



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

A végzés iktatószáma: D.154/7/2019.

A tanács tagjai: Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Bán János közbeszerzési biztos és Dr. Kéri Krisztina közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Zombori Gábor Pál kamarai jogtanácsos
A beszerző: Markhot Ferenc Oktatókórház és Rendelőintézet
A beszerző képviselője: Dr. Vásárhelyi-Petheő Krisztina Emese kamarai jogtanácsos

A beszerzés tárgya és értéke: H4 épület tetőszigetelése, 24.544.780.-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.) 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján, hogy a beszerző és a DUNABAU 777 Kft. által a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés nem semmis.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a két bírság együttes 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 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.

INDOKOLÁS

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző a Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti, „H4 épület tetőszigetelése” tárgyú beszerzési eljárást megindító felhívását 2017. november 14-én küldte meg három gazdasági szereplő – a PEKU AGRO Kft., a Szilvási Építő Kft. és a DUNABAU 777 Kft. – részére. A Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti beszerzési eljárás ajánlatkérésének 3. pontja szerint a kivitelező feladata a beszerző I. számú telephelyén meglévő lapostető szigetelésének felújítása, hőszigetelés elhelyezése és új PVC szigetelés készítése volt.

2. A Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti beszerzési eljárás eredményeképpen a beszerző és a DUNABAU 777 Kft. 2017. december 1-jén kötöttek vállalkozási szerződést. A vállalkozási szerződés IV. 8. pontja szerint a vállalkozói díj 24.544.780.-Ft + ÁFA volt.

3. A 2017. december 20-án kelt teljesítést igazoló jegyzőkönyv szerint a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés IV. 8. pontja szerinti munkálatokat a DUNABAU 777 Kft. teljesítette.

4. A beszerző a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés vállalkozási díját az LN5SA 3230417 sorszámú számla alapján 2017. december 22-én utalta át a DUNABAU 777 Kft. részére.

5. A beszerző 2018. május 28-án a Kbt. 115. §-a alapján közbeszerzési eljárást indított „Markhot Ferenc Kórház részére tetőfelújítási munkálatok” tárgyban. A beszerző az eljárást megindító felhívást a PEKU AGRO Kft., a Szilvási Építő Kft., a DUNABAU 777 Kft., a Pannonpro Kft. és a VARIABAU Kft. részére küldte meg.

6. Az eljárást megindító felhívás 4. pontja szerint a nyertes ajánlattevő feladata a következő: „A meglévő lapostető szigetelésének felújítása, hőszigetelés elhelyezése, új PVC szigetelés készítése.”

7. Az eljárást megindító felhívás 6. pontja szerint a szerződés teljesítésének határideje az aláírástól számított 120 naptári nap.

8. Az eljárást megindító felhívás 7. pontja szerint a teljesítés helye: „3300 Eger, Markhot Ferenc út 1-3. 4846 hrsz., Hotelépület: H1, H2, H3 szárny, Rendelőépület: R1, R2 szárny”.

9. A közbeszerzési eljárás eredményeképpen a beszerző és a DUNABAU 777 Kft. 2018. február 19-én kötöttek vállalkozási szerződést. A vállalkozási szerződés IV. 4. pontja szerint a vállalkozói díj 112.454.430.-Ft + ÁFA volt.

10. A beszerző az egészségügyi szakellátást nyújtó közfinanszírozott szolgáltatók gazdálkodását segítő intézkedésekről szóló 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) és (2) bekezdése alapján nyújtott támogatás felhasználásáról készített összesítő kimutatását 2019. február 28-án küldte meg a hivatalbóli kezdeményező részére.

11. A hivatalbóli kezdeményezőnek a kimutatásban szereplő egyes tételekkel kapcsolatos adatkérésére a beszerző 2019. április 11-én küldte meg a hivatalbóli kezdeményező részére a

Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti beszerzési eljárás iratait, a DUNABAU 777 Kft.-vel 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződést, az LN5SA 3230417 sorszámú számlát és a teljesítést alátámasztó egyéb dokumentumokat.

12. A beszerző 2019. április 17-én küldte meg a hivatalbóli kezdeményező részére a közbeszerzési eljárás iratait.

A hivatalbóli kezdeményezés

13. A hivatalbóli kezdeményező hivatalbóli kezdeményezése 2019. április 29-én érkezett meg a Döntőbizottsághoz. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdése c) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását. A hivatalbóli kezdeményező a 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet 1. § (1) és (2) bekezdése szerinti támogatások jogszerű felhasználása tárgyában ellenőrzést folytatott le a 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján. A hivatalbóli kezdeményező ennek keretében a beszerző, mint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 31. § (9a) bekezdése alapján adatot szolgáltató, állami tulajdonban álló egészségügyi szolgáltató részére – a 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján – nyújtott ösztönző támogatás jogszerű felhasználásának ellenőrzését végezte el.

14. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés és a 2018. február 19-én kötött vállalkozási szerződés egymással műszaki és gazdasági funkcionális egységet alkotnak. Mindkét szerződés tárgya a Kbt. 8. § (3) bekezdés a) pontja szerinti építési beruházás és a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése volt, a munkálatok ezen belül a 45210000-2 CPV kódú Magasépítési munkának, a 45261400-8 CPV kódú Szigetelési munkának, valamint a 45261410-1 CPV kódú Tetőszigetelési munkának minősülnek. A munkálatok műszaki tartalma azonos, a feladat mindkét szerződés esetében a meglévő lapostető felújítása, hőszigetelés elvégzése, új PVC szigetelés készítése volt, a két szerződés részletes költségvetésének legtöbb munkaneme is ugyanaz. A tetőfelújítás indoka továbbá mindkét szerződés esetében a meglévő vízszigetelés (bitumenes nehézlemez szigetelés) általános elöregedése, a vízszigetelések, lefolyók részleges károsodása, tönkremenetele és az energiahatékonyság miatti javítás volt. A két vállalkozási szerződés szerinti kivitelezéssel érintett épületrészek egymással, valamint az intézmény többi épületrészével is (Belgyógyászat, K szárny) egy épülettömböt alkotnak. A beszerző mind a Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti beszerzési eljárás során, mind a közbeszerzési eljárás során ugyanazokat a szervezeteket hívta fel ajánlattételre. Továbbá a beszerző mindkét eljárásban ugyanazon gazdasági szereplővel kötötte meg a vállalkozási szerződést. A beszerzések szoros időbeli összefüggésben állnak egymással, mivel a két eljárás előkészítésére egymással párhuzamosan, a 2017. év novemberében került sor.

15. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a beszerzőnek a két vállalkozási szerződés becsült értékét a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján együttesen kellett volna figyelembe vennie. A két vállalkozási szerződés Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti összesített becsült értéke 136.999.210.-Ft, amely összeg meghaladja a 2017. évben építési beruházás megvalósítására irányadó közbeszerzési értékhatárt, azaz 25 millió forintot.

16. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a beszerző nem folytatott le a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés esetében közbeszerzési eljárást annak ellenére,

hogy a beszerzésének a becsült értéke az irányadó közbeszerzési értékhatárt meghaladta, ezért a beszerző megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

17. A hivatalbóli kezdeményező a vélelmezett jogsértés megtörténtének időpontjaként 2017. december 1-jét, a közbeszerzési eljárás mellőzésével létrejött vállalkozási szerződés megkötésének az időpontját, a vélelmezett jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként 2019. április 17-ét, a közbeszerzési eljárás iratai beérkezésének a napját jelölte meg, mert ekkor volt megállapítható a részekre bontás tilalmába ütköző jogsértés gyanúja.

18. A hivatalbóli kezdeményező kérte a Döntőbizottságtól a jogsértés megállapítását.

A beszerző észrevétele

19. A beszerző kérte a jogsértés hiányának a megállapítását. A beszerző megítélése szerint a Kbt. 4. § (3) bekezdése szerinti beszerzési eljárásával nem sértette meg a Kbt.-t.

20. A beszerző előadta, hogy a két eljárással érintett épületek nagyobb volumenű tetőfelújítási igénye korábban nem merült fel, viszont a 2017. év őszén igen rossz időjárási viszonyok voltak, ezért a beszerző felülvizsgálta az épületek tetőszigetelését. A felülvizsgálat keretében a beszerző megállapította, hogy a H1-H2-H3 és R1-R2 épületrészen a lapostetők szigetelése a karbantartások és javítások eredményeképpen még megfelelő állapotú volt. Azonban a H4 épületszárny vizsgálatakor megállapította, hogy a rendkívüli esőzések következtében több helyen nagyfokú beázások és ennek következtében víztócsák keletkeztek. Viszont a beszerzőnek nem állt a rendelkezésére megfelelő pénzüsszeg a munkára. Ezt követően az időjárási viszonyok olyan rosszak voltak, hogy a tető állapota már a betegellátást, az életet és a testi épséget is közvetlenül veszélyeztette, így a felújítás halaszthatatlan lett a H4 épület tetőszerkezetének tekintetében. A beszerzőnek nem volt más választása, mint a beszerzést azonnal megvalósítani. Az érintett H4 épületrész a Sebészeti-Érsebészeti Osztály felett helyezkedik el. A beszerző területi ellátási kötelezettségére tekintettel sok sebészeti beteget lát el. Ha a beszerző elmulasztja a beszerzést haladéktalanul megvalósítani, akkor megoldhatatlan lett volna a sebészeti betegek ellátása, amely megyei szinten is ellátási problémát okozott volna. Ha elmarad a beszerzés, ezt a problémát kiürített kórtermek áthelyezésével lehetett volna csak elkerülni, de ez is akadályokba ütközött volna. A sebészeti kórtermek szükséges medikai gázellátó rendszer vételi helyeinek (oxigén, vákuum, sűrített levegő) kialakítása a beszerző más osztályain és e betegek – akik ráadásul frissen műtöttek – elkülönítése más betegektől, rövid időn belül megoldhatatlan lett volna.

A beszerzés megvalósításának tervezése során a beszerző tudomására jutott a 352/2017. (XI. 29.) Korm. rendelet alapján, hogy az év végéig támogatásban részesül, de ennek összege nem volt ismert. A beszerző bízott abban, hogy a támogatás összege elegendő lesz a rendkívül rossz állapotú H4 tetőszigetelésére, ezért a Kbt. 4. § (3) bekezdése szerint beszerzési kívánta a beszerzést megvalósítani. Viszont e támogatást a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján az alábbi célokra lehetett csak felhasználni:

- a) A 2017. augusztus 31-én 30 napon túl lejárt szállítói tartozásokra.
- b) A 2017. augusztus 31-én 30 napon túl lejárt egyéb tartozásokra.
- c) A 2017. december 31-én lejárt szállítói tartozásokra.
- d) A 2017. december 31-én lejárt egyéb tartozásokra.

A fenti sorrend oly mértékben kötelező volt, hogy a sorrendben következő pontban meghatározott célra csak akkor használhatta fel a támogatást a beszerző, ha a sorrendben azt megelőző pont szerinti tartozását már kiegyenlítette. A támogatást 2017. december 31-ig lehetett felhasználni, azaz egy hónap állt a beszerző rendelkezésére. Az eljárásban a három

gazdasági szereplő bevonásával biztosította a megfelelő versenyt, annak érdekében, hogy a legkedvezőbb ellenszolgáltatás ellenében mihamarabb sor kerüljön a munka elvégzésére.

A beszerző a H4 épület tetejének szigetelését megvalósíthatta, mert a fent megjelölt sorrendben, az egyéb követelések kielégítését követően maradt annyi forrása, hogy a beruházást ezen ösztönző támogatás terhére teljesítsék. A beszerző a beruházást a tervezett közbeszerzési eljárás keretében e forrás terhére nem tudta volna megvalósítani, mivel az akkor előkészített és jóváhagyásra megküldött közbeszerzést később hagyták jóvá az engedélyező szervek, és így az eljárás is csak később indulhatott. Ha a beszerző a közbeszerzési eljárást kezdi meg, akkor 2017. december 31-ig nem tudta volna ezen ösztönző támogatási forrásból a beruházást kiegyenlíteni, és a betegellátás, az emberek testi-lelki épsége, egészsége továbbra is közvetlen veszélyben lett volna.

A beszerző időközben közbeszerzési eljárást is tervezett a többi tető megújítására, de azokat a következő költségvetési évben kívánta megvalósítani, mert nem volt azonnal szükséges a beruházás. A beszerző a közbeszerzési eljárást előkészítette, de tudta, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésébe be kell vonnia a fenntartóját, az Állami Egészségügyi Ellátó Központot, mint jóváhagyó szervezet és a 320/2015. (X. 30) kormányrendelet szerinti engedélyező szervezet, a Miniszterelnökséget. E folyamat időtartama a beszerző korábbi tapasztalata alapján több hónap, mert előre kiszámíthatatlan, hogy mennyi időn belül hoz döntést a közbeszerzési eljárás jóváhagyásáról, engedélyezéséről a fenntartó, valamint a Miniszterelnökség, és csak ezt követően indulhat el maga a közbeszerzési eljárás.

A beszerző korábban ilyen tetőszigetelési munkát nem tervezett, ezért nem késlekedett annak megvalósításával, hanem amint felismerte a problémát, jogszaként és a betegek ellátásáért felelős működtetőként, vagyongazdálkodóként intézkedett annak megoldásáról, és a halasztható munkálatok tekintetében a közbeszerzési eljárás előkészítéséről. Azt, hogy korábban a beszerző nem tervezett ilyen beruházást, az is bizonyítja, hogy a 2017. évi közbeszerzési tervében nem szerepelt tetőfelújítási munka, ezt a beszerzést az igény felmerülését követően 2017. november 12-én rögzítette a 2017. évi közbeszerzési terv 2. sz. módosításában.

A beszerző azért ugyanazokat a gazdasági szereplőket hívta fel ajánlattételre mindkét eljárásban, mert a munkáikat ismerve jutott arra a döntésre, hogy ők alkalmasak lehetnek az építési beruházások elvégzésére. A Dunabau 777 Kft. pedig mindkét beszerzés során a verseny és a közbeszerzési eljárás szabályait betartva lett nyertes.

Az, hogy időbeliségét tekintve összefüggés áll fenn a két beszerzés között, csak annyiban igaz, hogy a beszerző felismerte, hogy szükséges beruházásokról van szó. De míg a H4 épület tekintetében a munka elvégzésére azonnal és halaszthatatlanul szükség volt, addig a többi épületek esetében halasztható volt a beruházás. Az időbeliségből is látható, hogy a közbeszerzési eljárás jóváhagyási, engedélyezési folyamata és maga az eljárás lefolytatása mennyi időt vett igénybe, és amelynek eredményeképpen csak tavasszal lehetett a megjelölt munkát elvégezni. A H4 épülettel kapcsolatos munkával addig nem lehetett várni.

A beszerző álláspontja szerint az életet-testi épséget, egészséget közvetlenül veszélyeztető körülmény a H4 épület tetőszigetelését, mint beszerzést műszakilag elkülöníti a később megvalósított más épületszárnyak tetőszigetelésének közbeszerzésétől. Míg a H4 épülettel összefüggésben megkötött szerződés közvetlen célja az életveszélyes, életet, testi épséget közvetlenül veszélyeztető állapot megszüntetése volt, addig a közbeszerzés keretében megkötött szerződés célja a tetőszigetelések megújítása volt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

21. A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a hivatalbóli kezdeményezésben meghatározott szerződések esetében nem sértette-e meg a részekre bontás tilalmának a szabályát. A Döntőbizottságnak e kérdés vizsgálata

folyományaként abban is döntenie kellett, hogy a beszerző nem mellőzött-e jogsértően közbeszerzési eljárást.

22. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint 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.

23. A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

24. A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árbeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

25. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul: 1. a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, 2. a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszerthes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

26. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

27. A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács.

28. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy a beszerző, mint költségvetési szerv a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül.

29. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzések vonatkozásában a visszertheség megállapítható-e.

30. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző a hivatalbóli kezdeményezéssel érintett beszerzéseit két vállalkozási szerződés alapján valósította meg, és emiatt a beszerző ellenszolgáltatást teljesített a szolgáltatásért cserébe, ezért a beszerzések visszerthesnek minősülnek.

31. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

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

33. A Kbt. 8. § (3) bekezdése alapján 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.

34. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző mindkét vállalkozási szerződés alapján a Kbt. 1. mellékletén belül a tetőszerkezet- és tetőépítés alcsoportból a víz és nedvesség elleni szigetelést rendelte meg, és ezért e beszerzések építési beruházásnak minősülnek.

35. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

36. A Döntőbizottság a beszerzés értékének meghatározásánál elsőként azt vizsgálta, hogy a két vállalkozási szerződés értékét együttesen kellett-e figyelembe venni.

37. A Kbt. 17. § (5) bekezdése szerint az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becsült értékét is.

38. A Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdése szerint:

„(1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

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

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

39. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérők – értékét tekintve – ne bontsanak 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 egy építési beruházás részekre bontva, több szerződés útján

valószínűleg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

40. A Döntőbizottság a vállalászási szerzódések tartalmának vizsgálata alapján megállapította, hogy mőszakilag teljesen azonos a tárgyuk, a vállalászónak ugyanazon munkanemeket – meglévő lapostető szigetelésének felújítása, hőszigetelés elhelyezése és új PVC szigetelés készítése – kellett teljesítenie. Nemcsak a teljesítendő munka fajtája azonos, de a két vállalászási szerzódés teljesítési helyszíne is összefügg, mivel egybe épített épületeket alkotnak. Mindkét szerzódés ugyanazon közvetlen célja a beszerző betegellátó épületrendszerének víz és nedvesség elleni szigetelése volt, mindkét épületrész rendeltetése együttesen a beszerző alaptevékenységének ellátása. E körülményekből adódóan a Döntőbizottság megállapította, hogy a vállalászási szerzódések mőszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képeznek és egy építési beruházásnak minősülnek.

41. A Döntőbizottság álláspontja szerint két szerzódés mőszaki és gazdasági szempontú funkcionális egységének vizsgálatakor nem figyelembe veendő az a körülmény, hogy a beruházások teljesítésének befejezésére mely időtartamon belül van a megrendelőnek szüksége, kizárólag a mőszaki és a gazdasági tényezők hatásának van jelentősége.

42. A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző azon érvelését, hogy a 2017. december 1-jén kötött vállalászási szerzódés esetében a kevés idő és a szerzódés teljesítése ellenszolgáltatásának kedvező forrása miatt tekinthetett el jogszerűen a közbeszerzési eljárás lefolytatásától, mert a jogalkotó a Kbt.-ben ezen indokok alapján nem tette lehetővé a közbeszerzési eljárás mellözését.

43. A Kbt. 15. §-a szerint:

„(1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

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

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

(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 mindenkorai költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

(4) A 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó nemzeti értékhatár nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szolgáltatási koncesszió esetében kell e törvény szerint eljárnia.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós 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.”

44. A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e

törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

45. A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 70. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2017. január 1-jétől 2017. december 31-éig építési beruházás esetében 25 millió forint.

46. A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 71. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja 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 építési beruházás esetében 25 millió forint.

47. A Kbt. 115. § (1) bekezdése szerint, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot, az ajánlatkérő – választása szerint – a közbeszerzési eljárást lefolytathatja a nyílt vagy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás nemzeti eljárásrendben irányadó szabályainak a jelen §-ban foglalt eltérésekkel történő alkalmazásával is, kivéve ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos. Az ajánlatkérő akkor alkalmazhatja az e § szerinti eljárást, ha a tisztességes verseny biztosításához e törvény által megkövetelt, megfelelő számú alkalmas gazdasági szereplőről van tudomása. Az ajánlatkérő az e bekezdés szerinti értékhatárt el nem érő értékű beszerzését is megvalósíthatja a 112. § (1) bekezdés a) pontja szerint hirdetménnyel, vagy a 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti szabályoknak megfelelően összefoglaló tájékoztatással vagy hirdetménnyel meghirdetett közbeszerzési eljárás útján. A nyílt eljárás szabályainak alkalmazása esetén a (2)-(4) és (6)-(7) bekezdésben foglaltak, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályainak alkalmazása esetén az (5)-(7) bekezdésben foglaltak szerint kell eljárni.

48. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzőnek együttesen kellett volna figyelembe venni a két vállalkozási szerződés ellenszolgáltatásának az értékét. A beszerző a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés alapján 24.544.780.-Ft + ÁFA összeget, a 2018. február 19-én kötött vállalkozási szerződés alapján pedig 112.454.430.-Ft + ÁFA összeget fizetett meg a DUNABAU 777 Kft.-nek, azaz összesen 136.999.210.-Ft + ÁFA összeget. Ezen összesített ellenszolgáltatás meghaladja a 2016. évi XC. törvény 70. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja szerinti, 2017. évre érvényes, valamint a 2017. évi C. törvény 71. § (1) bekezdés bekezdésének b) pontja szerinti, 2018. évre érvényes nemzeti közbeszerzési értékhatárt, viszont nem haladja meg a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárásra vonatkozó értékhatárt.

49. A Döntőbizottság a fentiek figyelembe vételével megállapította, hogy a beszerző jogsértően bontotta részekre a közbeszerzés tárgyát és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A beszerzőnek a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A beszerző e magatartásaival megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

50. Fentiek szerint a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

51. 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.

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

53. A Döntőbizottságnak – tekintettel arra, hogy a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg – a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia.

54. 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.

55. 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.

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

57. 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.

58. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján megállapította, hogy a 2017. december 1-jén kötött vállalkozási szerződés nem semmis, tekintettel arra, hogy a betegellátás zavartalan teljesítése, valamint a H4 épületrészben tartózkodó emberek egészségének megőrzése miatt kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez.

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

60. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7a) bekezdése alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel szemben.

61. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének – továbbá a 62. § (1) bekezdés q) pont szerinti jogsértés megállapítása esetén az eltiltás időtartamának – megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
 - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
 - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
 - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
 - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
 - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat
- figyelembe veszi. A bírság összegének és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

62. A Döntőbizottság a két bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a beszerző terhére értékelte, hogy súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte meg 2017. december 1-jén a vállalkozási szerződést. A Döntőbizottság álláspontja szerint magasabb összegű bírság kiszabását indokolja az, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható.

A Döntőbizottság a beszerző javára értékelte, hogy a beszerzővel szemben a Döntőbizottság jogsértést a 2017., a 2018. és 2019. években nem állapított meg.

E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzés értékének (24.544.780.-Ft) is figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságokat tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7) és (7a) bekezdéseiben meghatározott maximális mértéket.

63. 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.

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

65. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. 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 képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdése alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások

általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2019. július 4.

Dr. Jánosi Bálint sk
közbeszerzési biztos

Bán János sk
közbeszerzési biztos

Dr. Kéri Krisztina sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
közszolgálati ügykezelő

Kapják:

1. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Dr. Zombori Gábor Pál kamarai jogtanácsos (KRID: 540329397)
2. Markhot Ferenc Oktatókórház és Rendelőintézet, Dr. Vásárhelyi-Petheő Krisztina Emese kamarai jogtanácsos (KRID: 15813839)
3. Dunabau 777 Kft. (KRID: 13018571)
4. Közbeszerzési Hatóság Titkárság (Helyben)