



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG**  
**KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: [kozbeszerzes.hu](http://kozbeszerzes.hu)

**Iktatószám:**

D.604/11/2024.

**A tanács tagjai:** Dr. Kriston Kinga közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Berekméri Ágnes közbeszerzési biztos, Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos

**A hivatalbóli kezdeményező:** Nemzeti Fejlesztési Központ  
(Budapest, Wesselényi utca 20-22.)

**A hivatalbóli kezdeményező képviselője:** Dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos

**A beszerző:** Kocsér Község Önkormányzata  
(Kocsér, Szent István tér 1.)

**A beszerző képviselője:** Dr. Gyarmati Katalin ügyvéd  
(Cegléd, Pesti út 1.)

**A kérelmezett:** Málnaliget Kft.  
(Kecskemét, Úrrét tanya 53.)

**A kérelmezett képviselője:** Dr. Gyarmati Katalin ügyvéd  
(Cegléd, Pesti út 1.)

**A beszerzés tárgya és összértéke:** Kocsér Község mini bölcsőde fejlesztése, 78.733.726.-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. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 3.500.000.-Ft, azaz hárommillió-ötszáz ezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a 2021. november 18-án és a 2022. július 4-én kötött vállalkozási szerződések semmiek.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy a két vállalkozási szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 3.500.000.-Ft, azaz hárommillió-ötszáz ezer forint bírságot szab ki.

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 beszédési 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.

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző 2021. november 18-án vállalkozási szerződést kötött a BETMEN TRANS Kft.-vel, a kérelmezett jogelődjével „Kocsér Község Önkormányzatának mini bölcsőde létrehozása, a hozzá kapcsolódó járulékos munkákkal együtt kompletten” tárgyban, 28.771.168.-Ft + ÁFA átalánydíjért a PM\_BOLCSODEFEJLESZTES\_2019/12. számú támogatási szerződés alapján.

A 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés 1.4. pontjának második bekezdése szerint a munkákat a műszaki dokumentációnak megfelelően kell elvégezni.

A 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés 1.6. pontja szerint a teljesítés helye: Kocsér, Szabadság utca 19., hrsz: 737.

A 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés 3.1. pontja szerint a teljesítési határideje – a 2022. július 13-ai módosítás után – 2023. május 30-a volt.

2. A B. B. tervező által 2021. január 11-én elkészített műszaki leírás – többek között – az alábbiakat tartalmazza:

„(...) Rövid távú tervekben szerepel az épület teljes energetikai felújítása, melyet egy TOP+ energetikai pályázatból kívánnak megvalósítani. Ennek keretén belül a külső falszerkezet kerülne hőszigetelésre a födémszerkezettel, napelemes rendszer kerülne elhelyezésre. A bölcsőde projekt keretén belül a földszinten található lépcső szerkezet elbontásra kerül és ezzel teljesen megszűnik az emeletre történő feljutás. Az önkormányzatnak nincsen terve a felső szint használatával, azt padlástérként kezeli tovább.

(...)

A belső átalakítások a következőket érinti:

- A földszinten lévő lépcsőfeljáró teljes elbontása, födém nyílás elbetonozása
- Elbontásra kerül válaszfal szerkezet
- Megépítésre kerülnek válaszfalszerkezetek
- Létrejön egy játék és eszköztároló helység. Új burkolat kerül elhelyezésre és új festést kap.
- Létrejön egy kisgyermeknevelő szoba, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy egy személyzeti öltöző helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy konyha helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy csoportszoba, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy öltöztető helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy gyermek mosdó helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy felnőtt Wc helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy mozgássérült wc helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy mosoda és takarítószer tároló helység, új burkolattal és festéssel.

- Létrejön egy gépész helység, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy előtér, új burkolattal és festéssel.
- Létrejön egy külső fedett terasz, mely most is létezik csak felújításra kerül és részben átalakításra.”

3. A beszerző 2022. július 4-én vállalkozási szerződést kötött a kérelmezettel „Kocsér Község mini bölcsőde fejlesztése II. ütem” tárgyban – a 2023. március 8-ai módosítás után – 49.962.558.-Ft + ÁFA átalánydíjért a TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022. számú támogatási szerződés alapján.

A 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés 1.4. pontjának második bekezdése szerint a munkákat a műszaki dokumentációnak megfelelően kell elvégezni.

A 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés 1.5. pontja szerint a teljesítés helye: Kocsér, Szabadság utca 19., hrsz: 737.

A 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés 3.1. pontja szerint a teljesítési határideje – a 2022. november 4-ei módosítás után – 2023. május 30-a volt.

4. A S. Gy. tervező által 2022. január hónapjában elkészített műszaki leírás – többek között – az alábbiakat tartalmazza:

„A fejlesztés I. üteme keretében

- földszinten cserélünk külső nyílászárókat
- földszinten teljes belső felújítás
- az emeletre felvezető lépcsőszerkezet elbontásra kerül és a feljáró lezárásra kerül
- Akadálymentes bejárat kialakítása az épület főbejáratánál és akadálymentes mosdó kialakítása.

- Kerékpártároló elhelyezése a bejáratnál

A fejlesztés II. üteme keretében:

- Tetőhéjzat cseréje
- Bádoggoszerkezetek cseréje
- Villámvédelmi rendszer felújítása
- Emeleti részen a külső nyílászárók cseréje
- Külső homlokzat hőszigetelése, födémzsigetelés
- Az eresz és homlokdeszkázat cseréje, tűzgátlós gipszkartonborítással (tűzvédelmi terv alapján)
- Épület körüli és utcai járda felújítása
- Utcai kerítések felújítása
- Kültéri játékok elhelyezése, udvar felújítással”

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

5. A hivatalbóli kezdeményező mint a Kbt. 152. § (1) bekezdésének g) pontja szerinti szervezet 2024. szeptember 16-án nyújtotta be kezdeményezését a Döntőbizottsághoz.

6. A hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezői jogosultságának alátámasztására előadta, hogy a jogorvoslati kezdeményezés tárgyát képező, a Kbt. mellőzésével lefolytatott beszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés pénzügyi finanszírozását a TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 azonosítószámú projekt támogatási szerződése biztosítja, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) keretében. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) vonatkozásában a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdése

alapján – figyelemmel a rendelet 1. sz. mellékletében foglalt táblázat 8. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait 2024. augusztus 1. napjától a hivatalbóli kezdeményező látja el.

7. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje támogatóként a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretén belül TOP\_Plusz-3.3.1-21 számú, „Gyermeknevelést támogató humán infrastruktúra fejlesztése” tárgyú felhívást tett közzé, amelyre a beszerző, TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a Támogató 2022. március 28. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített. A Támogatási Szerződés tárgya a „Kocsér község mini bölcsőde fejlesztési projektje” című és TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 azonosító számú projekt megvalósítása.

8. A hivatalbóli kezdeményező kifejtette, hogy a TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 számú projekt keretében a beszerző egy minibölcsőde kialakításának másik pályázati kiírás (PM\_BOLCSODEFEJLESZTES\_2019 azonosítószámú pályázati kiírás) keretében megkezdett fejlesztését kívánta folytatni. A PM\_BOLCSODEFEJLESZTES\_2019 azonosítószámú projekt során a Szabadság utca 19. hrsz.: 737 alatt található kétszintes épület földszinti épületrészének teljes belső felújítására, átalakítására került sor (külső nyílászáró csere, burkolat csere, új helyiségek kialakítása, akadálymentesítés). A TOP\_Plusz kiírás keretében pedig a beszerző az épület külső oldali hőszigetelését (homlokzati, padlásfödém, lábazati), tetőcserét, napelemes rendszer kialakítását, a konyha kialakítását, kerítés-és járdaépítést, játszóudvar- és zöldfelület fejlesztést, parkoló –és kerékpártároló kialakítást, továbbá eszközbeszerzést kívánt megvalósítani.

9. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a Málnaliget Kft.-vel 2022. július 4-én létrejött vállalkozási szerződés megkötése során a beszerző megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdését, mert a „Kocsér Község mini bölcsőde fejlesztési II. ütem projektje” tárgyú kivitelezési munkálatokra csak közbeszerzési eljárás lefolytatása után köthetett volna szerződést, ugyanis – a korábbi, 2021. november 28-án megkötött, a PM\_BOLCSODEFEJLESZTES\_2019 azonosítószámú projekt terhére elszámolt vállalkozási szerződés értékével egybeszámítva – a beszerzés becsült értéke meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt (nettó 50 millió Ft).

10. A hivatalbóli kezdeményező hangsúlyozta, hogy mindkét beszerzés ugyanazon épülethez kapcsolódik (a felújítások ugyanazon épületet érintik), a két beszerzés rendeltetésének azonossága és felhasználásának közvetlen összefüggése megállapítható (közös céljuk a mini bölcsőde kialakítása, melyet a csatolt koncepció tervben foglaltak is alátámasztanak), így a különböző pályázati források ellenére a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennáll a konkrét épület vonatkozásában. A két szerződés értékének egybeszámítását támasztja alá továbbá a megvalósítás időbeli egyezése, az azonos vállalkozó személye is.

11. A hivatalbóli kezdeményező a jogsértés megtörténtének időpontjaként a szerződés megkötésének időpontját, 2022. július 4-ét, a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként a szabálytalansági eljárás megindításának napját, 2024. július 30-át jelölte meg.

### **A beszerző észrevétele**

12. A beszerző kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg a jogsértés hiányát.

13. A beszerző a Kocsér, Szabadság utca 19. szám alatti, 737 hrsz. alatt nyilvántartott ingatlannal kapcsolatos, a 2022. évben és a 2023. évben lefolytatott beruházásainak becsült értékét a Kbt. 17. § (5) bekezdése, valamint a Kbt. 19. § (1) és (2) bekezdései, továbbá a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság Keretében Működő Tanács által kiadott Útmutató (2021.09.30.) figyelembevételével határozta meg.

14. A beszerző álláspontja szerint a két projekt keretében megvalósuló építési beruházások nem képeznek egymással műszaki-gazdasági funkcionális egységet, beszerzési igényük nem egy időben lépett fel, ennek következtében a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint nem számítanak egy építési beruházásnak, azaz jogszerűen részekre bonthatók.

15. A beszerző kiemelte, hogy egyik beruházás sem irányult épület megépítésére, ennek megfelelően kizárólag építési engedély nélkül elvégezhető tevékenységeket rendelt meg. Ezért építési engedély nem alapozza meg azt, hogy a két projekt keretében megvalósuló munkák egymással műszaki-gazdasági funkcionális egységet alkotnak. Mindkét projekt keretében a Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési/műszaki tevékenység valósult meg, de nem épület, építmény építésre irányultak, ezért az adott tevékenység szakmai tartalma az irányadó az egybeszámítási kötelezettség megállapításánál.

A két projektben megvalósuló építési munkák szakmai tartalmuk alapján egymástól határozottan elkülönülnek. A PM\_BOLCSDEFJLESZTES\_2019/12 számú projektben belső felújítási, átalakítási munkák szerepelnek, mely átalakítási munkák tették lehetővé, hogy az ingatlanon bölcsőde funkciójú épület jöjjön létre. A PM\_BOLCSODEFEJLESZTES\_2019/12 számú projekt tárgya: „Kocsér Község Önkormányzatának mini bölcsőde létrehozása, a hozzá kapcsolódó járulékos munkákkal együtt kompletten”. A TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 számú projektben pedig az épület külső, döntően épületenergetikai tartalmú felújítása (hőszigetelés, nyílászáró csere, tető héjazat csere), és a kötelezően megvalósítandó akadálymentesítés, illetve megújuló energia hasznosítás elemei valósultak meg. Így bár az építési munkák egy épületen valósultak meg, azok szakmai tartalma olyan mértékben tér el egymástól, hogy a rendeltetésük azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése nem állapítható meg.

A különböző tartalmú munkák megrendelése nem egy időben történt. A PM\_BOLCSDEFJLESZTES\_2019/12 számú projekt vonatkozásában a beszerző érvényes kivitelezési szerződéssel rendelkezett akkor, amikor a TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 számú projektben még csak Támogatási Szerződéssel rendelkezett. A PM\_BOLCSDEFJLESZTES\_2019/12 számú projekt vonatkozásában a beszerző 2021. november 18-án kötött a kivitelezésre vállalkozási szerződést, míg a TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 azonosító számú támogatási kérelmet ezt követően, 2022. január 13-án nyújtotta be. Ezért a beszerzési igény nem egy időben merült fel.

A két beruházáshoz külön-külön álló tervdokumentáció készült, a beszerző a két projektet két különböző beruházásban valósította meg, a legalacsonyabb ajánlatot tevő kivitelezővel. A beruházások fedezete különböző pályázatokból, különböző forrásokból származik: az egyik hazai forrás, a másik támogatás európai uniós alapból származik.

16. A beszerző nyilatkozott arról, hogy a beszerzés európai uniós támogatásból valósult meg. A támogatást nyújtó szervezet neve és címe: Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Operatív Programok Irányító Hatóság képviseletében eljáró Magyar Államkincstár Központ 1054 Budapest, Hold utca 4.

A támogatás fajtája: vissza nem térítendő támogatás, azonosító: „Gyermeknevelést támogató humán infrastruktúra fejlesztése” című, TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1 kódszámú pályázati

felhívásra benyújtott „Kocsér község mini bölcsőde fejlesztési projektje” című, TOP\_PLUSZ-3-3-1-21-PT1-2022-00022 azonosító számú pályázat alapján megkötött, TOP\_PLUSZ-3.3.1-21-PT1-2022-00022 azonosító számú Támogatási Szerződés.

A támogatás mértéke: a támogatás intenzitása az elszámolható költségek 100 %-a, 80.132.877,- Ft.

### **A kérelmezett észrevétele**

17. A kérelmezett egyetértett a beszerző észrevételében foglaltakkal, és kérte a Döntőbizottságot, hogy állapítsa meg a jogsértés hiányát.

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

18. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett 2021. november 18-án és 2022. július 4-én kötötték meg a kezdeményezéssel érintett vállalkozási szerződéseket, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időpontokban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2024. szeptember 16-án nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

19. A Döntőbizottságnak a hivatalbóli kezdeményezés keretei között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a 2021. november 18-án és 2022. július 4-én létrejött vállalkozási szerződések esetében nem sértette-e meg a részekre bontás tilalmának a szabályát. A Döntőbizottságnak e kérdés vizsgálatát követően abban is döntenie kellett, hogy a beszerző nem mellőzött-e jogsértően közbeszerzési eljárást.

20. A Kbt. 21. § (1) bekezdésének első mondata 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.

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

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

23. A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza. Eszerint közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszterhes szerződés.

24. 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. szerinti beszerzési tárgy tekintetében, 3. legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, 4. visszterhes 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.

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

26. A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek a következő szervezetek: ca) az állam, cb) a költségvetési szerv, cc) a közalapítvány, cd) a helyi önkormányzat, ce) a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, cf) a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, cg) a területfejlesztési önkormányzati társulás, ch) a térségi fejlesztési tanács.

27. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző mint helyi önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ce) alpontja szerinti ajánlatkérőnek minősül.

28. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszerhesség megállapítható-e.

29. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző és a kérelmezett a 2021. november 18-ai és a 2022. július 4-ei vállalkozási szerződések szerinti munkák ellenszolgáltatásaként átalánydíjban állapodott meg, ezért a beszerzés visszerhesnek minősül.

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

31. 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 árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

32. 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.

33. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a vállalkozási szerződések alapján a Kbt. 1. mellékletben felsorolt tevékenységeket rendelte meg felújítás keretében, és ezért e beszerzések építési beruházásnak minősülnek a Kbt. 8. § (3) bekezdésének a) pontja alapján.

34. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a kérelmezettel kötött vállalkozási szerződések értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt. E kérdés megválaszolásához a Döntőbizottságnak azt kellett eldöntenie, hogy egybe kellett-e számítani a vállalkozási szerződések értékeit egymással.

35. 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.

36. 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.”

37. 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. Az építési beruházás becsült értékét úgy kell megállapítani a Kbt. 17. § (5) bekezdése alapján is, hogy a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket figyelembe kell 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 valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni.

38. A Döntőbizottság a hazai és az uniós szabályozás alapján azt vizsgálta meg, hogy a vállalkozási szerződések műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képeznek-e, és ezért összességében egy építési beruházásnak kellett-e tekinteni őket.

39. A Döntőbizottság megállapította, hogy a vállalkozási szerződések egy közös cél megvalósítását szolgálják: a beszerző mini bölcsődéjének a létrehozását és fejlesztését. A 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés 1.4. pontjának második bekezdése szerint az építési munkák alapjaként szolgáló, S. Gy. tervező által 2022. január hónapjában elkészített műszaki leírás be is mutatja, hogy 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés a fejlesztés I. ütemének megvalósítását szolgálja, a 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés rendeltetése pedig a fejlesztés II. ütemének teljesítése. A 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés 1.4. pontjának második bekezdése szerint az építési munkák alapjaként szolgáló, 2021. január 11-én elkészített műszaki leírásban pedig B. B. tervező rögzítette, hogy a felújítás folytatásaként rövid távú tervekben szerepel a 2022. július 4-ei vállalkozási szerződés szerinti munkák megvalósítása. Ezek alapján a két vállalkozási szerződés együttes célja a Kocsér, Szabadság utca 19. szám alatti ingatlan felújítása, ezért a beszerző egy felújítási munkát, egy építési beruházást választott ketté, két ütemre. Megállapítható, hogy a 2022. július 4-ei vállalkozási

szerződés szerinti II. ütem a 2021. november 18-ai vállalkozási szerződés szerinti I. ütemre épül.

40. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, a két vállalkozási szerződés műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képez, és ezért egy építési beruházásnak minősülnek. Ezért abból következően, hogy az ajánlatkérő ezen egy építési beruházást részekre bontva, több szerződés útján valósította meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kellett volna vennie a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján.

41. A Döntőbizottság megállapította, hogy a két vállalkozási szerződés értékét figyelembe véve az építési beruházás becsült értéke 78.733.726.-Ft volt.

42. 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.

(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, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.”

43. A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár 2021. január 1-jétől 2021. december 31-éig építési beruházás esetében 50,0 millió forint.

44. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár 2022. január 1-jétől 2022. december 31-éig építési beruházás esetében 50,0 millió forint.

45. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerzés értéke (összesen 78.733.726.-Ft) meghaladta a nemzeti értékhatárt (50.000.000.-Ft).

46. Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint mind a négy feltétel teljesült, és a beszerzés értéke meghaladta a nemzeti értékhatárt, a beszerzőnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia a kezdeményezéssel érintett beszerzést megelőzően.

47. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A beszerző e magatartásával megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

48. 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.

49. 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.

50. 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 jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15 %-a.

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

52. 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.

53. 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.

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

55. 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.

56. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a két vállalkozási szerződés semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítésükhöz nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel.

57. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre, mivel a két vállalkozási szerződés céljaként meghatározott felújítási munkát már elvégezték.

58. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

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

60. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a Döntőbizottság a bírság összegének 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 megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

61. 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 a két vállalkozási szerződést. A Döntőbizottság álláspontja szerint magasabb összegű bírság kiszabását indokolja az, hogy a megállapított jogsértés már nem javítható ki.

A Döntőbizottság a beszerző javára értékelte a beszerző együttműködő magatartását és azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt, továbbá, hogy a beszerzővel szemben a Döntőbizottság jogsértést még nem állapított meg.

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

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

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

64. 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 kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2024. december 12.

***Dr. Kriston Kinga sk***  
***közbeszerzési biztos***  
***az eljáró tanács elnöke***

***Berekméri Ágnes sk***  
***közbeszerzési biztos***

***Dr. Szathmári Réka sk***  
***közbeszerzési biztos***

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják elektronikus úton:**

1. Dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos
2. Dr. Gyarmati Katalin ügyvéd
3. Közbeszerzési Hatóság Titkárság