



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

---

**Iktatószám:** D.639/8/2024.

**A tanács tagjai:** Dr. Jánosi Bálint közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos és Dr. Petró Szilvia közbeszerzési biztos

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

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

**A beszerző:** Mosonmagyaróvár Város Önkormányzata  
(Mosonmagyaróvár, Fő utca 11.)

**A beszerző képviselője:** Dr. Csizmadia Laura  
állami közbeszerzési szaktanácsadó  
(Budapest, Hold utca 6.)

**Az I. r. kérelmezett:** MEGÉRTI Magyar Energetikai Gazdaságtervező  
és Értékelő Tanácsadó Iroda Kft.  
(Budapest Emília u. 46. mf.2.)

**A II. r. kérelmezett:** Prosperiq Consulting Kft.  
(Budapest, Árpád út 42. II. em. 7.)

**A beszerzés tárgya:**

- 1) Zöld Infrastruktúra fejlesztési- és Fenntartási Akcióterv megalkotásához szükséges teljeskörű dokumentáció elkészítése
- 2) Mosonmagyaróvár Város Önkormányzata Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája és TOP Plusz Városfejlesztési Programterve megalkotásához szükséges teljes körű dokumentáció elkészítése

**A beszerzés összesített értéke:** 19.300.000.-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.) 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 900.000.-Ft, azaz kilencszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a 2022. július 13-án és a 2023. május 18-án kötött vállalkozási szerződések semmissek.

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

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 900.000.-Ft, azaz kilencszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

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

## INDOKOLÁS

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

1. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje, a Miniszterelnökség pályázati felhívást (a továbbiakban: pályázati felhívás) tett közzé „Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása” tárgyban.

A pályázati felhívás 2.1.1. pontja az alábbi:

„TOP Plusz Fenntartható városfejlesztési eszköz alapja az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 számú, az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló rendeletének 11. cikke. Az eszközben részt vevő városok lehetőséget kapnak fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentumaik kidolgozására. A felhívás keretében e dokumentumok elkészítését finanszírozó forrás elnyeréséhez a városoknak el kell készíteniük az Irányító Hatóság által kiadott módszertani útmutató szerint Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájukat (stratégiai rész), valamint ki kell dolgozniuk a TOP Plusz program terhére a következő hét évben megvalósítani tervezett fejlesztéseik programját (operatív szint) az Irányító hatóság által megadott módszertan (Városfejlesztési Kézikönyv) szerint. Jelen felhívásra önállóan e két dokumentum kidolgozására lehet kérelmet benyújtani.

A felhívás keretében az alábbi tevékenységek támogathatóak önállóan:

- az Integrált Településfejlesztési Stratéga (ITS) felülvizsgálataként megkezdett vagy új Fenntartható Városfejlesztési Stratégia elkészítése
- a TOP Plusz Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése.”

A pályázati felhívás 13.1. pontja az alábbi:

„A felhívás célja a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretében az Európai Parlament és a Tanács ERFA rendelet 11. cikke szerinti fenntartható városfejlesztési intézkedések támogatása a vármegyei területfejlesztési koncepciók és területfejlesztési programok alapján kiválasztott városi jogállású településeken, várostérségekben. Az intézkedés a vármegyei integrált területi programok (a továbbiakban: ITP) keretében, azokhoz kapcsolódva valósul meg, a támogatott városfejlesztési stratégiák kiválasztása az ITP-t elkészítő vármegyei önkormányzatok bevonásával történik. A vármegye által kijelölt városok

a jelen felhíváshoz elvárt, TOP Pluszhoz illeszkedő tartalommal elkészített Fenntartható Városfejlesztési Stratégiával pályázhatnak a TOP Plusz 1-6. prioritásain fenntartható városfejlesztésre elérhető forráskeretre. A fenntartható városfejlesztési stratégiát a TOP Plusz illeszkedési tartalommal kiegészített FVS jelenti. A benyújtott stratégia elfogadásával a város, vagy várostérség jogosulttá válik a stratégiában tervezett és a TOP Pluszhoz illeszkedő fejlesztései, beruházásai és projektjei megvalósítására a stratégiában elfogadásra kerülő forráskeretének összegéig. Jelen felhívás keretében kiválasztott stratégiák a városok beruházási projektjeinek végrehajtását készítik elő. A felhívás keretében a TOP Plusz tartalomhoz illeszkedő stratégia elkészítése számolható el. (...)"

A pályázati felhívás 2.1.2.2. pontja alapján választható, önállóan nem támogatható tevékenységnek minősül az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges egyéb, az FVS megvalósítását elősegítő iratként – többek között – a Települési Zöld Infrastruktúra Fejlesztési- és Fenntartási Akcióterv készítése (ZIFFA) elkészítése, módosítása.

2. A hivatalbóli kezdeményező jogelődje, a Miniszterelnökség képviseletében a Magyar Államkincstár Győr-Moson-Sopron Vármegyei Igazgatósága és a beszerző támogatási szerződést kötött 2023. január 30-án a TOP Plusz-1.3.1-21-GM1 számú, „Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása” tárgyú felhívásra a beszerző által benyújtott TOP Plusz-1.3.1-21-GM1-2022-00002 számú kérelem alapján.

3. A beszerző és a II. r. kérelmezett 2022. július 13-án kötöttek vállalkozási szerződést Mosonmagyaróvár Város Önkormányzata Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája (a továbbiakban: FVS) és TOP Plusz Városfejlesztési Programterve megalkotásához szükséges teljes körű dokumentáció elkészítése tárgyban.

A 2022. július 13-ai vállalkozási szerződés II. 3. pontja szerint a vállalkozói díj 11.800.000.-Ft + ÁFA volt.

4. A beszerző és az I. r. kérelmezett 2023. május 18-án kötöttek vállalkozási szerződést Zöld Infrastruktúra fejlesztési- és Fenntartási Akcióterv (a továbbiakban: ZIFFA) megalkotásához szükséges teljeskörű dokumentáció elkészítése tárgyban.

A 2023. május 18-ai vállalkozási szerződés II. 3. pontja szerint a vállalkozói díj 7.500.000.-Ft + ÁFA volt.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

5. A hivatalbóli kezdeményező hivatalbóli kezdeményezése 2024. október 1-jén érkezett meg a Döntőbizottsághoz. A hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását. A jogorvoslati eljárás tárgyát képező beszerzések eredményeképpen megkötött szerződések pénzügyi finanszírozását a TOP\_PLUSZ-1.3.1-21-GM1-2022-00002 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-jétől a hivatalbóli kezdeményező látja el.

6. A hivatalbóli kezdeményező kijelentette, hogy a 2022. július 13-ai és a 2023. május 18-ai vállalkozási szerződéseknek közbeszerzési eljárás lefolytatása nélküli megkötése megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

7. A hivatalbóli kezdeményező álláspontja szerint a támogatási szerződés és a pályázati felhívás alapján megállapítható, hogy a projekt célja a fenntartható városfejlesztési intézkedések támogatása és az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges, helyi, integrált területi stratégiai dokumentumok, elemzések és tanulmányok elkészítése. E közös projektcél elérésének eszköze az FVS elkészítése, majd ezt követően, erre alapozva a ZIFFA összeállítása. A pályázati felhívás szerint a projektből történő finanszírozás elnyerésének feltétele az FVS rendelkezésre állása, míg a ZIFFA elkészítésére a támogatási szerződés megkötését követően, a projekt keretében került sor. Az FVS egyik célja az, hogy a ZIFFA egyik alapjául szolgáljon, ezért az egy közvetlen célra irányultság a jelen esetben megállapítható. A két dokumentum felhasználása egymással közvetlenül összefügg, azok a közös projektcél elérésére – az egymásra épülés révén – együtt alkalmasak. A két beszerzés funkcionális egysége ezért fennáll. Az azonos közvetlen cél, a tevékenységek egymásra épülése, a földrajzi és időbeli összefüggések, valamint az egységes tervezés és döntés támasztja alá azt, hogy a két beszerzés becsült értékét egybe kellett volna számítani a beszerzőnek.

8. A hivatalbóli kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezésében kérte a beszerzővel szemben a jogsértés megállapítását.

#### **A beszerző észrevétele**

9. A beszerző kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

10. A beszerző kijelentette, hogy nem állapítható meg kizárólag a pályázati felhívás szövegezéséből a két szolgáltatás közös közvetlen célja, mert a pályázati felhívásból idézett rendelkezés kizárólag arra utal, hogy az FVS-ből levezethető célok megvalósítását szolgálja a pályázati felhívás szerint a ZIFFA, azonban nem arról rendelkezik, hogy az FVS-ből levezethető közvetlen cél megvalósítását szolgálja.

11. A beszerző előadta, hogy a ZIFFA készítésének alapjául szolgál a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia, és visszahat a településrendezési eszközökre. Az FVS elkészítése egy stratégiai tervezési szemléletet és gyakorlatot követel meg, melyhez elsősorban olyan szaktervező szükséges, aki településfejlesztési, stratégiai, közgazdasági kompetenciákkal rendelkezik, ezzel szemben a ZIFFA készítésében pedig tájépítészeti, környezet- és természetvédelmi kompetenciák a lényegesek, és olyan szaktervezők bevonása ajánlott, akik konkrétan a zöld infrastruktúratervezés területén rendelkeznek gyakorlattal. Az FVS elkészítésének fő célja, hogy a 2021-2027-es időszakban integrált stratégiai szemlélet alapján a beszerző meghatározza, hogy stratégiai szinten milyen projekteket kíván megvalósítani, többek között a TOP Plusz program keretein belül milyen beruházások megvalósítására kíván törekedni. A közvetlen célt szolgáló projekteket aztán a beszerző önálló projektekként fogja megpályázni a 2021-27-es időszakban az FVS alapján. Mindezek a projektfejlesztések azonban nem tartoznak e pályázati forrás égisze alá, azokat a beszerző egyéb forrásból fogja előkészíteni s megvalósítani. A ZIFFA ezzel szemben beruházási szemléletű, célja, hogy a város zölddebb, élhetőbb legyen, ezért elsősorban a meglévő zöldterületek fenntartását, városüzemeltetési szempontú beavatkozásokat határoz meg, másodsorban a zöld/ökológiai hálózatfejlesztés szempontjait érvényesíti, és ehhez a szemléletformálás eszközeit javasolja, továbbá a zöldterületek fejlesztésének szempontjait

dolgozza ki. A ZIFFA az elkészült kataszter és a feltárt hiányosságok és igények alapján határozza meg a tennivalókat.

12. A beszerző kifejtette, hogy az FVS és a ZIFFA eltérő területhez kötődnek. Ezt jelzi az is, hogy a két feladathoz kapcsolódó módszertani útmutatót egymástól igen távol álló szervezet dolgozta ki: az FVS útmutatót a Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Programok Irányító Hatósága, a ZIFFA útmutatót pedig a Miniszterelnökség, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárság, Területrendezési és Településügyi Főosztálya. A ZIFFA nem elsősorban az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges, az FVS célok ZIFFA elkészítése nélkül is megvalósíthatók, ugyanakkor a korábban megvalósított (pl. TOP projektek) és a TOP Plusz projektek megvalósítását követő fenntartási, üzemeltetési kérdéseket részletesen vizsgálva hozzájárul, hogy például az FVS alapján megvalósított és elért célok, megvalósított beruházások sokáig fenntarthatók maradjanak.

13. A beszerző elismerte, hogy a két iratnak van közös metszete, de míg az egyik elsősorban városfejlesztési, addig a másik fenntartási, városüzemeltetési, szemléletformálást segítő, nem stratégiai, hanem egy holisztikus gondolkodást támogató irat. Az FVS egy vertikális szemléletű stratégia, ahol a stratégiai célból vezet le az intézkedéseket és a konkrét beavatkozásokat. A ZIFFA pedig egy horizontális szemléletű akcióterv, amely ajánlásokat fogalmaz meg a zöld városfejlesztés, városüzemeltetés, társadalmi magatartás formálására, amelyeket majd egyes projektekben javasolt is érvényesíteni. Ez is mutatja a két tervtípus közötti alapvető különbséget: az egyik egy városfejlesztési, a másik egy tájértékelési eszközt eredményez. A két tervtípus között mindössze a tervezési terület (Mosonmagyaróvár város területe) és az illeszkedés teremti meg a kapcsolatot. Ugyanakkor a ZIFFA elsősorban a Településfejlesztési Konceptióhoz kapcsolódik, jövőképe, átfogó céljai és prioritásai is erre alapulnak, miközben az FVS-nek is a Településfejlesztési Konceptió az alapja, amely egy város alapvető, legfontosabb városfejlesztési irata az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről alapján. A két szolgáltatás között fennállhat a közös célra irányultság, azonban nem közvetlen a közös cél, hanem csak közvetett, továbbá a két szolgáltatás szakmai tartalma is eltérő. Az elkészítendő tanulmányok a későbbiekben megvalósítandó önálló projektek megvalósításához szükségesek, ezért nem egy közvetlen cél megvalósítása érdekében készülnek.

14. A beszerző közölte, hogy a jogorvoslattal érintett beszerzés forrása európai uniós támogatás.

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

15. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző 2022. július 13-án kötötte meg az első vállalkozási szerződést, a másodikat pedig 2023. május 18-án, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időszakban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést. A hivatalbóli kezdeményező 2024. október 1-jén nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a hivatalbóli kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

16. A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a 2022. július 13-ai és a 2023. május 18-ai vállalkozási szerződések (a továbbiakban: vállalkozási szerződések) esetében nem sértette-e meg a részekre bontás tilalmának a szabályát. A Döntőbizottságnak e kérdés vizsgálata folyamányaként abban is döntenie kellett, hogy a beszerző nem mellőzött-e jogsértően közbeszerzési eljárást.

17. 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.

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

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

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

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

22. 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.

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

24. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a vállalkozási szerződések vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e.

25. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző a vállalkozási szerződések II. 3. pontjában rögzített vállalkozói díj alapján ellenszolgáltatást teljesített a szolgáltatásért cserébe, ezért a vállalkozási szerződések visszterhesnek minősülnek.

26. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a vállalkozási szerződések tárgyai beleillenek-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

27. 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.

28. A Kbt. 8. § (4) bekezdése szerint a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

29. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a vállalkozási szerződésekkel tervdokumentációk elkészítését rendelte meg a kérelmezettektől, ezért a Kbt. 8. § (4) bekezdése alapján szolgáltatás megrendelésének minősülnek a vállalkozási szerződések tárgyai.

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

31. 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.”

32. A Döntőbizottság megállapította a Kbt. 19. § (3) bekezdésének első mondata alapján, hogy az ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések értékeit együttesen kell figyelembe venni a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához. A jogalkotó a Kbt. 19. § (3) bekezdésének második mondatában kifejezetten meghatározta a jogalkalmazók számára, hogy ezen esetben az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor mit kell alapul venni: az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét.

33. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. Az Európai Bíróság gyakorlatában a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont – a C-16/98. számú ítéletet követően a C-574/10. számú ítélet értelmében már árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés tekintetében is – a beszerzés egységének megítélésénél.

34. A Döntőbizottság megállapította a pályázati felhívás 2.1.1. pontja alapján, hogy a TOP Plusz Fenntartható városfejlesztési eszközben részt vevő városok lehetőséget kaptak fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentumaik kidolgozására. Azonban e dokumentumok pénzügyi forrása elnyerésének az egyik feltétele az volt, hogy el kellett készíteniük az FVS tárgyú tervdokumentációjukat. Ez alapján a beszerző célja a 2022. július 13-án létrejött vállalkozási szerződés megkötésével az volt az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján, hogy a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását elnyerje.

35. A Döntőbizottság megállapította a pályázati felhívás 2.1.2.2. pontja alapján, hogy a ZIFFA tárgyú tervdokumentáció rendeltetése az FVS-ből levezethető célok megvalósítása, azaz az FVS megvalósításának elősegítése volt. Emiatt a ZIFFA tárgyú tervdokumentációt az FVS megvalósítása érdekében készítik el, ezért a ZIFFA tárgyú tervdokumentáció elkészítése az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítésének a célját szolgálja. Ebből következően a beszerző célja a 2023. május 18-án létrejött vállalkozási szerződés megkötésével az volt a ZIFFA tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján, hogy elősegítse az FVS tárgyú tervdokumentáció megalkotását, amely által elnyerje a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását.

36. A Döntőbizottság megállapította a fentiek alapján, hogy a 2023. május 18-ai vállalkozási szerződést azzal a céllal kötötték meg, hogy a 2022. július 13-ai vállalkozási szerződés tárgyának a célja megvalósulhasson, ezért a vállalkozási szerződések tárgyai ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések voltak.

37. A Döntőbizottság megállapította, hogy fennállt a vállalkozási szerződések tárgyai között a műszaki funkcionális egység, mert a műszaki tartalmuk egymást kiegészítette, és ezáltal lehetett megvalósítani a közös céljukat. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a műszaki funkcionális egység megállapításához nem kell azonosnak lenni a két szerződés műszaki tartalmának mivel a jelen esetben éppen úgy lehetett a közös célt teljesíteni, hogy a két eltérő műszaki tartalom egymásra épült. Maga a beszerző is akként nyilatkozott, hogy a két iratnak van közös metszete, mert a ZIFFA hozzájárul, hogy az FVS alapján megvalósított és elért célok sokáig fenntarthatók maradjanak. Továbbá a beszerző is azt erősítette meg, hogy a két vállalkozási szerződés eltérő műszaki tartalmai illeszkednek egymáshoz, valamint a tervezési területük is azonos.

38. A Döntőbizottság megállapította, hogy fennállt a vállalkozási szerződések tárgyai között a gazdasági funkcionális egység is, mivel mindkettő forrása azonos európai uniós támogatás volt.

39. Abból következően, hogy a vállalkozási szerződések tárgyai ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések voltak, valamint a tárgyaik között fennállt a műszaki és gazdasági funkcionális egység, a Döntőbizottság megállapította, hogy a vállalkozási szerződések értékeit egybe kellett volna számítani.

40. A Kbt. 15. §-a szerint:

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

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

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

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

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

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

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

41. A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha a törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha a törvény valamely közbeszerzés megvalósítására – ideértve a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárásokat is – a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

42. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdésének d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2022. január 1-jétől 2022. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

43. A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény a 77. § (1) bekezdésének d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2023. január 1-jétől 2023. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

44. A Döntőbizottság megállapította, hogy a 2022. és a 2023. években azonos mértékűek voltak a nemzeti közbeszerzési értékhatárok a szolgáltatásmegrendelések esetében.

45. A Döntőbizottság megállapította, hogy a két vállalkozási szerződés egybeszámított értéke 19.300.000.-Ft. Ezen érték meghaladta a 2022. és a 2023. évekre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért a beszerzőnek a két vállalkozási szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Emiatt a beszerző jogsértően bontotta részekre a közbeszerzés tárgyát, és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A beszerző e magatartásaival megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

46. Fentiek szerint a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva 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.

47. 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.

48. 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.

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

50. 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.

51. 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.

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

53. 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.

54. 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.

55. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, mivel a két vállalkozási szerződés tárgyaként meghatározott tervdokumentációkat már elkészítették.

56. 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 jogkövetkezmenyei 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.

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

58. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint 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.

59. 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 azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt, és azt is, hogy a közbeszerzés támogatásból valósult meg, így a jogsértéshez a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

E szempontokat összességében mérlegelve, a két vállalkozási szerződés teljesítése alapján kifizetett ellenszolgáltatás összegének 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.

60. 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.

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

62. 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.

B u d a p e s t, 2024. december 19.

*Dr. Jánosi Bálint sk*  
*közbeszerzési biztos*  
*az eljáró tanács elnöke*

*Söpkéz Gusztávné sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Petró Szilvia sk*  
*közbeszerzési biztos*

A kiadmány hitelélül:

Liszi Barbara  
titkársági ügyintéző

**Kapják:**

1. Dr. Mészáros Karina kamarai jogtanácsos
2. Dr. Csizmadia Laura állami közbeszerzési szaktanácsadó
3. MEGÉRTI Magyar Energetikai Gazdaságtervező és Értékelő Tanácsadó Iroda Kft.
4. Prosperiq Consulting Kft.
5. Közbeszerzési Hatóság Titkársága