

5/61-20/2021

**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG  
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma:

D.261/15/2021.

A tanács tagjai: Dr. Petró Szilvia közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Puskás Sándor közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező:

Közbeszerzési Hatóság Elnöke  
(Budapest, Riadó u. 5.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője:

Dr. Szeiffert Gabriella felelős akkreditált  
közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerző:

Tinnyei Közös Önkormányzati Hivatal  
(Tinnye, Bajcsy-Zsilinszky Endre u. 9.)

A beszerző képviselője:

Dr. Lehel Zoltán ügyvéd  
Lovászi-Tóth Ügyvédi Iroda  
(Budapest, Kossuth Lajos u. 2/B.)

A kérelmezett neve:

SZKKI Data Kft.  
(Újlengyel, Határ út 12.)

A kérelmezett képviselője:

Dr. Rátkai György ügyvéd  
Rátkai György Ügyvédi Iroda  
(Budapest, Társ u. 3.)

A beszerzés tárgya, értéke: Tinnye Község Önkormányzat és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési és adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódó tanácsadási feladatok, valamint szükség esetén könyvelési feladatok elvégzése tárgyú, 2020. április 1. napján kelt szerződés, - Kbt. mellőzése

Pilisjászfalu Község Önkormányzat könyvelésének felülvizsgálatára, az elmaradt ÁFA bevallások elkészítésének koordinálására és szabályszerű benyújtására, 2020 júliusától–2020. december végéig tárgyú, 2020. október 7. napján kötött szerződés, - Kbt. mellőzése

Tinnye és Pilisjászfalu Község Önkormányzat és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési feladatainak koordinálása, adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódóan tanácsadási feladatok ellátása tárgyú, 2021. január 5. napján kelt szerződés - Kbt. mellőzése, összesen nettó 51.600.000.-Ft

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

**H A T Á R O Z A T –ot.**

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 110. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését. A Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a beszerző megsértette a Kbt. 26. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére tekintettel 500.000.-Ft, azaz ötszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A Döntőbizottság hivatalból megállapítja, hogy a beszerző és a kérelmezett között létrejött alábbi szerződések semmiek:

- a 2020. április 1. napján kelt, a beszerző és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési és adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódóan tanácsadási feladatok, valamint szükség esetén könyvelési feladatok elvégzése tárgyú megbízási szerződés,
- a 2020. október 7. napján kelt, Pilisjászfalu Község Önkormányzat könyvelésének felülvizsgálata, az elmaradt ÁFA bevallások elkészítésének koordinálása és szabályszerű benyújtása tárgyú megbízási szerződés
- a 2021. január 5. napján kelt, a beszerző és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési feladatainak koordinálása, adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódóan tanácsadási feladatok ellátása tárgyú megbízási szerződés

A Döntőbizottság az érvénytelenség Kbt. szerinti jogkövetkezményei körében a beszerzővel szemben további 300.000.- Ft, azaz háromszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a bírságok összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítse.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket 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 2020. április 1. napján megbízási szerződést kötött a kérelmezettel a beszerző és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési és adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódóan tanácsadási feladatok, valamint szükség esetén könyvelési feladatok elvégzése tárgyában.

A felek a szerződés 1.2. pontjában az alábbiak szerint rögzítették a megbízási tartalmát:

„A tanácsadási feladatkör kiterjed:

- Banki tételek kontírozására, könyvelésére.
- Pénztári tételek kontírozására, könyvelésére.
- Vegyes bizonylatok kontírozására, könyvelésére.

- Illetményekkel kapcsolatos könyvelési feladatok kontírozására, könyvelésére.
- Kötelezettség vállalások kontírozására, könyvelésére.
- Ügyvitel és számvitel szervezési kérdések szükség szerinti felvetése, javaslatok tételére.
- Számviteli adatszolgáltatások teljesítésére.

A megbízási szerződés 1.3. pontja szerint a szerződés az aláírás napján jön létre, 2020. áprilisi feladatokkal kezdődően, határozatlan időre.

A szerződés 4.1. pontja szerint a kérelmezett – szerződésszerű teljesítés esetén – 400.000.- Ft+ÁFA/hó megbízási díjra jogosult. A 4.2. pont szerint a kérelmezett a 4.1. pontban meghatározott díjon felül egyéb díjra, költségtérítésre nem jogosult.

2. A beszerző és a kérelmezett a 2020. december 17. napján kelt megállapodásukban a 2020. április 1. napján létrejött megbízási szerződést közös megegyezéssel megszüntették 2020. december 31-i hatállyal. A beszerző által megküldött főkönyvi kivonatok szerint a beszerző 3.600.000.-Ft összegű kifizetést teljesített a kérelmezett részére, míg a szerződés hatályban volt.

3. A beszerző 2020. október 7. napján megbízási szerződést kötött a kérelmezettel Pilisjászfalu Község Önkormányzat könyvelésének felülvizsgálata, az elmaradt ÁFA bevallások elkészítésének koordinálása és szabályszerű benyújtása tárgyában. A felek a szerződés 1.2. pontjában az alábbiak szerint rögzítették a megbízási tartalmát:

„A tanácsadási feladatkör kiterjed:

- Banki tételek, pénztári tételek, vegyes bizonylatok kontírozásának, könyvelésének koordinálása, ellenőrzése.
- Illetményekkel kapcsolatos könyvelési feladatok kontírozására, könyvelésére.
- Kötelezettség vállalások kontírozására, könyvelésére.
- Ügyvitel és számvitel szervezési kérdések szükség szerinti felvetése, javaslatok tételére.
- Számviteli adatszolgáltatások teljesítésére.”

A megbízási szerződés 1.3. pontja szerint a szerződés az aláírás napján határozott időre jön létre, 2020 júliusától decemberig tartó feladatok vonatkozásában.

A szerződés 4.1. pontjában a felek megállapodtak abban, hogy a kérelmezett – szerződésszerű teljesítés esetén – egyszeri 600.000.-Ft+ÁFA egyszeri megbízási díjra jogosult. A 4.2. pont szerint a kérelmezett a 4.1. pontban meghatározott díjon felül egyéb díjra, költségtérítésre nem jogosult.

A beszerző által megküldött főkönyvi kivonat és a számla szerint a szerződésben rögzített összegű megbízási díj a kérelmezett részére kifizetésre került.

4. A beszerző és a kérelmezett 2021. január 5. napján megbízási szerződést kötött a beszerző és intézményei, valamint a Közös Hivatal főkönyvi könyvelési feladatainak koordinálása, adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódóan tanácsadási feladatok ellátása tárgyában.

A felek a szerződés 1.2. pontjában az alábbiak szerint rögzítették a megbízási tartalmát:

„A megbízási tartalma, a tanácsadás feladatkör kiterjed:

- Vegyes bizonylatok kontírozása, könyvelésére.
- Illetményekkel kapcsolatos könyvelési feladatok kontírozására, könyvelésére.
- Kötelezettség vállalások kontírozására, könyvelésére.
- Ügyvitel és számvitel szervezési kérdések szükség szerinti felvetésére, javaslatok tételére.
- Számviteli adatszolgáltatások teljesítésére.
- Éves költségvetés és beszámoló előkészítése döntésre.

- Gazdasági folyamatok koordinálására.

A megbízási szerződés 1.3. pontja szerint a szerződés az aláírás napján jön létre, 2021 januári feladatokkal kezdődően, határozatlan időre.

A felek a szerződés 4. pontjában rögzítették, hogy a kérelmezett – szerződésszerű teljesítés esetén – 600.000.-Ft+ÁFA/hó megbízási díjra jogosult.

5. A beszerző és a kérelmezett a köztük 2021. január 5. napján kelt megbízási szerződést közös megegyezéssel megszüntették 2021. május 31. napján. A felek a megállapodásban rögzítették, hogy a megszüntetéssel kapcsolatos feladatokat érintően a megbízási szerződés 2.5. pontjában foglaltak szerint járnak el.

#### **A hivatalbóli kezdeményezés**

6. A kezdeményező 2021. május 27. napján nyújtotta be a Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményező iratot (a továbbiakban: kezdeményezés), melyben előadta, hogy kezdeményezői jogosultsága a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pont alapján áll fenn.

7. Indokolásában rámutatott, hogy 2021. április 15. napján közérdekű bejelentés érkezett hozzá, melyben arról kapott tájékoztatást, hogy a beszerző összesen három – könyvelési, főkönyvi könyvelési és tanácsadási feladatok ellátásával kapcsolatos – megbízási szerződést közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötött meg a kérelmezettel. A bejelentő előadta továbbá, hogy a megbízási szerződésekben meghatározott feladatok – azok jellegére figyelemmel (könyvelés és tanácsadás) – egymással közvetlenül összefüggenek mind műszaki, szakmai, valamint funkcionális értelemben. A közérdekű bejelentés szerint a feladatok külön szerződések szerinti megvalósítása sérti a részekre bontás tilalmát, különös tekintettel arra, hogy mindhárom szerződés ugyanaz a beszerző és kérelmezett között egy éven belül jött létre. A bejelentő csatolta a bejelentéshez a hivatkozott megbízási szerződéseket.

8. A kezdeményező a közérdekű bejelentésben foglaltakra figyelemmel 2021. április 23. napján kelt tájékoztatáskéréssel fordult a beszerzőhöz, melyben kérte, hogy a beszerző nyilatkozzon arról, hogy a könyvelési és adatszolgáltatási feladatok ellátását jelenleg hogyan, mely gazdasági szereplő(k) által és milyen szerződés(ek) alapján biztosítja Tinnye és Pilisjászfalu Önkormányzatok, illetve azok intézményei számára. A kezdeményező tájékoztatást kért továbbá arról, hogy a beszerző folytatott-e le közbeszerzési eljárást a megbízási szerződésekben foglalt szolgáltatások beszerzése érdekében, amennyiben nem folytatott le, úgy kérte a közbeszerzési eljárás mellőzésének indokait. Tájékoztatást kért továbbá arról, hogy az egyes szerződések alapján mekkora összegű kifizetéseket teljesített a beszerző, és kérte annak bemutatását, hogy a szerződés megkötését megelőzően a becsült érték meghatározása érdekében milyen cselekményeket hajtott végre, milyen módon, milyen módszer alapján került megállapításra a becsült érték a Kbt. 19. §-ában foglalt részekre bontás tilalma szabályra is figyelemmel.

9. A beszerző a válaszában bemutatta, hogy a 2020. április 1. napján kötött szerződés Tinnye Önkormányzat vonatkozásában jött létre, míg a 2020. október 7. napján kötött szerződéssel kiegészítette a szolgáltatást a beszerző ügyviteléhez tartozó másik önkormányzat, Pilisjászfalu Község tekintetében is. A beszerző tájékoztatása szerint a 2020. április 1. napján kötött szerződés 2020. december 17. napján közös megegyezéssel megszüntetésre került 2020. december 31-ei hatállyal, melyet a beszerző az erről szóló, 2020.

december 17-én kelt nyilatkozattal igazolt. A 2021. január 5-én megkötött szerződés beszerző nyilatkozata szerint már mindkét önkormányzat tekintetében tartalmazza a feladatellátását, továbbá annak havi nettó 600.000.-Ft/hó összege éves szinten 7.200.000.-Ft, mely nem éri el a 15.000.000.-Ft összegének felét sem.

A beszerző a becsült érték meghatározása kapcsán kifejtette, hogy a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések értéke álláspontja szerint alacsonyabb, mint ha a beszerző saját személyi állományában foglalkoztatna köztisztviselőt, a beszerző működése során kialakított személyi bérek rendszerének megfelelő bérrel. A beszerző válasza szerint a kérelmezett nélkül a megbízási szerződések tárgyát képező feladatokat nem lenne képes megfelelő színvonalon ellátni, továbbá a megjelölt tevékenységek ellátása addig szükséges, ameddig a beszerző állományába a szükséges képzettséggel, gyakorlattal rendelkező köztisztviselőt nem talál, mivel a jelenlegi egyetlen könyvelővel a két önkormányzat tekintetében a beszerző nem tudja ellátni a szerződések szerinti feladatokat.

10. A kezdeményező rámutatott, hogy a bejelentésben foglaltak, illetőleg a beszerző által a kezdeményező részére rendelkezésre bocsátott információk, és dokumentumok alapján az alábbi megállapítások tehetők.

A kezdeményező álláspontja szerint a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pont szerinti becsült érték meghatározásával kapcsolatos előírások és a Kbt. 19. §-ában foglalt részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokra figyelemmel a beszerző megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, tekintettel arra, hogy a beszerző közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzésével kötötte meg a fentiekben hivatkozott megbízási szerződéseket.

11. A beszerző 2020. április 1-én kötött szerződést, melynek 1.3. pontja alapján a szerződés határozatlan időre jött létre, azonban azt a beszerző igazoltan 2020. december 31. napi hatállyal megszüntette. A szerződés nettó 400.000.-Ft/hó értékben jött létre. A 2020. december 17. napi, közös megegyezéssel való megszüntetése előtt a beszerző által megküldött főkönyvi kivonatok szerint 3.600.000.-Ft került kifizetésre a szerződés megkötését követően. A beszerző a szerződés megkötését megelőzően nem végezte el a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pont szerinti becsült érték meghatározást, annak ellenére sem, hogy a megszűnés időpontja a szerződés megkötésekor nem volt pontosan megállapítható. A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pont alapján számított becsült érték a havi nettó ellenszolgáltatás (400.000.-Ft) negyvennyolcszorosának megfelelően 19.200.000.-Ft volt.

12. 2020. október 7-én Pilisjászfalu Község Önkormányzat könyvelésének felülvizsgálata tárgyában kelt, határozott idejű szerződés egyszeri, nettó 600.000.-Ft értékben jött létre a felek között. A beszerző által megküldött főkönyvi kivonat és a számlák szerint az összeg kifizetésre került.

13. A beszerző a 2020. április 1. napján kötött szerződésével azonos tárgyban 2021. január 5-én ismét határozatlan időre kötött szerződést a kérelmezettel, azonban ezt megelőzően sem végezte el a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pont szerinti becsült érték meghatározást, annak ellenére sem, hogy a megszűnés időpontja a szerződés megkötésekor nem volt pontosan megállapítható. A Kbt. 17. § (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel az önmagában vett becsült érték – a havi nettó ellenszolgáltatás (600.000.-Ft) negyvennyolcszorosának megfelelően – 28.800.000.-Ft volt.

14. A kezdeményező álláspontja szerint a 2020. április 1. napján, a 2020. október 7. napján, és a 2021. január 5-én kötött megbízási szerződésekben a szolgáltatások tartalma között szinte teljes azonosság állapítható meg a Kbt. 19. § (3) bekezdésben foglalt részekre bontás tilalmára

vonatkozó szabályokra tekintettel. Ennek alapján a közbeszerzési kötelezettséget és a vonatkozó eljárásrendet a három szerződés szerinti beszerzési igény együttes becsült értéke alapján kellett volna megválasztani.

15. A kezdeményező álláspontja szerint egyértelműen megállapítható a megbízási szerződések vonatkozásában a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása, hiszen a szerződések alapján megrendelt szolgáltatások közvetlen célja a beszerző főkönyvi könyvelési és adatszolgáltatási feladataihoz kapcsolódó tanácsadási feladatok, valamint szükség esetén könyvelési feladatok biztosítása. A kezdeményező hivatkozott továbbá arra, hogy amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatóak további kiegészítő szempontok is, melyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. A kezdeményező álláspontja szerint az egyes megbízási szerződések tekintetében egyértelműen megállapítható a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása, azonban fontos kiemelni, hogy a kiegészítő szempontok is a részekre bontás tilalma fennállását támasztják alá, az alábbiakra tekintettel:

- a beszerző személye ugyanaz,
- az időbeli összefüggés a szerződések egy éven belüli megkötésére tekintettel, és a feladatellátás folyamatosságára tekintettel megállapítható,
- a megbízási szerződések tartalmilag szinte teljesen megegyező minták kerültek kiadásra (azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor).

16. A Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja a becsült érték meghatározása kapcsán külön szabályt határoz meg arra az esetre, ha ajánlatkérő a szerződést határozatlan időre köti, továbbá ha az nem tartalmazza a teljes díjat. Ennek során a közbeszerzési kötelezettség megállapításakor a teljes díj negyvennyolcszorosát kell figyelembe venni. A Kbt. kógens szabályai alapján a kezdeményezés tárgyaként szolgáló két határozatlan idejű szerződés esetében a kezdeményező álláspontja szerint a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja szerinti becsült érték meghatározásra lett volna szükség, mivel a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerinti szabályok alkalmazása esetén fennáll annak lehetősége, hogy visszaélészerű alkalmazás folytán a közbeszerzési kötelezettség megkerülésével kerülnek megkötésre közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű határozatlan idejű szerződések arra történő hivatkozással, hogy a beszerzési igény ajánlatkérőnél egyébként rendszeresen visszatérőnek minősíthető, ezáltal pedig az éves díj miatt a közbeszerzési értékhatár alatt maradván közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül megköthető a szerződés.

17. A kezdeményező álláspontja szerint a Kbt. céljaival ellentétes eredményre vezetne azon értelmezés, ha a határozatlan idejű, a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontja szerinti szabályok szerint közbeszerzési értékhatárt meghaladó ellenszolgáltatást tartalmazó szerződést közbeszerzési eljárás mellőzésével is meg lehetne kötni arra történő hivatkozással, hogy a Kbt. 17. § (2) bekezdés szerinti szabályok figyelembevételével annak éves értéke miatt nem tartozik a törvény hatálya alá, utólag kimentve a szerződés megkötésével megvalósított jogsértést.

18. A becsült érték meghatározása során a Kbt. 19. § szerinti, a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat is mindig szükséges vizsgálnia az ajánlatkérőnek. A kezdeményező álláspontja szerint a Kbt. 19. § szerinti szabályok a kezdeményezés tárgyát képező szerződésekre történő alkalmazása a szerződések szerinti beszerzési igény egységességének irányába mutat. Ennek alapján a beszerző egységes, előre meg nem határozható idejű beszerzési igényének ellenszolgáltatását a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontnak megfelelő szabályok szerint kellett volna megállapítania a két határozatlan idejű szerződés esetében,



továbbá a 2020. október 7. napján kelt határozott idejű szerződés megkötését megelőzően figyelemmel kellett volna lennie a Kbt. 19. § szerinti részekre bontás tilalmára a közbeszerzési kötelezettség megállapításakor.

19. A fentieknek megfelelően a kezdeményező álláspontja szerint – a részekre bontás tilalmára, valamint a Kbt. 17. § (3) bekezdés a) és b) pontjában foglaltakra tekintettel az eljárások vonatkozásában megállapított – tényleges becsült érték meghaladta a 2020., illetve 2021. évre is irányadó 15.000.000.-Ft-os nemzeti értékhatárt, melyre tekintettel a beszerző közbeszerzési eljárás lefolytatására lett volna köteles.

20. Megsértett jogszabályhelyként megjelölte a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Előadta, hogy a jogsértő esemény megtörténtének időpontja a 2020. április 1. napja és 2021. január 5. napja közötti időszak, míg a jogsértésről való tudomásszerzés időpontjaként 2021. június 14-ét, a közérdekű bejelentés kézhezvételének napját jelölte meg.

21. A kezdeményező indítványozta, hogy a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pont alapján a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjára és a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseire tekintettel állapítsa meg a Kbt. 4. § (1) bekezdés megsértését és alkalmazza a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pont szerinti jogkövetkezményt.

#### **A beszerző észrevétele**

22. A beszerző a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében az előadta, hogy a 2020. április 1. napján megkötött megbízási szerződést határozatlan időre kötötte meg azon megfontolás okán, hogy egy könyvelői álláspályázati eljárás lefolytatása után a szerződés könnyen megszüntethető legyen. A beszerző a kezdeményezésben megjelölt jogsértés megtörténtét nem vitatta, előadta, hogy az téves jogértelmezés eredménye.

A beszerző rámutatott, hogy a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltakat úgy ítélte meg, hogy mivel az azokra a szerződéses formákra vonatkozik, amelyek nem tartalmazzák a teljes díjat, ezért nem vonatkozik a tervezett szerződéskötésre, mivel az általa megkötni szándékozott határozatlan idejű szerződés a teljes díjat tartalmazta, ezért a becsült érték meghatározásánál a negyvennyolcszoros szorzó nem került figyelembevételre. A Kbt. 17. § (3) bekezdésének nem alkalmazását a korábbi jogértelmezése szerint a szerződés 4.2 pontjának kikötése alapozta volna, melyben a felek megállapodtak abban, hogy a szerződéses ár teljes ár, s mint ilyen a szerződés a teljes díjat tartalmazza. A beszerző nyilatkozott, hogy a becsült érték meghatározása a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján történt, mely körülményből az a következtetés vonható le, hogy határozottan nem volt szándék a Kbt. szabályainak megkerülése.

23. A beszerző a 2020. október 7. napján kelt megbízási szerződést érintően nyilatkozott, hogy a már meglévő, 2020. április 1-jén kelt, határozatlan idejű szerződésben foglalt feladatok ellátásán túl további beszerzési igénye keletkezett Pilisjászfalu Község könyvelése körében felmerült hiányosságok pótlására, ezért döntött az egyszeri díjazás ellenében történő szerződéskötés mellett (2020. október 7. egyszeri 600.000.-Ft megbízási díj). A beszerző előadta, hogy időközben kialakított egy olyan rendszert, amely lehetővé tette, hogy a két különböző helyen lévő hivatal egy könyvelő és két pénzügyi munkatárs mellett a szolgáltató támogatásával működjön. Ebben az átstrukturálásban jelentős szerepet vállalt a kérelmezett. A beszerző előadta továbbá, hogy időközben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a két önkormányzat könyvelési nyilvántartása helyretételére magas színvonalú és nagy gyakorlattal rendelkező szakemberre lesz szükség. Ez alapozta meg a 2020. október 7. napján kelt szerződés

megkötését és ennek eredménye lett a határozatlan időre szóló szerződés megszüntetése 2020 decembere folyamán, melynek következtében írta alá kérelmezettel 2021-ben a szintén határozatlan idejű szerződést.

A beszerző előadta továbbá, hogy a becsült érték meghatározása a Kbt. 17. § (2) bekezdése alapján történt, mely körülményből az a következtetés levonható, hogy határozottan nem volt szándék a Kbt. szabályainak megkerülése. Az akkor kialakult – helyesnek vélt jogértelmezése szerint a havi 400.000.-Ft-os összeg egyszeri 600.000.-Ft-al történő kiegészítése sem érte el a 15.000.000.-Ft-os közbeszerzési értékhatárt.

24. A beszerző a 2021. január 5. napján kelt megbízási szerződés kapcsán előadta, hogy mivel a kérelmezett magas színvonalon látta el a korábbi két megbízási szerződés szerinti könyvelési és tanácsadási feladatokat, valamint az átstrukturált feladatellátás hatékony volt, ezért arról döntött, hogy a szerződés hatályát Tinnyén és a közös önkormányzati hivatalon túl Pilisjászfalu Község önkormányzatára is kiterjeszti. Ennek okán 2020 decembere folyamán a korábbi szerződés megszüntetésre került és 2021. január 5. napjától kezdődő hatállyal egy új, kiterjesztett megbízási szerződést írt alá a kérelmezettel havi nettó 600.000.-Ft megbízási díj megjelölésével.

A beszerző hangsúlyozta, hogy a szerződéskötéskor nem volt cél a Kbt. rendelkezéseinek mellőzése, előadta, hogy álláspontja továbbra is az volt, hogy a Kbt. 17. § (3) bekezdés nem vonatkozik az ilyen szerződéses formára, tekintettel arra, hogy annak bevezető mondata a nem teljes díjat tartalmazó szerződéseket említi, „A szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat” fordulatot a beszerző úgy értelmezte, hogy az jelen szerződésre nem alkalmazandó, mivel az tartalmazza a szolgáltatás teljes díját. Az irányadó közbeszerzési értékhatár, az akkori értelmezésben figyelembevételre került, hiszen a 12 x 600.000.-Ft éves összege 7.200.000.-Ft, mely a szolgáltatás megrendelésre vonatkozó 15.000.000.-Ft-os nemzeti közbeszerzési értékhatár felét sem érte el. Fenti jogértelmezés miatt a beszerző a negyvennyolcszoros szorzószámot nem vette figyelembe. A beszerző nyilatkozott, hogy a jogértelmezési hibát elismeri, egyben kérte annak figyelembevételét, hogy ez nem jelenti a Kbt. rendelkezéseinek szándékos figyelmen kívül hagyását.

25. A beszerző a jogorvoslati eljárás során megtartott tárgyaláson nyilatkozott, hogy álláspontja szerint a 2020. április 1-jén, október 7-én és 2021. január 5-én kelt megbízási szerződésekben meghatározott feladatok a Kbt. 8. § (4) bekezdés szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősülnek.

A Döntőbizottság kérdésére a beszerző előadta, hogy a Tinnyei Közös Önkormányzati Hivatal 2013-ban jött létre.

26. A beszerző a jogorvoslati eljárás során benyújtott további észrevételében előadta, hogy a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződések teljesítéséhez kiemelkedően fontos közérdek fűződik, mivel a helyi közügyek ellátásához szükséges pénzügyi fedezet és a rendelkezésre álló költségek tisztánlátása alapvetően befolyásolja, mind a helyi a lakosság életszínvonalát, mind a korrupció megfékezését.

#### **A kérelmezett észrevétele**

27. A kérelmezett a jogorvoslati eljárás során benyújtott észrevételében előadta, hogy a megbízási szerződések szerinti kötelezettségeit határidőben és maradéktalanul teljesítette, a megállapított megbízási díjak minden esetben kifizetésre kerültek. Hivatkozott arra, hogy számára fontos az, hogy az ügyfeleivel való szerződéses kapcsolat kialakításakor a jogszabályokba nem ütköző gyakorlatot ajánljon, ugyanakkor a vonatkozó beszerzési



szabályzatokat a kérelmezett nem vizsgálja, nem is vizsgálhatja. Hangsúlyozta, hogy nem állt szándékában a Kbt. felhívott rendelkezéseinek megsértése.

#### **A hivatalbóli kiterjesztés**

28. A Döntőbizottság 2021. július 12. napján kelt D.261/10/2021. számú végzésével a fenti megbízási szerződéseket érintő jogorvoslati eljárást a Kbt. 158. § (1) bekezdése alapján kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy a beszerző a Kbt. 26. § (1) bekezdésében foglaltaknak eleget tett-e, azaz értesítette-e a Kbt. hatálya alá tartozásáról, valamint az adataiban bekövetkezett változásról a kezdeményezőt a Kbt. hatálya alá kerülésétől, illetve az adatokban bekövetkezett változástól számított harminc napon belül. A hivatalbóli kiterjesztés indoka az volt, hogy a fent megjelölt jogsértés sérti a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát. Az ügyfelek az ezzel kapcsolatos nyilatkozataik megtételére rendelkezésre álló 2021. július 16-i hatánapig bezárólag nem nyújtottak be a kiterjesztéssel kapcsolatos észrevételt.

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

29. A Döntőbizottság rámutat, hogy a kezdeményező a beszerző és a kérelmezett között létrejött összesen három megbízási szerződés vonatkozásában indítványozta a jogorvoslati eljárás megindítását és a Kbt. 4. § (1) bekezdés feltételezett megsértésére vonatkozó vizsgálat lefolytatását. A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárásokat D.259/2021. ügyszámától D.261/2021. ügyszámig bezárólag megindította, majd azokat a Kbt. 155. § (1) bekezdés alapján – tekintettel arra, hogy azok tárgya egymással összefügg – 2021. július 1. napján a D.261/2021. ügyszám alatt egyesítette.

30. A Döntőbizottság 2021. július 12. napján a jogorvoslati eljárást hivatalból kiterjesztette annak vizsgálatára, hogy a beszerző megtartotta-e a Kbt. 26. § (1) bekezdésében foglaltakat, ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző értesítette-e a kezdeményezőt a Kbt. hatálya alá kerüléséről az erre rendelkezésre álló harminc napos határidőn belül.

31. A Döntőbizottság e körben az alábbi jogszabályi rendelkezésekre volt figyelemmel.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont értelmében e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett minden költségvetési szerv.

A Kbt. 26. § (1) bekezdés szól arról, hogy az ajánlatkérő – kivéve az 5. § (2) és (4) bekezdése szerinti ajánlatkérőt – köteles az e törvény hatálya alá tartozásáról, valamint az adataiban bekövetkezett változásról a Közbeszerzési Hatóságot értesíteni az e törvény hatálya alá kerülésétől, illetve a változástól számított harminc napon belül.

A Kbt. 187. § (1) bekezdés w) pont szól arról, hogy a kezdeményező naprakészen vezeti az EKR-ben a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listáját.

32. A beszerző a jogorvoslati eljárás során megküldte a Döntőbizottság részére a beszerző közös hivatalának 1/2019. számú, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratát (a továbbiakban: alapító okirat), mely szerint a közös hivatalt Timnye Község Önkormányzata és Pilisjászfalu Község Önkormányzata hozta létre.

Az alapító okirat 1.1. pontja szerint a beszerző költségvetési szerv, így a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont alapján is ajánlatkérő szervezetnek minősül, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik.

33. A Kbt. 187. § (1) bekezdés w) pont szól arról, hogy a kezdeményező naprakészen vezeti az EKR-ben a törvény hatálya alá tartozó ajánlatkérők listáját. E jogszabályhellyel összefüggésben a Kbt. 26. § (1) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségeként szabja meg, hogy értesítse a kezdeményezőt a törvény hatálya alá tartozásáról Kbt. hatálya alá kerülésétől számított harminc napon belül.

34. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérői nyilvántartásban szerepel Tinnye Község Önkormányzata (EKRSZ\_74793550 azonosító) és Pilisjászfalu Község Önkormányzata is (EKRSZ71689313 azonosító), de a beszerző nem szerepel a Kbt. hatálya alá tartozó ajánlatkérők listájában.

35. A fentiekre tekintettel a Döntőbizottság a hivatalbóli kiterjesztés körében lefolytatott vizsgálat alapján megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 26. § (1) bekezdés alapján fennálló bejelentési kötelezettségét.

36. A Döntőbizottságnak a kezdeményezés keretei között eljárva abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy a beszerző jogszerűen járt-e el, amikor az egyes szolgáltatások becsült értékét külön-külön figyelembe véve kötött szerződéseket a könyvelési és tanácsadási feladatok beszerzésére és ezzel a beszerzési eljárásokat kivonta a Kbt. hatálya alól.

37. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző 2020. április 1. napja és 2021. január 5. napja közötti időszakban kötötte meg a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződéseket, ezért a jelen jogorvoslati eljárásra a Kbt. és más, releváns jogszabályok ekkor hatályos rendelkezéseit kell alkalmazni.

38. E körben az irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket mondják ki.

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

A közbeszerzési szerződés meghatározását a Kbt. 3. § 24. pontja tartalmazza.

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

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.

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

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

A Kbt. 15. § (1) bekezdés az alábbiak szerint rendelkezik a közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatáráról:

- 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).

A Kbt. 15. § (2) bekezdés értelmében az uniós értékhatárokat időszakonként az Európai Bizottság állapítja meg és teszi közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

A Kbt. 15. § (3) bekezdés alapján az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni. Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó - (2) bekezdés szerinti európai uniós jogi aktusban meghatározott - uniós értékhatárokat a mindenkori költségvetési törvényben évente rögzíteni kell.

A Kbt. 15. § (4) bekezdés alapján 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.

A Kbt. 15. § (5) bekezdés rendelkezik arról, hogy a Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárok forintban meghatározott összegét az Európai Bizottságnak az uniós értékhatárok nemzeti valutákban meghatározott összegére vonatkozó, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett közleményének megfelelően kell feltüntetni.

A Kbt. 17. § (2) bekezdés alapján az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:

- a) az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy
- b) az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.

A Kbt. 17. § (3) bekezdés szól arról, hogy a szolgáltatás becsült értéke olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat:

- a) határozott időre, négy évre vagy annál rövidebb időre kötendő szerződés esetén a szerződés időtartama alatti ellenszolgáltatás;
- b) határozatlan időre kötött szerződés vagy négy évnél hosszabb időre kötendő szerződés esetén a havi ellenszolgáltatás negyvenyolcszorosa.

A Kbt. 19. § (1) bekezdés értelmében tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

A Kbt. 19. § (2) bekezdés szól arról, hogy 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.

A Kbt. 19. § (3) bekezdés szerint, 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 vizsgálatok az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

A Kbt. 21. § (1) bekezdés alapján 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.

A Kbt. 110. § rendelkezik arról, hogy e rész szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések - ide nem értve az építési és a szolgáltatási koncessziót - megvalósításakor. E rész szerinti eljárás alkalmazható továbbá olyan esetben, amelyre e törvény III. Fejezete azt lehetővé teszi vagy előírja [19. § (4) bekezdés; 21. § (2) bekezdés].

A Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény 70. § (1) bekezdése d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár - kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt - 2020. január 1-jétől 2020. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdése d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár - kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt - 2021. január 1-jétől 2021. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

39. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul. A Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet, a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési tárgy tekintetében, legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű visszterhes szerződést köt.

Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése megdönti a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta. A Döntőbizottság rögzíti, hogy figyelemmel volt a beszerző jogorvoslati eljárás során tett észrevételeiben foglaltakra, azonban a Kbt. kógens jellegű szabályaira tekintettel a beszerző közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettsége fennállását a megbízási szerződések kapcsán kizárólag a Kbt.-ben rögzített szempontrendszer figyelembevételével vizsgálhatta.

40. A Döntőbizottság elsőként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt. 5-7. §-ai alapján a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetnek minősül-e.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont 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.

A Döntőbizottság a beszerző alapító okirata alapján megállapította, hogy a beszerző költségvetési szerv, így a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik.

41. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzések vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e. A Döntőbizottság a kezdeményező részéről lefolytatott vizsgálat során keletkezett dokumentumok, a beszerző jogorvoslati eljárás során tett észrevételei és a jogorvoslati eljárás során rendelkezésre álló dokumentumok vizsgálata alapján az alábbiakat állapította meg.

A 2020. április 1. napján kelt megbízási szerződéshez tartozó számlák (96/2020, 116/2020, 136/2020, 159/2020, 185/2020, 212/2020, 241/2020, 251/2020, 295/2020) alapján megállapítható, továbbá a beszerző maga sem vitatta, hogy a hivatkozott megbízási szerződés alapján ellátott feladatokért 2020. április 1. és 2020. december 31. napja között havi nettó 400.000.-Ft, összesen nettó 3.600.000.-Ft ellenszolgáltatást teljesített a kérelmezett részére.

A 2020. október 7. napján kelt megbízási szerződés 4.1. pontjában rögzített egyszeri, nettó 600.000.-Ft megbízási díj a 2020. november 29. napján kelt 251/2020. sorszámú számla tanúsága szerint megfizetésre került a kérelmezett részére.

A 2021. január 5. napján kelt megbízási szerződéshez kapcsolódóan a beszerző a 2021. január 31. napján kelt, 24/2021. sorszámú, a 2021. február 27. napján kelt 48/2021. sorszámú és a 2021. március 31. napján kelt 74/2021. sorszámú számlák alapján teljesítette a havi nettó 600.000.-Ft megbízási díjat.

A Döntőbizottság fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző a kérelmezett részére ellenszolgáltatást teljesített a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződések alapján teljesített könyvelési és tanácsadási feladatok ellátásáért, ezért a kezdeményezés keretében vizsgált beszerzések visszterhesnek minősülnek.

42. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a vizsgált megbízási szerződések tárgyát képező feladatok a Kbt. tárgyi hatálya alá tartoznak-e.

A Kbt. 8. § (1) és (4) bekezdései a közbeszerzés tárgyairól rendelkeznek az alábbiak szerint. A Kbt. 8. § (1) bekezdés 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. A Kbt. 8. § (4) bekezdés értelmében a szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

A Döntőbizottság megvizsgálta az egyes megbízási szerződések alapján ellátandó feladatokat és megállapította, hogy azok tárgya minden esetben könyvelési, tanácsadási feladatok ellátása, illetve számviteli adatszolgáltatások teljesítése volt. Emellett a jogorvoslati eljárás során megtartott tárgyaláson a beszerző maga is úgy nyilatkozott, hogy a megbízási szerződések tárgya a Kbt. szerinti szolgáltatás megrendelésének minősül.

A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a kezdeményezéssel beszerzések tárgyát a Kbt. 8. § (4) szerinti szolgáltatás megrendelése képezte.

43. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerző a Kbt.-ben előírt szabályoknak megfelelően határozta-e meg a beszerzés értékét, valamint azt, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

44. A Döntőbizottság rámutat, hogy a becsült érték meghatározása alapvető fontossággal bír annak eldöntése szempontjából, hogy az ajánlatkérőt terheli-e közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a beszerzési igény megvalósítását érintően. A becsült érték a Kbt. szabályozási rendszerében a közbeszerzési eljárás előkészítése során az ajánlatkérő által meghatározandó, a piaci adatok alapján prognosztizált összeg, amelynek a megállapítása a Kbt.-ben rögzített szabályok alapján történik a beszerzés Kbt. tárgyi hatálya alá tartozásának, illetve az alkalmazandó eljárásrend meghatározásának céljából. Az ajánlatkérőnek a becsült értéket a Kbt. rendelkezései alapján szükséges megítélnie és nem a fedezet rendelkezésre állása kapcsán.

A közbeszerzés becsült értékének helyes meghatározása emellett abból a szempontból is kiemelt jelentőségű, hogy az ajánlatkérő a becsült érték nem megfelelő meghatározása okán ne kerüljön abba a helyzetbe, hogy megkerüli a Kbt. alkalmazását, illetve ne alkalmazhassa az enyhébb szabályokat tartalmazó nemzeti eljárásrendet az uniós eljárásrend helyett. A becsült érték helyes meghatározása minden esetben az ajánlatkérő felelőssége.

45. A Döntőbizottság rámutat, hogy a Kbt. 16. § - 18. §-ai részletes szabályokat tartalmaznak a becsült érték kiszámítására vonatkozóan.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított - teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A Kbt. részletesen meghatározza azt is, hogy mely tételeket, díjakat szükséges figyelembe venni a teljes ellenszolgáltatás megállapításához.

Ezt követően a Kbt. 17. §-a az egyes beszerzési tárgyak tekintetében ad támpontokat a becsült érték helyes meghatározásához.

46. A Kbt. 17. § (2) bekezdés a rendszeresen vagy időszakonként visszatérő szolgáltatásmegrendeléseket érintően rendelkezik a becsült érték meghatározásának módjáról. A Döntőbizottság rámutat, hogy a tárgyi esetben a beszerző nem alkalmazhatta a Kbt. 17. § (2) bekezdés szerinti rendelkezéseket a becsült érték kiszámítására tekintve, hogy jelen esetben a könyvelési, tanácsadási és számviteli adatszolgáltatási feladatok ellátására a beszerző nem időszakonként visszatérően kötött szerződéseket. Ezt a beszerző maga is megerősítette, amikor a jogorvoslati eljárás során úgy nyilatkozott, hogy a 2020. április 1-jén kelt, határozatlan idejű szerződésben foglalt feladatok ellátásán túl további beszerzési igénye keletkezett Pilisjászfalu Község könyvelése körében felmerült hiányosságok pótlására, ezért döntött az egyszeri díjazás ellenében történő szerződéskötés mellett 2020. október 7. napján. A Döntőbizottság rögzíti, hogy valamely hiányosság pótlása miatt keletkezett új beszerzési igény kielégítésére megkötött, egyszeri feladatellátásra vonatkozó szerződés megkötése nem tekinthető rendszeresen vagy időszakonként visszatérően kötött szerződésnek. Emellett a beszerző a 2020. április 1. napján és 2021. január 5. napján kelt szerződéseket határozatlan időtartamra kötötte, ami eleve kizárja, hogy e két megbízási szerződés rendszeresen vagy időszakonként visszatérően kötött szerződésnek minősüljön.

47. A tárgyi esetben a beszerzőnek a Kbt. 17. § (3) bekezdés a) és b) pontjaira figyelemmel eljárva kellett volna meghatároznia a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződések becsült értékét.

A 2020. április 1-jén és 2021. január 5-én kelt megbízási szerződések határozatlan időre szóltak és azokban a felek kizárólag a havonta teljesítendő megbízási díj összegét és nem a szerződés teljes időbeli hatálya alatt teljesítendő összes (teljes) díjat rögzítették, így a beszerzőnek e két megbízási szerződés tekintetében a Kbt. 17. § (3) bekezdés b) pont alkalmazásával kellett volna meghatároznia a becsült értéket.



Ennek megfelelően a szolgáltatás becsült értéke e két határozatlan időre kötött megbízási szerződés esetében a havi ellenszolgáltatás negyvennyolcszorosa.

A fentiek alapján a 2020. április 1. napján kelt megbízási szerződés becsült értéke (figyelemmel a 4.1. pontban meghatározott havi nettó 400.000.-Ft/hó megbízási díjra) 19.200.000.-Ft. volt.

A 2021. január 5. napján kelt megbízási szerződés becsült értéke (figyelemmel a 4.1. pontban meghatározott havi nettó 600.000.-Ft/hó megbízási díjra) 28.800.000.-Ft.

A 2020. október 7. napján kelt megbízási szerződés becsült értékének meghatározására a Kbt. 17. § (1) bekezdés a) pont szerinti módszert kellett volna alkalmaznia a beszerzőnek, mivel a felek ebben a szerződésben egyszeri nettó 600.000.-Ft-os megbízási díjban állapodtak meg és a szerződés határozott időre szólt. A Kbt. 17. § (1) bekezdés a) pont alapján számítva a 2020. október 7. napján kelt szerződés becsült értéke 3.600.000.-Ft volt.

48. A fentiek alapján megállapítható, hogy a vizsgált beszerzések Kbt. 16. § és 17. § szerint számított teljes becsült értékét 51.600.000.-Ft-ban kellett volna megállapítania a beszerzőnek. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző már az időrendben első, 2020. április 1. napján kelt megbízási szerződés szerinti feladatok beszerzésekor meghaladta a 2020. évben irányadó, szolgáltatás megrendelésére vonatkozó 15 millió forintos nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

49. A Döntőbizottság rámutat arra, hogy a beszerzőnek a fentiek mellett a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseire is figyelemmel kellett volna lennie a becsült érték meghatározása során, ugyanis a kezdeményezéssel érintett megbízási szerződések alapján ellátandó könyvelési, tanácsadási feladatok, illetve számviteli adatszolgáltatások között műszaki és gazdasági funkcionális egység állt fenn. Az egyes megbízási szerződések alapján teljesítendő szolgáltatások ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányultak és tartalmuk szerint szinte teljesen azonosak voltak. A Döntőbizottság e helyen hangsúlyozza továbbá, hogy a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdései nem azt tiltják, hogy az ajánlatkérő az egységes beszerzése megvalósítására külön-külön szerződéseket kössön, hanem a beszerzés jogellenes feldarabolását tiltják azért, hogy az ajánlatkérők ne kerülhessék meg közbeszerzési eljárás lefolytatására, vagy a szigorúbb uniós eljárásrend alkalmazására vonatkozó kötelezettségüket.

50. A fentiekre tekintettel a beszerzőnek a vizsgált megbízási szerződések szerinti könyvelési, tanácsadási feladatokat, illetve számviteli adatszolgáltatásokat közbeszerzési eljárás lefolytatása útján kellett volna beszereznie, a megbízási szerződések szerinti feladatokat egységesen kellett volna figyelembe vennie a becsült érték meghatározása során.

51. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy a beszerző nem a Kbt. rendelkezéseinek figyelembevételével határozta meg a kezdeményezéssel érintett beszerzések becsült értékét, ennek következményeként jogsértő módon került meg a közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettségét, megsértve így a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

52. Fentiekből következően a Döntőbizottság rögzíti, hogy a beszerző a kezdeményezéssel érintett beszerzéseit akkor valósította volna meg jogszerűen, ha a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményeként köti meg az egyes megbízási szerződéseket.

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

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

55. A Kbt. 165. § (11) bekezdés alapján 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.

56. A Döntőbizottság a bírság összegének megállapítása során az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző súlyos jogsértést követett el azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósította meg a kezdeményezéssel érintett beszerzéseit. A Döntőbizottság figyelembe vette a beszerzés nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladó becsült összértékét (nettó 51.600.000.-Ft). A Döntőbizottság álláspontja szerint magasabb összegű bírság kiszabását indokolja az, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható. A Döntőbizottság figyelembe vette azt is, hogy a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése nem csak közbeszerzési jogi szempontból minősül súlyos jogsértésnek. A közpénzek felhasználásának átláthatósága szenvedett csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által.

A Döntőbizottság értékelte, hogy korábban a beszerzővel szemben az adott beszerzés vonatkozásában korábban nem állapított meg jogsértést. A Döntőbizottság értékelte a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt időtartamot. A Döntőbizottság figyelembe vette azt a körülményt, hogy a jelen közbeszerzés nem támogatásból valósul meg, ezért a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat.

57. E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzések tárgyának is figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott maximális mértéket.

58. A megbízási szerződések semmissége tekintetében a Döntőbizottság az alábbi megállapításokat tette.

59. 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.

60. 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.

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

62. 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.

63. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján megállapította, hogy a beszerző és kérelmezett között 2020. április 1. napján, 2020. október 7. napján és 2021. január 5. napján könyvelési, tanácsadási feladatok, illetve számviteli adatszolgáltatások ellátása tárgyában létrejött megbízási szerződések semmissek.

64. A Döntőbizottság rögzíti, hogy megvizsgálta az egyes megbízási szerződések alapján elvégzendő tevékenységeket és megállapította, hogy azok teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a szerződések érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre. A Döntőbizottság rögzíti, hogy az eredeti állapot helyreállítása csak dolog tulajdonának átruházására irányuló szerződések esetén lehetséges, amelyek eredetileg mind reverzibilisek. Eredetileg is irreverzibilis szolgáltatások esetében az eredeti állapot helyreállítása fogalmilag kizárt. A Döntőbizottság megállapította, hogy a szerződések megkötése előtt fennállt helyzet, tehát az eredeti állapot visszaállítása lehetetlen.

65. 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.

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

A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján kiszabott bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság értékelte a beszerző eljárást segítő együttműködő magatartását, valamint azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. A Döntőbizottság értékelte, hogy a beszerzővel szemben korábban nem állapított meg jogsértést a vizsgált beszerzési eljárásokkal összefüggésben.

A Döntőbizottság értékelte, hogy a beszerző súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte meg az érintett megbízási szerződéseket.

E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzések teljes becsült értékének (nettó 51.600.000.-Ft) is figyelembevételével, a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7a) bekezdéseiben meghatározott maximális mértéket.

67. 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.

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

69. 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) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpont szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pont 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, 2021. augusztus 10.

*Dr. Petró Szilvia sk*  
*közbeszerzési biztos*  
*az eljáró tanács elnöke*

*Söpkéz Gusztávné sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Puskás Sándor sk*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

1. Beszerző képviselője (kizárólag elektronikus úton)
2. Kezdeményező képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Kérelmezett képviselője (kizárólag elektronikus úton)
3. Közbeszerzési Hatóság Titkársága (kizárólag elektronikus úton)
4. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)