10

3 A szükséges gyakorlati időn felüli szakmai többlettapasztalata az III.1.3) 3. alpontja szerinti szakembernek mindösszesen (hónap) – értékelve 0-36 hónap között / Súlyszám: 10

Ár szempont. Nettó ajánlati ár (HUF) – tartalékkeret nélkül / Súlyszám: 70.

II.2.7) A szerződés időtartam hónapban: 13.

II.2.9) Elfogadhatók változatok (alternatív ajánlatok): nem.

II.2.10) Opciók: nem.

II.2.12) A közbeszerzés európai uniós alapokból finanszírozott projekttel és/vagy programmal kapcsolatos: igen. Projekt száma vagy hivatkozási száma: TOP-6.3.2-15-SF1-2018-00003.

A felhívás III.1.3) műszaki, illetve szakmai alkalmassági feltételek M2. pontja szerint:

„Alkalmatlan az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha nem mutat be az ajánlatában az eljárást megindító jelen felhívás feladásától visszafelé számított nyolc évben befejezett (a 8 éves időszakban sikeres műszaki átadás-átvétellel lezárult, de legfeljebb 11 éven belül megkezdett kivitelezésre vonatkozó), az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően teljesített alábbi referenciá(ka)t:

- 1. Legalább minimum 20 db játszótéri játszóeszköz és/vagy kondicionáló/fitnesz eszköz telepítését vagy ezekkel műszakilag egyenértékű teljesítést magában foglaló referenciát (a játszóeszköz (és/vagy kondicionáló/fitnesz eszköz) telepítése alatt játszótéren elhelyezett olyan eszköz telepítése értendő (beleértve az alkotórészeket és a szerkezeti elemeket is), amelyet gyermekek/felnőttek játék/testedzés céljára egyedül vagy csoportosan használnak – a játszótéri eszközök biztonságosságáról szóló 78/2003. (XI. 27.) GKM rendeletet figyelembe véve);
- 2. legalább minimum 140 db férőhelyes parkoló vagy ezzel műszakilag egyenértékű kivitelezésére vonatkozó referenciát;
- 3. legalább minimum 60 m² alapterületű, vizesblokk és/vagy illemhely vagy ezzel műszakilag egyenértékű kivitelezésére vonatkozó referenciát. Mindhárom referenciakövetelmény több szerződés által is teljesíthető (korlátozás nélkül a szerződések számát tekintve).

Ajánlatkérő a szerződés megfelelő teljesítése alatt a következőt érti: a megrendelő fél által teljesítés igazolással elfogadott teljesítés. Egy referenciával az M2) alkalmassági minimum követelmények körében több is igazolható. Referenciaigazolás kötelező tartalma karakterkorlátra tekintettel: a 321/2015. X.30.) Korm. rendelet 22. § (3) bekezdése alapján a referenciaigazolásban meg kell adni legalább az építési beruházás tárgyát, valamint mennyiségét vagy az ellenszolgáltatás összegét, a teljesítés idejét (kezdő és befejező időpontját) és helyét, továbbá nyilatkozni kell arról, hogy a teljesítés az előírásoknak és a szerződésnek megfelelően történt-e.

A referenciaigazolást a szerződést kötő másik fél által kell igazolni.

A felhívásban a referenciakövetelményeknek való megfelelés több referencia bemutatásának lehetőségével is biztosított, erre való tekintettel számos, kisebb volumenű referencia is összességében alkalmasságot biztosít. Ajánlatkérő számára fontos azonban, hogy a jogszabályban előírt, annak megfelelő referencia mennyiség teljesítését Ajánlattevők bemutassák, tekintettel arra, hogy a feladat volumene a minőségi kivitelezés szempontjából megköveteli, hogy tapasztaltabb gazdasági szereplők nyerhessék el a szerződést.”

10. Az ajánlati felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, köztük a kizáró okokat, a további alkalmassági feltételeket, a tárgyalásra vonatkozó információkat.

11. Az ajánlatkérő dokumentációt is készített. A dokumentáció rögzítette a kötelező formai és tartalmi követelményeket, a műszaki leírást, a szerződéstervezetet, az árazatlan költségvetéseket.

A műszaki dokumentációban az ajánlatkérő többek között építési kivitelezési tervdokumentációt, tartószerkezeti kiviteli tervdokumentációt, akadálymentesítési műszaki leírást, épületgépészeti-, villamos-, vízi közmű terveket, tűzvédelmi műszaki leírást adott ki.

12. Az EKR adatai alapján az ajánlattételi határidőre – 2019. július 24. 10.00 óráig – 3 db ajánlatot nyújtottak be ajánlatot.

13. Az EKR adatai szerint az ajánlatkérő az írásbeli összegezést 2019. szeptember 20-án készítette el, és küldte meg az ajánlattevőknek, amely szerint a közbeszerzési eljárás eredményes lett, 1 érvénytelen ajánlatot állapított meg az ajánlatkérő, érvényes ajánlatot nyújtottak be az SHS Építő Tervező és Kivitelező Kft. ajánlattevő, valamint a Székesfehérvár Városgondnoksága Kft. és Orinoco'2002 Ipari, Szolgáltató és Kereskedelmi Kft. közös ajánlattevők. A nyertes ajánlatot az SHS Építő Tervező és Kivitelező Kft. tette 856.410.369.- Ft nettó ajánlati áron.

14. Az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő a vállalkozási szerződést 2019. október 9-én kötötték meg, melyet a szerződő felek 2020. szeptember 2-án módosítottak. A nyertes ajánlattevő a szerződést 2020. december 14-én teljesítette, az ajánlatkérő az ellenszolgáltatást 2020. december 28-án egyenlítette ki.

A hivatalbóli kezdeményezés

15. A hivatalbóli kezdeményező 2022. szeptember 14-én nyújtotta be a hivatalbóli kezdeményezését, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet.

16. A kezdeményezői jogosultsága alátámasztása körében előadta, hogy a jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés pénzügyi finanszírozását a TOP-6.3.2-15-SF1-2018-00003 azonosítószámú projekt támogatási szerződése biztosítja, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretében. A támogatási szerződés a támogatások kedvezményezettjei és az irányító hatóság között létrejött, a támogatás felhasználását szabályozó polgári jogi szerződés. A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet) 24/A. §-ának a) pontja alapján – figyelemmel a rendelet 3. sz. mellékletében foglalt táblázat 9. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program vonatkozásában a Miniszterelnökségen belül felállított szervezeti egység látja el, mely a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 17.) MvM utasítás 137. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében a Területfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkár által irányított szervezeti egység (TOP IH).

17. A hivatalbóli kezdeményező ismertette az ajánlatkérő közbeszerzési eljárását.

18. Előadta, hogy a szabálytalanság gyanúja, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (továbbiakban: EUTAF) EUTAF-V/00022/009/2022. sz. mintavételes ellenőrzési jelentésében tett megállapítások alapján került a projekt keretében közreműködő szervezeti feladatot ellátó Magyar Államkincstár által bejelentésre, és az ez alapján elrendelt szabálytalansági eljárás keretében kerül sor a Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére, az alábbiak kivizsgálására.

19. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő kizárta a részekre történő ajánlattétel lehetőségét, a felhívásban rögzített indokok alapján.

Az EUTAF a közbeszerzés kapcsán 4 db, gazdaságilag – műszakilag objektíven szétválasztható közbeszerzési tárgyi részt (parképítés, épület felújítása/létesítése, út- és parkolóépítés, eszközbeszerzés) azonosított be, tekintettel arra, hogy:

I. a projektelemek különböző beszerzési/ megvalósítási profilokhoz kapcsolódnak: kültéri rekreációs eszközbeszerzés; parképítés; infrastrukturális létesítmény; magasépítés.

II. a megvalósítási munkaterületek ugyan szomszédosak, de végrehajtási ütemezés révén különválaszthatók.

20. Az ellenőrzési jelentés szerint a projekt műszaki tartalmát képező feladatok az alábbi profilokba sorolhatók be:

- Kültéri rekreációs eszközbeszerzés – mely a beszerzés tervezett költségvetésének 13,1%-át tette ki: 6 db játszóeszköz (homokozó, hinta kicsiknek, hinta nagyoknak,

fészekhinta, forgó játék, egyensúlyozó), 3 db köteles játszóelem, Kondipark – 13 db eszközzel, Fitness park – 8 db eszközzel, Rehab kondipark – 3 db eszközzel, Asztalitenisz, 12 db játszótéri eszköz (játszóvár, homokozó, hinta kicsiknek, hinta nagyoknak, fészekhinta, forgó játék kicsiknek, forgó játék nagyoknak, rugós játék, egyensúlyozó, kötélpálya)

- Parképítés – mely a beszerzés tervezett költségvetésének 43%-át tette ki: Sétány (2650 m), Növénytelepítés, zöld felület rendezés, Közvilágítás kiépítése, sportpályák megvilágítása, Térfigyelő rendszer kiépítése, Focipálya, Kosárpálya, KRESZ tanpálya, Dirt bringapark (kb. 2000 m²), kutyafuttató (kb. 2800 m²), 2 db gyalogos híd építése

- Infrastrukturális létesítmény – mely a beszerzés tervezett költségvetésének 26,5%-át tette ki: 212 db parkoló építése és egy körforgalmú csomópont építése, Forgalomkorlátozási tervek és a mintavételi és minősítési tervek elkészítése és ezek jóváhagyatása, parkoló-építéshez kapcsolódó útépítés, útépítéshez kapcsolódó vízépítési feladat (víznyelők)

- Magasépítés – mely a beszerzés tervezett költségvetésének 17,4%-át tette ki: Vizesblokk és iroda épület.

21. Az EUTAF megállapította továbbá, hogy az eljárást megindító felhívásban a III.1.3.) műszaki, illetve szakmai alkalmassági minimumkövetelmények körében rögzítettek alapján is beazonosítható 3 megvalósítási profil (magasépítés, infrastrukturális létesítmény, kültéri rekreációs eszközbeszerzés).

22. A fentiek mellett, az ellenőrzési jelentésben rögzítettek szerint, a közbeszerzési dokumentáció műszaki mellékletei (átnézeti helyszínrajz, helyszínrajzok) alapján a projektelemek létesítése megfelelő ütemezéssel részben egymást követően / részben párhuzamosan elvégezhető lett volna a munkaterületek minimális zavarásával:

1. parképítési munkák, ezzel párhuzamosan a piacfelügyeleti iroda és vizesblokk építése;
2. magasépítési projektem (piacfelügyeleti iroda, vizesblokkok), ezzel párhuzamosan kültéri eszközök telepítése;
3. út-/ parkoló építés, ezzel párhuzamosan kültéri eszközök telepítése.

23. A fentiek felvetik, hogy az ajánlatkérő nem jogszerűen mellőzte a részekre történő ajánlattétel lehetőségének a biztosítását, ezen eljárásával pedig potenciálisan korlátozta a versenyt, a lehetséges ajánlattevők számát, és nem zárható ki, hogy ez hátrányosan befolyásolta az eljárás eredményességét gazdasági, költséghatékonysági szempontból. Amint arra az EUTAF jelentés rámutatott, a nyertes ajánlattevő a műszaki, szakmai alkalmasság igazolásához kapacitást rendelkezésre bocsátó szervezeteket vett igénybe. A verseny nyitottságának széleskörűsége pedig már abban is sérült, hogy az építési- és eszközbeszerzési feladatok összevonásra kerültek.

24. Mindezek következtében, a kezdeményező álláspontja szerint az eljárás kapcsán felmerül a Kbt. 61. § (4) bekezdésének, valamint a Kbt. 2. § (2) bekezdése szerinti esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvnek és a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti hatékony és felelős gazdálkodás alapelvének sérelme.

25. Kérte a jogorvoslati eljárást megindítását és a feltételezett jogsértések érdemi kivizsgálását.

26. A hivatalbóli kezdeményezés szerint:

- a jogsértés dátuma: 2019. május 30. (a közbeszerzési eljárás megindításának időpontja),

- a tudomásszerzés dátuma: 2022. augusztus 25. (a szabálytalansági eljárás megindításának napja).

27. A hivatalbóli kezdeményezéshez mellékelt iratok szerint a kezdeményező 2022. augusztus 22-én érkezett a Magyar Államkincstár Fejér Megyei Igazgatósága által megküldött szabálytalansági gyanúbejelentőt, amely az EUTAF ellenőrzési jelentése alapján készült (kezdeményezés 3. számú melléklet). A szabálytalansági eljárás elrendelésére a 272/2014. (XI. 5) Korm. rendelet 159. § (3) bekezdése alapján 2022. augusztus 25-én került sor, tekintettel az EUTAF által a 272/2014. (XI. 5) Korm. rendelet 189. §-a és a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet 4. § (2a) bekezdése alapján végzett mintavételes ellenőrzés megállapításaira (kezdeményezés 4. számú melléklet).

28. A hivatalbóli kezdeményező a 2022. szeptember 26-án kelt nyilatkozatában hivatkozott a Döntőbizottság D.104/27/2019. sz. határozatában, illetőleg a D.26/12/2020. sz. határozatában foglaltakra. Álláspontja szerint az ajánlatkérő jogorvoslati eljárás során megküldött észrevétele és az annak mellékletét képező dokumentumok önmagukban nem alkalmasak annak igazolására, hogy a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően arra vonatkozó vizsgálatok, számítások kerültek volna elvégzésre, melyek alapján utólagosan is egyértelműen megállapítható lenne, hogy a részekre történő ajánlattétel kizárása költséghatékonysági, gazdaságossági, vagy egyéb okokból szükségsszerű volt. Így az ajánlatkérő által előadottak nem alkalmasak annak alátámasztására, hogy jogszerűen került sor a rész-ajánlattételi lehetőség kizárására.

Mivel jelen esetben az építési beruházás mellett árubeszerzésre is sor került, pusztán a beszerzési tárgyak eltérő jellege is indokoltá tette volna a részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítását.

29. A hivatalbóli kezdeményező az eljárásjogi feltételek körében 2022. október 21-én hivatkozott a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 156. § (2) bekezdésére, 160. § (4) bekezdésére.

Előadta, hogy az ajánlattételi felhívás tartalmáról való tudomásszerzés a kezdeményező vonatkozásában nem értelmezhető, a közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési-jogi szempontú ellenőrzését a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 103. §-a alapján a közbeszerzésekért felelős miniszter, a gyakorlatban a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságának, tehát nem a hivatalbóli kezdeményező irányító hatóságnak a feladatát képezi. A tanúsítvány kiállításának időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a hivatalbóli kezdeményező irányító hatóság egyébiránt nem is a Miniszterelnökség, hanem a Pénzügyminisztérium szervezeti egységeként működött.

Fentiek alapján az irányító hatóság tudomásszerzését a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 103. § (5) bekezdése szerinti támogató tartalmú tanúsítvány kiállítása nem alapozza meg.

Az ajánlatkérő észrevételei

30. Az ajánlatkérő észrevételében a jogsértés hiányának a megállapítását kérte.

31. Leszögezte, hogy az építési beruházás előkészítésekor alaposan megvizsgálta, hogy a részekre történő ajánlattétel lehetőségét biztosítsa-e a közbeszerzési eljárás során, és szakmai indokok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kivitelezés részekre bontása a gyakorlatban nem lehetséges, az sem gazdaságilag, sem műszakilag nem ésszerű. A fentiek

indokolásaként a következőket adta elő, és nyilatkozatának alátámasztására helyszínrajzot csatolt.

32. A projekt részekre bontásának műszaki és időbeli ütemezésével kapcsolatban az ajánlatkérő kifejtette, hogy a kivitelezéssel érintett munkaterület jellemzően tagolt, több egymással össze nem függő területen fekszik. A kivitelezéssel érintett terület minden részén megvalósult közműépítés, szegélyépítés, szórt vagy szilárd burkolatú sétányépítés, játszóeszközök, vagy sportpályák telepítése, utcabútorozás. Minden megközelítési útvonalon parkolók, utak, járdák épültek, amelyeknek a közvilágítása kapcsolódott a park közvilágításához. Az épületek megközelítéséhez szükséges útvonalak érintették a tervezett parkolók, járdák építési területét, és az épületek közműveinek építése is érintette ugyanezen területeket.

33. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a kivitelezés részekre bontása munkaszervezési nehézségeket okozott volna, hiszen úgy kellett volna összehangolni az egyes részek fővállalkozóinak munkáját, hogy egymás munkaterületét ne érintsék, ne keresztezzék, vagy ha erre szükség van, akkor a már megépült munkarészek épségét ne veszélyeztessék. Ez mindenképpen kihatással lett volna a teljesítési határidők hosszára, azok betartására, továbbá súlyos felelősségi, szavatossági, jótállási kérdéseket vetett volna fel. Mindezek nyilvánvalóan jelentősen emelték volna az ajánlati árakat, hisz bizonyos feladatok többszörösen jelentkeztek volna, azokat valamennyi ajánlattevő beárazta volna (pl. különösen: helyi építésvezető, irányító folyamatos jelenléte, irodakonténer, őrzés, és a kivitelezést végző munkaerő, stb.) Az ajánlatkérő tapasztalata szerint a munkaterület egyidejű, megosztott használata során vállalkozók nincsenek figyelemmel a másik vállalkozó munkavégzésére.

34. Mindemellett számolni kell azzal is, hogy a közbeszerzési eljárás során nem garantált valamennyi rész egyidejű, eredményes lezárása. További kockázatot jelent az egyes vállalkozók késedelme is, hisz a következő vállalkozó részére a megrendelő nem tud határidőben munkaterületet biztosítani. Egy-egy vállalkozónak többször le kellett volna vonulnia a munkaterületről, és át kellett volna adnia azt másik vállalkozónak. Gyakorlatilag lehetetlen lett volna az időbeli ütemezés meghatározása, hisz egyik vállalkozó késedelme, vagy előteljesítése a többi vállalkozóra is kihatással bírt volna. Fentiek alapján gazdaságilag ésszerűtlen döntés lett volna az ajánlatkérő részéről a beszerzés részekre bontása.

35. Megjegyezte, hogy a kivitelezés részekre bontása esetén több műszaki ellenőri szolgáltatást kellett volna igénybe vennie az ajánlatkérőnek, mely szintén költségnövekedéssel jár.

36. Több fővállalkozó által elvégzett munka esetén a garanciális igények érvényesítése is nehézséget okoz, ugyanis például egy burkolat süllyedésénél szakértői vizsgálat szükséges ahhoz, hogy a közműépítés hibás teljesítése (a felső réteg megfelelő tömörségmérése esetén is lehet az alattalajban roskadás), vagy a burkolatépítés tömörítési hibái miatt keletkezett probléma feltárára kerüljön. Mindez egy fővállalkozó esetén kizárt, hiszen a teljeskörű garanciát a fővállalkozó biztosítja, ezzel kiküszöbölve a felelősségi viták sorát.

37. Olyan munkaszervezéssel számolni, amely az egyes részek teljesítését követően a sikeres műszaki átadás után biztosítja a munkaterületet a következő vállalkozó részére, gazdasági és projekt szempontból is ésszerűtlen. Tegyük fel, hogy egyidőben mindig csak egy vállalkozó végez munkát, felel a munkaterületért, teljes helyreállítási kötelezettséggel tartozik, akkor is, ha a korábbi, már átvett munkákban kárt okoz. A parkosítás, mint utolsó

fázis magával vonta volna azt, hogy a játszóeszközök minimum egy évvel korábban a területre kerülnek, hiszen csak ezt követően építhető közvilágítás, sétányok, és majd azután következik a parkosítás és utcabútorok elhelyezése. A lakosság elől ez esetben el kellett volna zárni – jelentős kordonbérleti költségek mellett – a kivitelezési területet, és a telepítést követően közel egy év a jótállási és a garanciális időből úgy telik el, hogy még senki nem használhatta volna az eszközöket. A befejező munkamenet lehetett volna az utak, parkolók építése, amikor már további munkagépek bejutása a területre szükségtelen, valamint elkészültek volna az épületek közműbekötései, illetve építőanyag szállítási igény sincs már. A hivatalbóli kezdeményező által felvetett szétbontással (részekre osztással) a projekt nagyságát és az esetleges téli időszakokat is figyelembe véve minimum 24-30 hónap kivitelezési idővel kellett volna kalkulálni a felhívásban előírt 13 hónappal szemben (mely hosszabb időtartam mindenképpen magasabb felmerülő költségeket eredményezett volna), és ehhez az időtartamhoz hozzá kellett volna még adni az egyes részek 30-45 naposra becsült műszaki átadás-átvételi eljárásának idejét is.

38. A részekre bontás alkalmazása esetén kijelenthető továbbá, hogy az egyes részek megvalósítása során a munkaterületre engedett vállalkozók esetében is szükséges minden esetben a tereprendezés előírása és a helyreállítás szükségessége, még a parképítési munkafázis elvégzése előtt. Ez is azt bizonyítja, hogy bizonyos költségek akár négyszer is megfizetésre kerültek volna, ami szintén nem szolgálja a közpénzekkel történő felelős gazdálkodás elvét.

Az eszközbeszerzés külön részként történő kiírására vonatkozó kifogással kapcsolatban előadta, hogy meg kellett volna oldani az eszközök, játszóeszközök átmeneti tárolását mindaddig, amíg a parképítő ki nem alakítja azok helyét. Nyilvánvalóan nem ésszerű és kivitelezhetetlen azt megoldani, hogy az általában a beépítésben szakértelemmel rendelkező szállító a kivitelezést követően jöjjön vissza és helyezze üzembe az elvárt módon a játszóeszközöket.

39. Amennyiben a hivatalbóli kezdeményező jelen jogorvoslati kezdeményezésben is – és korábbi EUTAF által tett ellenőrzési jelentésben is – felvetett álláspontjának megfelelően a kivitelezés több szerződés útján valósult volna meg, akkor az ajánlatkérő az alábbi nehézségekbe ütközött volna.

40. Mindenekelőtt a munkaterületre 3 szállítási útvonal vezet, amelyek egyben közmű és útépitési nyomvonalak is. A három szállítási útvonal egyike sem szolgálja ki a teljes munkaterületet az azt keresztező Varga-csatorna miatt.

A három szállítási útvonalon útvonalanként egyidejűleg jelentkező feladatok az alábbiak:
Az EUTAF ellenőrzési jelentésében korábban jelöltek (A, B, C, D) szerint az alábbi részeket kellett volna külön-külön pályáztatni:

A – kültéri rekreációs eszközbeszerzés

B – parképítés

C – infrastrukturális létesítmény

D – magasépítés

I. útvonal déli területrészt egyetlen megközelítése
közműépítés (épület víz, szennyvíz és elektromos ellátása) – C és D
épület építési útvonala - D
útépités, és sétányépítések – B és C

parképítéshez földmunkák és tereprendezés útvonala – B
 játszóeszközök beszállítási útvonala - A
 sportpályák kiépítéséhez lehetséges útvonal – B és A
 közvilágítás, térfigyelő rendszer kiépítésének kiszolgálása - B

II. útvonal: középső terület megközelítése, központi parkoló és hídépítések egyetlen megközelítési lehetősége
 útépítés, és sétányépítések – B és C
 parképítéshez földmunkák és tereprendezés útvonala – B
 sportpályák kiépítéséhez lehetséges útvonal – B és A
 közvilágítás és térfigyelő rendszer kiépítése - B
 hídépítések - B

III. útvonal északi területrészt fő kiszolgálási útvonala
 közműépítés (épület víz, szennyvíz és elektromos ellátása) – C és D
 épület építési útvonala - D
 útépítés, és sétányépítések – B és C
 parképítéshez földmunkák és tereprendezés útvonala – B
 játszóeszközök beszállítási útvonala - A
 közvilágítás és térfigyelő rendszer kiépítésének kiszolgálása - B

41. Megállapítható, miszerint valamennyi munkaterületen szinte valamennyi javasolt munkanem végzésére sor kerül. A különböző építési feladatokat ugyanazon a szállítási útvonalakon kellett volna ellátni, amelyek egyben munkaterületek is, hiszen ki kell ezeket építeni a projekt megvalósítása során. A munkaterületek önálló lehatárolása több kivitelező esetén megoldhatatlan, mert a sétányok a közvilágítás és kamerarendszer nyomvonalai átszelik a játszótérket, sportpályákat, amelyek a területrészeken elszórtan és keverten helyezkednek el.

42. A közvilágítás és a közművek munkaárcái akadályozzák a többi feladat ellátását. A kivitelezők közötti folyamatos koordinálás ellenére is akadályközlések, és garanciavállalási ellentmondások jelentkeznek, mivel egymás munkaterületein át kell haladni.

43. A fentiekből látható, hogy megfelelő módon nem határolhatók el a munkaterületek, mivel a projekt több részre szétbontása során a munkaterületért történő felelősségvállalás komoly problémákba ütközik, mind életvédelmi, mind vagyónvédelmi szempontból.

Az alkalmassági kritériumokkal kapcsolatban az ajánlatkérő megjegyezte, hogy a hivatalbóli kezdeményező azon következtetése, miszerint ez is a részekre történő ajánlattétel lehetőségét erősíti, téves, mivel ez is az ajánlatkérői gondos előkészítést támasztja alá, hogy a kivitelezés komplexitására tekintettel körültekintően járt el, mikor a referenciákat és a szakemberekre vonatkozó előírásokat ekként állapította meg.

44. Mindezek alapján, az EUTAF és a hivatalbóli kezdeményező által mesterségesen létrehozott részek útján a kivitelezés megvalósítása a valóságban csak nagy nehézségek és többletköltségek árán lett volna lehetséges.

45. Az ajánlatkérő közbeszerzési jogi érvei szerint a Kbt. 61. § (4) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségeként határozza meg minden esetben annak vizsgálatát, hogy a fennáll-e a lehetősége a konkrét közbeszerzésben, hogy lehetővé tegyék a rész-ajánlattételt.

Ezt a vizsgálatát az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárások előkészítésére és lefolytatására jellemző általános dokumentálási kötelezettség alapján írásban dokumentálnia is kell. Ennek alapján tudja megadni az indokolását az eljárást megindító felhívásban.

46. Az ajánlatkérő idézte a Kbt. indokolásának és a nagykommentárnak a vonatkozó részeit.

47. Kifejtette, hogy a jelen jogorvoslat tárgyát képező kivitelezést ex-ante ellenőrzés előzte meg, és az eljárás megindításához szükséges támogató tartalmú tanúsítvány birtokában került a közbeszerzési eljárás megindításra. A folyamatba épített ellenőrzés során a KFF a részekre osztás lehetőségének kizárására vonatkozó indokolást megfelelőnek találta, és a Közbeszerzési Hatóság sem emelt kifogást a lektorálás során az egy részben történő kiírás miatt.

48. Az EUTAF és a hivatalbóli kezdeményező sem idézi teljes körűen az ajánlatkérő közbeszerzési eljárása felhívásának részletét a részekre osztás mellőzésének indokolása tekintetében. Az ajánlati felhívás II.2.4) pontja a verseny szempontjából el nem hanyagolható előírást is tartalmazott.

49. A jelen közbeszerzési eljárásban 19 alvállalkozó került bevonásra, melyből 2 egyben kapacitásnyújtó szervezet is volt (egyébként ezen szervezetek KKV-nek minősülnek).

50. Hivatkozott a Döntőbizottság a D.393/13/2014. számú határozatára.

51. Az ajánlatkérő kérte figyelembe venni a KFF által tett szakmai észrevételt, mely az EUTAF ellenőrzési jelentés egyeztető tábla 3. számú megállapításában került rögzítésre, s melyet az EUTAF és a hivatalbóli kezdeményező is figyelmen kívül hagyott. Eszerint a KFF álláspontja alapján az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta a részajánlattétel lehetőségének kizárását. Ezzel összefüggésben a KFF felhívta a figyelmet a D.324/15/2020. számú Döntőbizottsági határozatban foglaltakra. A KFF is megállapította továbbá, hogy az eljárás tárgyának összetettségére, a nyertes által ellátandó feladatok volumenére is tekintettel, valamint a kivitelezés komplexitására is figyelemmel, a munkanemek elvégzésének ütemezése miatt a részekre történő ajánlattétel a gazdasági ésszerűséggel ellentétes lett volna.

52. Az ajánlatkérő véleménye szerint éppen a párhuzamos munkavégzések (pl. többszörözött organizációs költségek, jelentősen hosszabb kivitelezési idő, stb.) megvalósításával sérülne a közpénzek hatékony és felelős gazdálkodással történő felhasználásának alapelve.

53. Az ajánlatkérő által elkészített organizációs terv nem változtatna egyebekben a korábban már ismertetett, párhuzamos munkavégzésből eredő kivitelezési problémákon, továbbá az ajánlatkérő organizációs terve a már ismertetett kockázatokat nem tudja kizárni. Egyebekben az organizációs terv elkészítése elsősorban kivitelezői kompetencia.

54. Az ajánlatkérő megerősítette, hogy a jelen közbeszerzés során a részajánlattételre történő lehetőség kizárása nem lehet versenykorlátozó, a Kbt. 61. § (4) bekezdése indokolási kötelezettség mellett az egyetlen részre történő ajánlattételt kifejezetten megengedi.

55. Az ajánlatkérő álláspontja az, hogy a Kbt. 61. § (4) bekezdésének megsértése nem valósult meg, így a Kbt. 2. § (2) és (4) bekezdésében szereplő alapelvek sem sérülhettek meg.

Az ajánlatkérő rögzítette, hogy a Kbt. alapelvei között nincs rangsor. Egyidejűleg szükséges valamennyi alapelv érvényre juttatását biztosítani. Amennyiben a KFF és a Közbeszerzési Hatóság egyetértése után, változatlan tényállás mellett jogsértés megállapítására kerülne sor, az a jogbiztonságot, és a következetes joggyakorlat elvét sértené.

56. Az esélyegyenlőséget az eljárása során mindvégig biztosította, a kivitelezés teljesítésében 19 alvállalkozó vett részt. Egyebekben az ajánlatkérő jogszerűen tette volna meg azon előírást is, hogy a Kbt. 65. § (10) bekezdését is előírja, és valóban korlátok közé szorítja a fővállalkozót.

57. Az ajánlatkérő a Kbt. 2. § (4) bekezdése szerinti alapelvi sérelemre vonatkozóan kifejtette, hogy a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően a becsült értéket a tervezői költségbecsléssel támasztotta alá az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) 13. §-a alapján. A 12 hónapnál nem régebbi tervezői költségvetések 2018. évben készültek, melyek alapján a megállapítható becsült érték nettó 822.829.867.-Ft-ban került meghatározásra. A szerződés alapjául szolgáló ajánlatot a nyertes ajánlattevő 2019. augusztusában tette nettó 856.410.369.-Ft értékben, mely a becsült értékhez képest mintegy 4%-os emelkedést mutat. A Központi Statisztikai Hivatal által készített 2019. évre vonatkozó építményfajták termelői ár-indexei egyes építményalcsoportokra vetítetten pedig a 2018. évi árhoz képest 7,9-10,6 %-os emelkedést rögzítettek. Ebből következőleg éppen az ellenkezője mutatható ki a fenti feltételezésnek.

58. Az ajánlatkérő sérelmezte, hogy a hivatalbóli kezdeményező jogsértésként új elemet vetett fel a jelenlegi jogorvoslati kezdeményezésében, jelesen a Kbt. 2. § (2) bekezdését. Az ajánlatkérő álláspontja ezzel kapcsolatban, hogy a jogbiztonsággal és a jóhiszemű joggyakorlással nem összeegyeztethető a megsértett jogalapok folyamatos módosítása, változtatgatása.

59. A hivatalbóli kezdeményező észrevételére vonatkozóan 2022. október 7-én hivatkozott a Döntőbizottság D.104/27/2019. sz. határozatának 50. pontjára, és előadta, hogy álláspontja szerint megfelelően járt el, hisz önmagában a szakmai szempontok figyelembevétele is elegendő a megbonthatatlanság igazolására.

60. Az ajánlatkérő az eljárásjogi feltételek körében 2022. november 3-án nyilatkozott, hogy a beszerzés részekre osztásának kizárására vonatkozó indokrendszer 2019. március 19-én megküldésre került a KFF részére, a részekre osztás kizárásának indokolása ezidőtől kezdve elfogadott módon már a KFF rendelkezésére állt, és azt a KFF elfogadta. Emellett a Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya sem szabott ki hiánypótlást a 2019. május 28-i hiánypótlásában a részekre osztás kizárásának indokolásával kapcsolatban.

61. A Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti indokolást jogszerű megfogalmazása alapján az eljárást kontrolláló ellenőrző szervek a bemutatott szakmai és műszaki indokok alapján mindvégig elfogadták. Így a Kbt. 2. § (2) bekezdése és (4) bekezdése szerinti sérelemek sem valósulhattak meg.

62. Az eljárások lebonyolítása során mindenekelőtt a Kbt., annak végrehajtására kiadott jogszabályok, és a Hatóság útmutatói szerint kell eljárni.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

63. Az ajánlatkérő a Kbt. Harmadik Rész 117. §-a szerinti közbeszerzési eljárását 2019. május 30-án indította meg, melyre tekintettel a Döntőbizottság az e napon hatályos anyagi jogszabályi rendelkezések alapján folytatta le a vizsgálatot, eljárásjogi szempontból a hivatalbóli kezdeményezés 2022. szeptember 14-én történt benyújtásakor hatályos jogszabályokat alkalmazta.

64. A Döntőbizottság a jogorvoslati határidő megtartottságát hivatalból vizsgálta, az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján.

65. A Kbt. 152. § (1) bekezdése értelmében:

A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

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

A Kbt. irányadó 152. § (2) bekezdése értelmében a Döntőbizottság hivatalból való eljárását a Kbt. 152. § (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 2019. január 1. napján hatályba lépett a Kbt. módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) 50. § (2) bekezdése értelmében a Kbt. 152. §-a a következő (2a) bekezdéssel egészült ki:

(2a) Az (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet esetében a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának kell tekinteni a közbeszerzési jogsértésre vonatkozó szabálytalansági eljárás megindításának napját.

A Mód3. tv. 68. § (2) bekezdése szerint a 38. §, a 49-63. §, a 64. § (2) bekezdése, a 65. § (2)-(3) bekezdése, a 66. § 23-24., 27-29., 31-38. és 40-42. pontja, a 67. § (1) bekezdés 1. és 6-8. pontja, valamint a 67. § (2) bekezdés 16-20. pontja 2019. január 1-jén lép hatályba.

A Kbt. 197. § (10) bekezdése szerint e törvénynek a Mód3. tv. által megállapított rendelkezéseit – a (11)-(13) bekezdésben foglaltak kivételével – a Mód3. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv.

hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 159. § (4) bekezdése értelmében, ha a szabálytalansági gyanú az irányító hatóság tevékenységével összefüggésben merül fel, vagy a szabálytalansági gyanút az audit hatóság jelentette, az irányító hatóság vezetője a szabálytalanság-felelős szabálytalansági eljárás megindítására vonatkozó döntési javaslata alapján szabálytalansági eljárást indít.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 189. § (1) bekezdése értelmében az audit hatóság évente elvégzi az operatív programok esetén az igazoló hatóság által az előző számviteli évben az Európai Bizottság felé bejelentett költségek mintavételes ellenőrzését.

66. A Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti támogató szervezet kezdeményezte a Döntőbizottság hivatalból való eljárását, a kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív és objektív határidőt erre tekintettel vizsgálta.

A kezdeményezés benyújtására nyitva álló szubjektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének első fordulata (a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan nap), az objektív határidőt a Kbt. 152. § (2) bekezdésének a), b), c) pontjai rögzítik.

A Döntőbizottság megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a Kbt. 197. § (10) bekezdése szerint a Kbt.-nek a Mód3. tv. által megállapított rendelkezéseit (köztük a Kbt. 152. § (2a) bekezdését) a Mód3. tv. hatálybalépése (2019. január 1.) után kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is kell alkalmazni, így a jelen eljárásban a Döntőbizottságnak a Kbt. 152. § (2a) bekezdése alapján kellett megállapítania a jogsértés tudomásra jutásának időpontját.

A konkrét esetben a hivatalbóli kezdeményezés alapját a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 159. § (4) bekezdése, 189. § (1) bekezdése alapján az audit hatóság által jelentett szabálytalansági gyanú képezte, amely a hivatalbóli kezdeményezőhöz 2022. augusztus 22-én érkezett.

Az audit hatóság jelentése alapján a közreműködő szervezet által készített gyanúbejelentő szerint „a részánlattétel lehetőségének kizárása versenykorlátozó”, amely tartalmi körben került sor a jelen hivatalbóli kezdeményezés benyújtására.

A tudomásszerzés dátuma a szabálytalansági eljárás elrendelésének napja, 2022. augusztus 25-e, amely naptól számítottan a szubjektív jogorvoslati határidő megtartásra került. Az objektív jogorvoslati határidő a Kbt. 152. § (2) bekezdés c) pontja alapján fennáll.

67. Mindezek alapján a hivatalbóli kezdeményezés nem késett el.

68. A Döntőbizottság a kezdeményezés érdemi vizsgálata alapján az alábbi indokokra tekintettel megállapította a jogsértés hiányát.

69. A hivatalbóli kezdeményezés szerint a részekre történő ajánlattétel kizárásával az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdését és a Kbt. 2. § (2), (4) bekezdésében rögzített alapelveket.

70. A hivatalbóli kezdeményezés vizsgálatára irányadó nemzeti és közösségi jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki:

A Kbt. 2. § (2) bekezdése értelmében, az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni. A joggal való visszaélés tilos.

(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

A Kbt. 61. § (4) bekezdése értelmében, az ajánlatkérő köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Ha az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát.

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU Irányelve (a továbbiakban: 2014/24/EU Irányelv) Preambulum (78) bekezdése szerint „a közbeszerzésnek igazodnia kell a kkv-k igényeihez. Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell annak a bevált gyakorlatokat tartalmazó kódexnek az alkalmazására, amelyet a Bizottság „A legjobb gyakorlatok európai kódexe a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételének megkönnyítéséről” című, 2008. június 25-i munkadokumentumában tett közzé, és amely iránymutatást nyújt az ajánlatkérő szervek számára a tekintetben, hogy hogyan használhatják fel a közbeszerzés kereteit a kkv-k részvételét megkönnyítő módon. E célból, illetve a verseny fokozása érdekében az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell mindenekelőtt a közbeszerzések részekre bontására. A részekre bontás végezhető mennyiségi alapon, amikor is az egyedi közbeszerzések nagyságának meghatározásakor jobban figyelembe veszik a kkv-k kapacitását, vagy minőségi alapon, a különböző érintett ágazatoknak és szakosításoknak megfelelően, amikor az egyedi közbeszerzések tartalmát igazítják erőteljesebben a specializálódott kkv-szektorokhoz, vagy a különböző egymást követő projektszakaszok alapján.

Az ajánlatkérő szerv számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy szabadon határozza meg az egyes részek nagyságát és tárgyát, továbbá hogy a beszerzés becsült értékének kiszámítására vonatkozó szabályokkal összhangban egyes részeket az ezen irányelvben megállapított eljárások alkalmazása nélkül ítéljen oda. *Az ajánlatkérő szerv kötelességévé kell tenni, hogy mérlegelje a közbeszerzések részekre bontásának célszerűségét, viszont meg kell hagyni számára a lehetőséget, hogy az általa relevánsnak ítélt bármely indok alapján, igazgatási vagy igazságügyi felügyelet nélkül, önállóan és szabadon hozza meg a döntését.* Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna *célszerű* a közbeszerzést részekre bontani, az egyedi jelentésben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meg kell jelölni az ajánlatkérő szerv döntésének főbb okait. *Ilyen ok lehet például, ha az ajánlatkérő szerv úgy ítéli meg, hogy a részekre osztás a verseny korlátozásával járhat, vagy fennáll annak a kockázata, hogy a szerződés teljesítése technikailag túlságosan bonyolult vagy túlságosan drága lesz, vagy az egyes részeket elnyerő különböző szerződő felek szükséges koordinálása súlyosan veszélyeztetheti a szerződés megfelelő teljesítését.*

A tagállamok részére meg kell hagyni azt a lehetőséget, hogy még jobban megkönnyítsék a kkv-k bevonását azáltal, hogy kiterjesztik azon kötelezettség hatályát, amely szerint mérlegelni kell a közbeszerzések több kisebb részre bontásának célszerűségét, az ajánlatkérő szerveket kötelezik arra, hogy indokolják a döntésüket, ha nem tagolják a közbeszerzéseket részekre, vagy bizonyos feltételek esetén kötelezővé teszik a részekre bontást. Ugyanebből a

célből azt is engedélyezni kell a tagállamok számára, hogy az alvállalkozók közvetlen kifizetésére szolgáló mechanizmusokról rendelkezzenek.

A 2014/24/EU Irányelv 18. cikk (1) bekezdése értelmében „Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el. A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.”

A 2014/24/EU Irányelv 46. cikke rendelkezik a szerződések részekre bontásáról:

„(1) Az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy, hogy valamely szerződést különálló részek formájában ítélik oda, és meghatározhatják az ilyen részek méretét és tárgyát.

Azon szerződések kivételével, amelyeket az e cikk (4) bekezdésével összhangban kötelező részekre bontani, az ajánlatkérő szervek kötelesek megadni azon legfontosabb okokat, amelyek miatt úgy döntöttek, hogy nem bontják részekre a szerződést, és ezeket fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban vagy a 84. cikkben említett egyedi jelentésben.

(2) Az ajánlatkérő szerveknek az eljárást megindító hirdetményben vagy a szándék megerősítésére vonatkozó felhívásban közölniük kell, hogy ajánlatok egy, több vagy minden rész tekintetében benyújthatók-e.

Az ajánlatkérő szervek korlátozhatják az egy ajánlattevőnek odaítélhető részek számát – akkor is, ha ajánlatot több vagy minden rész tekintetében is be lehet nyújtani –, amennyiben az egyes részek ajánlattevőnkénti maximális számát közölték az eljárást megindító hirdetményben vagy a szándék megerősítésére vonatkozó felhívásban. Az ajánlatkérő szervek kötelesek feltüntetni a közbeszerzési dokumentációban az általuk annak eldöntésére alkalmazni kívánt objektív és megkülönböztetéstől mentes szempontokat, hogy mely részeket fogják odaítélni abban az esetben, ha az értékelési szempontok alkalmazása azzal járna, hogy egy ajánlattevőnek a maximális számnál több részt ítélnének oda.

(3) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy abban az esetben, ha egyazon ajánlattevőnek egynél több rész is odaítélhető, az ajánlatkérő szervek több vagy minden részt magában foglaló szerződést is odaítélhetnek, ha az eljárást megindító hirdetményben vagy a szándék megerősítésére vonatkozó felhívásban feltüntették, hogy fenntartják e lehetőség alkalmazásának jogát, és közölték, hogy a részek vagy részcsoportok hogyan vonhatók össze.

(4) Az (1a) bekezdés második albekezdésében foglaltakat a tagállamok végrehajthatják oly módon, hogy kötelezővé teszik a szerződések külön részek formájában történő odaítélését, a nemzeti joguknak megfelelően és az uniós jogra tekintettel meghatározott feltételek szerint. E körülmények esetén a (2) bekezdés első albekezdését és adott esetben a (3) bekezdést is alkalmazni kell.”

71. A Kbt. 61. § (4) bekezdéséhez fűzött jogalkotói indokolás szerint „A törvény a kis- és középvállalkozások részvételének elősegítése érdekében fenntartja az ajánlatkérő arra vonatkozó kötelezettségét, hogy ha a beszerzés tárgyának jellegére figyelemmel lehetséges, és egyéb szempontok szerint nem ésszerűtlen, akkor tegyék lehetővé a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Újdonság, hogy amennyiben az ajánlatkérő nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt, az eljárást megindító felhívásban köteles megadni azon indokokat, amelyek alapján úgy döntött, hogy nem biztosítja ezt a lehetőséget. Az ajánlatkérő először azt köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a részajánlat-tétel lehetőségének biztosítását. Amennyiben a beszerzés tárgyára tekintettel objektíve lehetséges,

azt vizsgálja az ajánlatkérő, hogy gazdasági, műszaki és minőségi szempontok miatt nem ésszerűtlen-e az egyes részekre adott esetben különböző gazdasági szereplőkkel, több szerződést kötni. Az ésszerűség mindig az adott beszerzés egyedi körülményei szerint ítélandó meg.”

72. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.IV.37.789/2018/5. számú ítéletében kimondta:

„[41] A tételes jog szerint tehát nincs részekre bontási kötelezettség, azonban fennáll a részajánlat-tételi lehetőség biztosíthatósága vizsgálatának kötelező jellege, továbbá – a Kbt. új elemeként – arra vonatkozóan az ajánlatkérőt terhelő indokolási kötelezettség, hogy miért nem biztosítja a részekre történő ajánlattételt. [42] A Kbt. 61. §-ához fűzött indokolás szerint a vizsgálati kötelezettség teljesítése során az ajánlatkérő először azt köteles megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a részajánlat-tételi lehetőség biztosítását. Amennyiben a beszerzés tárgyára tekintettel ez objektíve lehetséges, akkor azt vizsgálja az ajánlatkérő, hogy gazdasági, műszaki és minőségi szempontok miatt nem ésszerűtlen-e az egyes részekre adott esetben különböző gazdasági szereplőkkel több szerződést kötni. Az ésszerűség mindig az adott beszerzés egyedi körülményei szerint ítélandó meg.”

73. A közösségi és nemzeti jog, valamint a joggyakorlat alapján, az ajánlatkérő köteles mérlegelni az adott közbeszerzés részekre bontásának célszerűségét, viszont az ajánlatkérő számára biztosított, hogy az általa relevánsnak ítélt gazdasági, technikai, műszaki, célszerűségi indokok alapján hozza meg e döntését. Az ajánlatkérőnek nincs részekre bontási kötelezettsége. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy határoz, hogy nem volna célszerű a közbeszerzést részekre bontani, a nemzeti jogunk szerint az eljárást megindító felhívásban köteles megadni ennek indokát. Az ajánlatkérő részekre történő ajánlattétel kizárására vonatkozó döntése akkor jogszerű, ha megfelel a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályoknak, az ajánlatkérő a vizsgálati kötelezettségét akkor teljesíti, ha az indokolása alapján a célszerűségi okok fennállnak.

74. A konkrét esetben az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívás II.2.4) pontjában megadta a részajánlattétel kizárásának indokait, hivatkozott gazdasági, ésszerűségi, technikai megvalósíthatósági okokra.

Az eljárást megindító felhívásban részletezett indokolásból tényszerűen látható, hogy az ajánlatkérő vizsgálta a részajánlattétel lehetőségét, mérlegelést végzett, azonban a felhívásban felsorolt indokok miatt a részekre történő ajánlattételt nem biztosította, célszerűségi szempontok miatt.

Az eljárást megindító felhívásban rögzített indokolás alapján, az ajánlatkérő a részekre történő ajánlattétel kizárását funkcionális, munkaszervezési, jótállási jogok érvényesítése, gazdasági ésszerűségi és a technikai megvalósíthatósági okokkal indokolta.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárásban benyújtott észrevételében a felhívásban rögzített ésszerűségi szempontokat részletesen megerősítette.

A Döntőbizottság szerint önmagában az, hogy a közbeszerzésben építési beruházási és árubeszerzési tárgy is szerepel, nem jelentheti automatikusan a részajánlattételi lehetőség kötelező biztosítását, mivel ebben az esetben a Kbt. 23. §-a által szabályozott vegyes beszerzések nem léteznének. A Kbt. 23. § (5) bekezdése kifejezetten szabályozza azt az

esetet, amikor az ajánlatkérő objektíve szétválasztható elemekből álló beszerzésre egy szerződést köt.

Másrészt a hivatalbóli kezdeményező által árubeszerzésként azonosított beszerzési rész önmagában is vegyes tárgyú beszerzés, mivel a beszerzett játszó- és sporteszközök alapozását, rögzítési pontjait, valamint a környező burkolatokat építési tevékenységgel kell létrehozni. Így a játszótéri eszközök és sporteszközök önmagukban, megvásárolt termékként nem töltik be tervezett funkciójukat, ahhoz mindenképpen építési tevékenység kell, hogy társuljon, hogy az áruk a tervezett rendeltetésükre használhatók legyenek, így az azokat értékesítő gazdasági szereplőnek is építési tevékenységet kell végeznie, vagy alvállalkozóval/kapacitást biztosító szervezettel együtt tud csak ajánlatot tenni.

Az egyenlő esély nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérőnek szükségszerűen azt kell biztosítani, hogy valamennyi gazdasági szereplő ajánlatot tehessen, a részekre történő ajánlattétel lehetőségének jogszerű kizárása az adott közbeszerzési eljárás feltételei alapján ítéltetők meg. Az alkalmassági feltételekkel az ajánlatkérő korlátozza az ajánlattevők körét, az ajánlattételre képes gazdasági szereplőkre. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő ésszerű indokát adja a komplex tartalmú beszerzése egységes odaitélésének, akkor a gazdasági szereplők körének ekként történő korlátozása nem jelenti az egyenlő esély biztosításának a megsértését. Ehhez meg kell vizsgálni azokat az indokokat, amelyeket a részajánlattétel kizárására az ajánlatkérő az eljárást indító felhívásban rögzített.

Az ajánlatkérő ajánlattételi felhívásában szereplő főbb indokok a következők voltak:

- *A tervezett beépítés azonos funkciót szolgáló elemei elszórtan vannak a munkaterületen, így több fővállalkozó esetén a munkaterület kizárólagos átadása nem biztosítható egy cégnek, a területek nem határolhatók el egymástól.*

E körben az ajánlatkérő az észrevételében bemutatta a megvalósítás helyszínét, az építési területek kötött megközelítésének lehetőségeit, valamint a szükséges szállítási útvonalak ütközéseit, amelyek a hivatalbóli kezdeményező kifogása szerint külön szerződésként kezelendő projekt részeknek tekintendők.

- *A generálkivitelező esetén összehangoltabb, gördülékenyebb munkavégzés várható el, mivel egy személyben felel az egész munkáért, az esetleges munkaszervezési problémák kezelése is hatékonyabban végrehajtható, a jótállási jogok érvényesítése is egyértelműbb.*

A Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint külön részekként kezelendő projekt részek tartalmazznak olyan munkarészeket, amelyek más projektrészekre épülnek. Így az ilyen módon való részekre felosztás esetén az egyes szerződéseken belül többszöri fel- és levonulás is szükséges lenne a munkaterületre, párhuzamosan a másik szerződésben teljesítendő munkarészekkel, mely esetben a részekre történő ajánlattétel magasabb költségeket okozna, valamint egyetlen projektrészben keletkező csúszás kihatna a további projektrészekre is. Ez a megoldás abban az esetben, ha az egyes projektrészeket külön-külön szerződésként teljesítik, oda vezethet, hogy egy nem várt esemény nem csak az adott esemény által kiváltott késést okozza, hanem a további ráépülő projektrészeket teljesítő gazdasági szereplő beütemezett teljesítése is ellehetetlenül, és a teljesítést nem tudja az új időpontban megkezdeni, ha az erőforrásait arra már máshol leköti.

A többszöri fel- és levonulás, a külön szerződő vállalkozók munkájának összehangolása, a munkaterületek időbeli szétválasztása, a vállalkozónként külön-külön jelentkező irányítási és rezsiköltségek egyrészt jelentősen növelik a kivitelezéshez szükséges időt, másrészt emelik a költségeket is.

- *Több vállalkozó együttes munkájából adódó konfliktusok és ebből eredő kivitelezési hibák kiküszöbölése érdekében kizárólag generálkivitelező kiválasztása szükséges.*

Amennyiben a teljes projekt egyetlen szerződés keretén belül valósul meg, a fent részletezett munkaszervezési problémák fel sem merülhetnek, azokat a fővállalkozó saját hatáskörében tudja megoldani.

75. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő által a részekre történő ajánlattétel kizárására a felhívásban rögzített indokolás megalapozott, így az ajánlatkérő eleget tett a Kbt. tételes szabályának és a Kbt. alapelveiben előírt az esélyegyenlőség biztosítására és a hatékony és felelős gazdálkodás követelményének.

76. Mindezek alapján az ajánlatkérő a Kbt. 61. § (4) bekezdésében rá rótt kötelezettségének eleget tett, a Kbt. 2. § (2), (4) bekezdéseiben rögzített alapelveket nem sértette meg.

77. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva – a fenti indokokra tekintettel – a Kbt. 165 § (2) bekezdés b) pontja alapján állapította meg a jogsértés hiányát.

78. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2), (5) bekezdésén alapul.

79. A Döntőbizottság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 129. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

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

A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselő a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2022. november 16.

Dr. Horváth Éva sk
a tanács elnöke

Bán János sk
közbeszerzési biztos

Dr. Peleskey Viktória sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapja: (kizárólag elektronikus úton)

1. Kezdeményező képviselője
2. Ajánlatkérő képviselője
3. Érdekelte képviselője
4. Miniszterelnökség