



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.-11.

Tel.: 06-1/882-8594

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.505/08/2025.

A tanács tagjai: Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Hubáné Dr. Szabó Ágnes közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Cseh Orsolya kamarai jogtanácsos

A beszerző: Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata
(Tatabánya Fő tér 6.)

A beszerző képviselője: Dr.Molnár Barbara ügyvéd Molnár Ügyvédi Iroda
(Tatabánya, Szende Lajos u. 2.)

A közbeszerzés tárgya és értéke: „Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan, Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése, Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP) elkészítése, Vízkárelhárítási Terv és Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT) elkészítése, Fenntartható Városi Mobilitási Terv felülvizsgálata, aktualizálása (SUMP)” – Kbt. mellőzése, 23.600.000.-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 a hivatalbóli kezdeményezés tekintetében jogsértés hiányát állapítja meg.

A jogorvoslati eljárás során felmerült további költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

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

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző 2021. február 26-án ajánlattételi felhívás kiküldésével beszerzési eljárást indított az Integrált Településfejlesztési Stratégia (továbbiakban: ITS) 2021–2027-es Európai Unió ciklusra történő felülvizsgálatára vonatkozóan.

2. 2021. október 28-án jelent meg a „TOP-PLUSZ-1.3.1-21 számú, Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása” című pályázati felhívás a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák elkészítésére vonatkozóan.

A felhívás keretében a dokumentumok elkészítését finanszírozó forrás elnyeréséhez a Beszerzőnek el kellett készítenie a Kezdeményező által kiadott módszertani útmutatók és sablonok szerint Fenntartható Városfejlesztési Stratégiáját (a továbbiakban: FVS), valamint ki kellett dolgoznia a TOP Plusz program terhére a következő hét évben megvalósítani tervezett fejlesztéseik TOP Plusz Városfejlesztési Programtervét (a továbbiakban: TVP).

„A Felhívás keretében az alábbi tevékenységek támogathatók önállóan:

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

3. A TOP Plusz-1.3-1-21 Pályázati Felhívás 13.1. pontja szerint 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.

4. A TOP Plusz-1.3-1-21 pályázati felhívás (a továbbiakban: Felhívás) 2.1.1. pontja akként rendelkezett, hogy

„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.”

5. A felhívásra önállóan e két dokumentum (azaz az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálataként megkezdett vagy új Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) elkészítése, illetve a TOP Plusz Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése) kidolgozására lehetett kérelmet benyújtani.

6. 2021. december 23-án a beszerző beszerzési eljárást indított az FVS és TVP elkészítésére.

7. A kezdeményező jogelődje támogatóként a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz keretén belül TOP Plusz-1.3.1-21 számú, „Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása” tárgyú felhívást tett közzé, melyre a beszerző TOP_PLUSZ-1.3.1-21-KO1-2022-00001 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a Támogató 2022. november 29. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített. A Támogatási Szerződés 2023.03.20-án lépett hatályba, a projekt megvalósítás időszaka a hatályos Támogatási Szerződés szerint 2021.04.01-2027.12.31, a támogatás összege bruttó 80 000 000 Ft. A Támogatási Szerződés 8. sz. melléklete tartalmazta a projekt közbeszerzési tervét, a szolgáltatások nettó becsült értéke 31.100.000 Ft.

8. A beszerző 2021. február 26. és 2024. április 23. napjai között több árajánlatkérést küldött a piaci szereplőknek a projekt szakmai tevékenységéhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzése érdekében. A beszerzések eredményeként a beszerző a projektidőszak alatt (2021. április 01. – 2027. december 31.) 5 db szerződést kötött a szakértői feladatok ellátására a következők szerint:

Beszerzés tárgya:	Nyertes Ajánlattevő:	Nettó ajánlati ár:	Szerződés megkötésének időpontja:
Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan	Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft.	5 300 000,-Ft	2021.04.01.
Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése	Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft.	2 100 000,-Ft	2022.02.10.
Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP) elkészítése	Landscape Környezetvédelmi, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	2 880 000,-Ft	2023.09.26.
Vízkérelhárítási Terv és Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT) elkészítése	Landscape Környezetvédelmi, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	8 720 000,-Ft	2024.05.23.
Fenntartható Városi Mobilitási Terv felülvizsgálata, aktualizálása (SUMP)	Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft.	4 600 000,-Ft	2024.06.10.
		23.600.000.-Ft	

9. Az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan kiadott ajánlattételi felhívás Műszaki leírása az alábbiakat is tartalmazta.

Szerződés Tárgya:

2.1. A Megbízó megbízza, Megbízott elvállalja, hogy elkészíti a Tatabánya Megyei Jogú Város Integrált Településfejlesztési Stratégiájának felülvizsgálatát annak szükséges kiegészítését/módosítását az előírásoknak, a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek és a jelen szerződésben foglaltaknak megfelelően. Megbízott vállalja, hogy az Integrált Településfejlesztési Stratégia felülvizsgálatához szükséges minden feladat ellátását, az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatások bekérését, valamint a szükséges társadalmi és képviselői egyeztetések lefolytatását, melynek keretében részt vesz a bizottsági üléseken, valamint a Tatabánya Megyei jogú Város Önkormányzata Közgyűlésén, ahol a stratégia véleményezésre/tárgyalásra kerül és megválaszolja az ott elhangzó kérdéseket.

10. Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítésére kiadott ajánlattételi felhívás Műszaki leírása az alábbiakat is tartalmazta.

Szerződés Tárgya:

2.1. A Megbízó megbízza, Megbízott elvállalja, hogy elkészíti a Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programtervét az előírásoknak, a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek és a jelen szerződésben foglaltaknak megfelelően. Megbízott vállalja a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv elkészítéséhez szükséges minden feladat ellátását, az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatások bekérését, valamint a szükséges társadalmi és képviselői egyeztetések lefolytatását, melynek keretében részt vesz a bizottsági üléseken, valamint a Tatabánya Megyei jogú Város Önkormányzata Közgyűlésén, ahol a stratégia véleményezésre/tárgyalásra kerül és megválaszolja az ott elhangzó kérdéseket.

11. Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP) elkészítésére kiadott ajánlattételi felhívás Műszaki leírása az alábbiakat is tartalmazta.

A dokumentáció elkészítés kötelező felhasználni a Polgármesterek Szövetségének szakmai ajánlását és módszertanát, valamint kötelező figyelembe venni a klímavédelemről szóló 2020.évi XLIV. törvényt és a „Nemzeti Energiastratégia 2030, kitekintéssel 2040” dokumentumot (ITM)

Megbízó szakmai segítségeként rendelkezésre bocsátja az alábbi dokumentumokat:

Tatabánya Megyei Jogú Város SEAP-ja (2016)

Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntarthatósági jelentése (2016)

Tatabánya Megyei Jogú Város IV. Környezetvédelmi programja (2021-2026)

Tatabánya Megyei Jogú Város felülvizsgálati Klímastratégiája (2022)

Tatabánya „kijelölt város” levegőminőségének javítására készült Levegőminőségi Terv (2022)

Szerződés Tárgya:

Szerződő felek rögzítik, hogy a Megbízott köteles a hatályos jogszabályokkal összhangban a jelen szerződés 1. sz. mellékletét képező műszaki leírásban foglaltak alapján az alábbi feladatokat elvégezni:

Tatabánya Megyei Jogú város fenntartható Energia és Klíma akciótervének elkészítése

Megbízott vállalja az Akcióterv elkészítéséhez szükséges minden feladat ellátását, az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatások bekérését, az esetlegesen szükséges hatósági véleményezési és szakhatósági engedélyeztetési eljárás lefolytatását, egyeztetést Tatabánya Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala ügy tárgyában érintett, kijelölt és kapcsolódó szakirodáival, részt vesz a bizottsági üléseken, valamint Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésén, ahol az Akcióterv véleményezésre/tárgyalásra került és megválaszolja az ott elhangzó kérdéseket.

12. Vízkárelhárítási Terv és Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT) elkészítésére kiadott ajánlattételi felhívás Műszaki leírása az alábbiakat is tartalmazta.

Tatabánya Vízkárelhárítási Tervének elkészítéséhez kötelező figyelembe venni az 1995. évi LVII. vízgazdálkodásról szóló törvényt, valamint kötelező felhasználni az Országos Vízügyi Főigazgatóság megbízása alapján a Magyar Mérnöki Kamara Vízgazdálkodási és Vízpépítési Tagozatának szakértői által készített – a települési vízkárelhárítási tervek elkészítéséhez – kiadott módszertani útmutatót.

Integrált Települési vízgazdálkodási Tervének elkészítéséhez kötelező felhasználni az Országos Vízügyi Főigazgatóság megbízása alapján a Magyar Mérnöki Kamara Vízgazdálkodási és Vízpépítési Tagozatának szakértői által készített – az integrált települési vízgazdálkodási tervek készítéséhez – kiadott módszertani útmutatót.

Ajánlatkérő szakmai segítségként rendelkezésre bocsátja az alábbi dokumentumokat:

Tatabánya belterületének vízkárelhárítási terve (2011, június)

A kapcsolódó pályázati felhívás és segédletek

Tatabánya hatályos Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája

Tatabánya hatályos TOP Plusz Városfejlesztési Programterve

Szerződés Tárgya:

Megrendelő megrendelni, Tervező vállalja, hogy elkészíti és az előírt teljesítési formában az előírt helyen és időben átadja Megrendelőnek a Tatabánya Vízkárelhárítási Tervét és Tatabánya Integrált Települési Vízgazdálkodási Tervét a jelen szerződés 1. számú mellékleteként csatolt vízkárelhárítási tervek, jelen szerződés 2. számú mellékleteként csatolt műszaki leírás, jelen szerződés 3. számú mellékleteként csatolt régi térkép, jelen szerződés 4. számú mellékleteként csatolt Vízkárterv, jelen szerződés 5. sz. mellékleteként csatolt Tervezési segédlet, valamint a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, szakmai szabályoknak és a jelen szerződésben foglaltaknak megfelelően.

13. Fenntartható Városi Mobilitási Terv felülvizsgálata, aktualizálására (SUMP) kiadott ajánlattételi felhívás az alábbiakat is tartalmazta.

A beszerzés tárgya, mennyisége:

A SUMP elvárt tartalmi elemeire vonatkozóan az alábbi tervezési útmutató és módszertani segédlet az iránymutató:

1. Fenntartható mobilitás tervezés c. tervezési útmutató (2021. Pénzügyminisztérium)

2. A fenntartható városi mobilitás terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához c. útmutató.

Ajánlatkérő a nyertes Ajánlattevő rendelkezésére bocsátja az alábbi dokumentumokat:

Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terve (2016.).

Fenntartható mobilitás tervezés c. tervezési útmutató (2021. Pénzügyminisztérium).

A fenntartható városi mobilitás terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához c. útmutató.

A kapcsolódó pályázati felhívás, a tervezési útmutató és a módszertani segédlet

Tatabánya hatályos Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája:

Tatabánya hatályos TOP Plusz Városfejlesztési Programterve:

A Műszaki leírás szerint:

Szerződés Tárgya:

2.1. A Megbízó megbízza, Megbízott ellátja, hogy elkészíti a Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Tervének (SUMP) felülvizsgálatát, annak szükséges kiegészítését/módosítását az előírásoknak, a vonatkozó jogszabályi rendelkezések és a jelen

szerződésben foglaltaknak megfelelően. Megbízott vállalja a SUMP felülvizsgálatához szükséges minden feladat ellátását, az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatások bekérését, valamint a szükséges társadalmi és képviselői egyeztetések lefolytatását, melynek keretében részt vesz a bizottsági üléseken, valamint a Tatabánya Megyei jogú Város Önkormányzata Közgyűlésén, ahol a terv véleményezésre/tárgyalásra kerül és megválaszolja az ott elhangzó kérdéseket.

Felek rögzítik, hogy a SUMP elvárt tartalmi elemeire vonatkozóan az alábbi tervezési útmutató és módszertani segédlet az iránymutató:

Fenntartható mobilitás tervezés c. tervezési útmutató (2021. Pénzügyminisztérium).

A fenntartható városi mobilitás terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához c. útmutató.

A Megbízó a Megbízott rendelkezésére bocsátja az alábbi dokumentumokat:

Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terve (2016.).

Fenntartható mobilitás tervezés c. tervezési útmutató (2021. Pénzügyminisztérium).

A fenntartható városi mobilitás terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához c. útmutató.

A kapcsolódó pályázati felhívás, a tervezési útmutató és a módszertani segédlet

Tatabánya hatályos Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája

Tatabánya hatályos TOP Plusz Városfejlesztési Programterve

14. A projekt keretében közreműködő szervezeti feladatokat ellátó Magyar Államkincstár által végzett elszámolás ellenőrzés során felmerült és a közreműködő szervezet által bejelentett szabálytalansági gyanú alapján a kezdeményező szabálytalansági eljárást rendelt el 2025. június 26-án.

A hivatalbóli kezdeményezés

15. A hivatalból kezdeményező, mint a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet az alábbi kezdeményezést terjesztette elő 2025. augusztus 14-én a Döntőbizottságnál, amelyre tekintettel kérte jogsértés megállapítását.

16. A jogorvoslati eljárás tárgyát képező a Kbt. mellőzésével lefolytatott beszerzési eljárások eredményeképpen megkötött szerződések pénzügyi finanszírozását a TOP_PLUSZ-1.3.1-21-KO1-2022-00001 azonosítószámú projekt támogatási szerződése biztosítja, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) keretében. A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (TOP PLUSZ) vonatkozásában a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 21.§ (1) bekezdése alapján – figyelemmel a rendelet 1. sz. mellékletében foglalt táblázat 8. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait 2024. augusztus 1. napjától a Nemzeti Fejlesztési Központ látja el.

17. A Pályázati Felhívás 2.1.2.2. pontjában foglaltak szerint az önállóan támogatható tevékenységek mellett, a pályázati konstrukció keretében egyéb, önállóan nem támogatható tevékenységek megvalósítása is támogatható volt, így az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges egyéb, az FVS megvalósítását elősegítő dokumentumok, elemzések, tanulmányok elkészítése, módosítása is, pl.:

- Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (továbbiakban: ITVT) készítése
- Települési Vízkárelhárítási Terv készítése, felülvizsgálata, aktualizálása
- Fenntartható Mobilitási Terv elkészítése, felülvizsgálata (SUMP)

- Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP) felülvizsgálata, kidolgozása, Fenntartható Energia Akcióterv (SEAP) felülvizsgálata, illetve átdolgozása Fenntartható Energia és Klíma Akciótervvé (SECAP).

18. A vizsgált szolgáltatás megrendelések szempontjából a szerződések között az egybeszámítási kötelezettség fennáll, tekintettel arra, hogy valamennyi szolgáltatás megrendelés egy projekt érdekében, azonos beszerző által került beszerzésre, és a közös projektcélt, azaz a városfejlesztési gyakorlat kialakítását szolgálják.

A pályázati kiírás, ekként 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 projektcél elérésének eszköze az ITS végleges változatának kidolgozása, az FVS, majd ezt követően, erre alapozva a TVP összeállítása. Az egyéb dokumentumok, mint az ITVT, a SUMP, a SECAP, pedig az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükségesek, annak megvalósítását segítik elő.

A fenti dokumentumok felhasználása ezért egymással közvetlenül összefügg, azok a közös projektcél elérésére – az egymásra épülés révén – együtt alkalmasak.

Előbbiek kapcsán kiemelendő, hogy az ITVT és a SUMP beszerzések ajánlattételi felhívása rögzítette, hogy az adott dokumentum elkészítéséhez a beszerző a nyertes ajánlattevő részére rendelkezésre bocsátja – egyéb dokumentumok mellett - az FVS-t is (ITVT beszerzés ajánlattételi felhívásának műszaki leírás c. melléklete, SUMP ajánlattételi felhívás 2. pontja). Az FVS-ben pedig a SECAP mint a városi zöld átállást meghatározó dokumentum jelenik meg (FVS 6.5.1. pontja).

A szabálytalansági eljárás folyamán megküldött észrevételében a beszerző az ITS, illetve az FVS és TVP beszerzések vonatkozásában a részekre bontás tilalmának fennállását maga is elismerte.

Az azonos közvetlen cél, a tevékenységek egymásra épülése, a földrajzi összefüggések támasztják alá azt, hogy a beszerzések becsült értékét egybe kellett volna számítani a beszerzőnek.

Fentiek kapcsán hivatkozott arra is, hogy a Döntőbizottság korábban már több határozatában (D.639/8/2024., D.69/9/2025.) rámutatott arra, hogy a műszaki funkcionális egység megállapításához nem kell azonosnak lennie a szerződések műszaki tartalmának, annak fennállását az is megalapozza, ha a szerződések tartalma egymást kiegészíti a közös céljuk elérése érdekében.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti beszerzések egysége a szerződések tekintetében, az „egy szolgáltatás-megrendelés” tényállása, az azonos közvetlen célra, a tevékenységek hasonlóságára tekintettel annak ellenére is megállapítható, hogy a beszerzésekre egymástól időben elkülönítve került sor. Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a TSZ tartalma alapján (a projekt főtevékenysége a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia megalkotása) megállapítható az egységes tervezés, maga a tárgyi projekt címe is rögzíti, hogy a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia mellett, az ahhoz kapcsolódó dokumentumok elkészítésére is sor kerül a projekt keretében. Ha előre ismert, hogy azonos célt szolgáló és egyben hasonló jellegű szolgáltatások megrendelése szükséges, akkor a beszerzés egysége akkor is fennáll, ha a beszerzések egymástól elkülönítve kerülnek megvalósításra. Emellett, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott útmutatóban foglaltak értelmében sem szükséges feltétlenül a beszerzések időbeli összefüggésének megállapításához teljes egyidejűségnek fennállnia.

19. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója értelmében a 2021., 2022., 2023. és 2024. években a nemzeti értékhatár – klasszikus ajánlatkérők beszerzései tekintetében – szolgáltatás megrendelés esetén 15.000.000 Ft. A szerződések egybeszámított értéke nettó 23 600 000,-Ft, amely meghaladja a beszerzések időpontjában hatályos, 15 millió forintos értékhatárt.

20. Tárgyi projekt keretében tehát a hivatkozott szerződések megkötésére a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértésével került sor.

21. Jogsértés dátuma:

- 2021. április 01. (Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan tárgyú megbízási szerződés megkötésének időpontja)
- 2022. február 10. (Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése tárgyú megbízási szerződés megkötésének időpontja)
- 2023. szeptember 26. (Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv elkészítése tárgyú megbízási szerződés megkötésének időpontja)
- 2024. május 23. (Vízkezelési Terv és Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv elkészítésére irányuló tervezési szerződés megkötésének időpontja)
- 2024. június 10. (Fenntartható Városi Mobilitási Terv felülvizsgálata, aktualizálása (SUMP) megbízási szerződés megkötésének időpontja)
- szabálytalansági eljárás megindításának napja: 2025. június 26.

A beszerző észrevétele

22. A beszerző kérte, hogy a Döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet, mint alaptalant a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján utasítsa el, tekintettel arra, hogy a beszerzési eljárás előkészítése és lebonyolítása mindenben megfelelt a Kbt.-ben és a Helyi Beszerzési Szabályzatban foglaltaknak, a beszerző jogsértést nem követett el.

23. A beszerző elkésettségi kifogást is előterjesztett az alábbiak szerint.

24. A 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 387. § (1)-(2) bekezdése alapján

(1) Szabálytalanság gyanúját bárki bejelentheti az irányító hatóságnál.

(2) Az e rendelet hatálya alá tartozó szervezet azon munkatársa, akinek a támogatási szerződés megkötését követően szabálytalansági gyanú jut a tudomására, a szabálytalansági gyanút haladéktalanul, írásban rögzíti és megküldi az irányító hatóság részére.

25. A Rendelet 388. § (1) bekezdése szerint az irányító hatóság a szabálytalansági gyanú kézhezvételtől számított nyolc napon belül dönt a szabálytalansági eljárás megindításáról.

A szabálytalansági eljárást megindító dokumentumból nem állapítható meg, hogy a kezdeményező a szabálytalansági gyanút mikor vette kézhez és az sem, hogy azt a Magyar Államkincstár mikor jelentette be, azonban a kezdeményező által csatolt szabálytalansági eljárást megindító dokumentumban rögzítésre került, hogy „A projekt előrehaladása során Kedvezményezett 2024.03.12-én benyújtotta az 1. számú, 2025.01.10-én benyújtotta 2. számú – időközi – elszámolását, melyben bemutatásra kerültek a számlák, amelyekhez az alábbi vállalászási szerződések kerültek alátámasztó dokumentumként benyújtásra.”

26. Mindezek alapján a beszerző vélelmezte, hogy a Magyar Államkincstár legkésőbb 2025. január 10. napján tudomást szerzett a beszerző által benyújtott elszámolásokkal kapcsolatos szerződésekről és azok tartalmáról, és azt haladéktalanul meg kellett volna küldenie a kezdeményező részére, melyből eredően a Rendelet 388. § (1) bekezdése szerint a kezdeményezőnek legkésőbb 2025. január 18. napján döntenie kellett volna a szabálytalansági eljárás megindításáról, azaz a tényleges tudomásszerzés időpontja 2025. január hónapban megvalósult.

27. „Az Alkotmánybíróság szerint külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeményezett szabálytalansági eljárás kezdeményezésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki.” (9/2020. (V. 28.) AB határozat)

A fentiek biztosítják a beszerzőnek, hogy a vele szembeni fellépésre irányadó törvényi határidőket a kezdeményező betartsa, a végső soron szankció alkalmazáshoz vezető jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa és biztosítsa az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt elvet.

Amennyiben a fentiektől eltérő értelmezés lenne megállapítható, úgy a beszerző Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt joga sérülne, amely a jogbiztonságba vetett bizalmat és a tisztességet sértené.

28. A fentiek szoros összefüggésben vannak a hivatalbóli kezdeményezésben megjelölt, a Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja szerinti tudomásszerzés időpontjával, hiszen a kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezéshez nem csatolta a Magyar Államkincstár által benyújtott szabálytalansági gyanúbejelentőt és kísérőlevelet, amelynek azonban a tudomásszerzés időpontja és a szabálytalansági eljárás megindítása tekintetében jelentősége van.

29. A következetes joggyakorlat szerint a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti határidő vélelmezett határidő, és e törvényi vélelem az Alkotmánybíróság 9/2020. (V. 28.) AB számú határozata szerint megdönthető. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

A Kúria Kfv.37505/2022/11. számú precedensképes határozata szerint

„A Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti tudomásszerzési időponttól eltérő tudomásszerzés csak egyedi bizonyítás útján állapítható meg. A törvényi vélelem megdöntéséhez nem elegendő arra hivatkozni, hogy az iratok feltöltésére mikor került sor.”

30. Minek okán a kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezéshez a Magyar Államkincstár által tett szabálytalansági gyanúbejelentőt és kísérőlevelet nem csatolta okirati bizonyítékként, így a tudomásszerzés időpontjaként megjelölt szabálytalansági eljárás megindításának dátuma kétséget kizáróan nem igazolt, így a jelen ügyben a tudomásszerzés időpontjának meghatározására egyedi bizonyítás lefolytatása szükséges.

31. Tekintettel arra, hogy megfelelő bizonyítás esetén a jogsétsérről való tudomásszerzés időpontjának a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti törvényi vélelemtől eltérő időpontban való megállapítása jogszerű, és az ennek igazolására szolgáló dokumentumok nem állnak a beszerző rendelkezésére, ezért kérte, hogy a Döntőbizottság bizonyítást folytasson le a tudomásszerzés időpontjaként megjelölt időpont vonatkozásában annak megállapítása végett,

hogy a kezdeményező által megjelölt, a jogszabályi rendelkezések és határidők betartása szerint megindított szabálytalansági eljárás időpontja a kezdeményező valódi tudomásszerzésének időpontja és ennek keretében kötelezze a kezdeményezőt a szabálytalansági gyanúbejelentő és kísérőlevél jelen jogorvoslati eljárásban történő benyújtására.

32. A Kúria a Kf.39.460/2022/4. számú ítéletében kimondta, hogy

"[40] (...) az alperesi hatóságnak és az elsőfokú bíróságnak a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva álló határidő megtartottsága körében azt is vizsgálnia kellett, hogy a kezdeményezésre jogosult mikor és milyen módon juthatott a releváns tények birtokába.

[41] Ennek vizsgálatakor pedig kiemelt jelentősége van annak, hogy az iratok beszerzéséhez, az iratokba történő betekintéshez az alperesi érdekelt részéről szükséges volt-e külön intézkedés megtétele. Ez esetben ugyanis a határidő valóban az iratok alperesi érdekelthez történő beérkezésével vagy az elektronikus iratokba történő betekintési lehetőség biztosításával nyílik meg. Abban az esetben azonban, ha a releváns iratok - azok nyilvánossága folytán - a bejelentés időpontjában már rendelkezésre álltak és azokba a hivatalbóli kezdeményezésre jogosult bármikor betekinthezhetett anélkül, hogy annak konkrét időpontja azonosítható lenne, a hivatalbóli kezdeményező számára a határidő abban az időpontban kezdődött, amikor a bejelentésből és a nyilvánosan feltöltött adatokból a jogsértés kétségtelenül valószínűsíthető volt.

[43] A (...) kezdeményezés előterjeszhetőségéhez nem szükséges a jogsértés teljes bizonyítottsága, és az sem, hogy a döntéshez szükséges valamennyi bizonyíték beszerzésre kerüljön, hiszen a jogsértés megállapításához szükséges tények teljes körű feltárása az alperes előtt lefolytatandó jogorvoslati eljárás feladata. A Kúria hangsúlyozza, hogy a tudomásszerzés időpontja a valószínű jogsértés szempontjából releváns adatok hivatalbóli kezdeményező részére bármely forrásból történő rendelkezésre állása."

Beszerező határozott álláspontja szerint a szabálytalansági gyanúbejelentő része a szabálytalansági eljárásnak, hiszen a Rendelet 3. § 19. pontja szerint a szabálytalansági gyanúnak minősül a szabálytalanság elkövetésére utaló tények, körülmények vagy dokumentumok, amelyek alapján megalapozottan lehet következtetni a szabálytalanság tényállási elemeinek fennállására, és ennek alapján indul a szabálytalansági eljárás, amelynek célja a Rendelet 3. § 18. pontja szerint szabálytalanság – azaz az (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 31. pontjában ekként meghatározottak, továbbá nemzeti jogszabály vagy támogatási szerződés, pénzügyi eszköz esetén végső Beszerzővel vagy a pénzügyi közvetítővel kötött szerződés alapján a Beszerzővel vagy a végső Beszerzőt terhelő kötelezettségek megsértése, amely alapján Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek vagy sérülhetnek – megállapítása.

A bírói gyakorlat szerint a jogsértés tudomásra jutása a bizonyított saját észleléshez köthető, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről a Kezdeményező értesül. (AB határozat Indokolás [45] pont; Kf.II.39.460/2022/4. Indokolás [35] pont; Kf.IV.40.887/2021/4. [38] pont).

33. A Kúria Kfv.37.026/2023/6. számú precedensképes határozata szerint

„[44]...

Amennyiben a hivatalbóli kezdeményező a kezdeményezést megalapozó tények (iratok) birtokába kerül, feladat- és hatáskörével összefüggésben kötelezettsége is keletkezik azok vizsgálatára, és a valószínűsíthető jogsértés esetén a kezdeményezésre. Következik ez egyrészt a Kbt. 152. § (1) bekezdéséből is, hiszen az alperes hivatalból indított eljárását az ott felsorolt szervek kezdeményezhetik, ha a feladatuk ellátása során a közbeszerzésekről szóló

törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. Másrészt ez a követelmény áll összhangban azzal, hogy a jogvesztő határidőket a jogbiztonság garantálásához kapcsolódó rendeltetésüknek a megvalósítása érdekében előre meg kell határozni, és azoknak kellően előreláthatónak kell lenniük (Európai Unió Bírósága C-496/18. és C-497/18. számú egyesített ügyben hozott ítéletének 95. bekezdése).

[45] Éppen a feladat- és hatáskör ellátásának kötelezettségéből következik, hogy amennyiben a feladatkörében eljáró hatóság rendelkezésére állnak a jogsértést valószínűsítő tények (iratok), az azokból fakadó kezdeményezési jogkörének gyakorlása nem pusztán egy jogosultság, hanem kötelezettség. A jogsértés megállapításához szükséges tények teljes körű feltárása, annak bizonyítás szintjét elérő alátámasztása már az alperes előtt folyó jogorvoslati eljárás feladata.”

34. Amennyiben a Magyar Államkincstár által megtett szabálytalansági gyanúbejelentő és kísérőlevél csatolására nem kerül sor, úgy a beszerző szerint a tudomásszerzés időpontjaként megjelölt időpont bizonyítatlan maradt, amely téves jogi következtetést és megalapozatlan döntést eredményezhet és olybá tűnhet, hogy a kezdeményező a Kbt. 152. § (2a) bekezdése szerinti határidőt betartotta, miközben valójában korábban tudomást szerzett a jogorvoslati kérelemben foglaltakról, de a szabálytalansági eljárást önhibájából nem indította meg határidőben.

35. Érdemben előadta a beszerző, hogy a Felhívás keretében a dokumentumok elkészítését finanszírozó forrás elnyeréséhez a Városnak el kellett készítenie az Irányító Hatóság által kiadott módszertani útmutatók és sablonok szerint Fenntartható Városfejlesztési Stratégiáját (továbbiakban: FVS), valamint ki kellett dolgoznia a TOP Plusz program terhére a következő hét évben megvalósítani tervezett fejlesztéseik TOP Plusz Városfejlesztési Programtervét (továbbiakban: TVP).

„A Felhívás keretében az alábbi tevékenységek támogathatóak önállóan:

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

36. Az ITS felülvizsgálatának megkezdését követően az időközben megjelent Felhívás szakmai tartalmának és a rendelkezésre bocsátott módszertani útmutatók ismeretében, az önállóan támogatható tevékenységekhez kapcsolódóan 2021. december 23-án a beszerző beszerzési eljárást indított az FVS és TVP elkészítésére.

37. Az ITS felülvizsgálatára, valamint az FVS és a TVP elkészítésére vonatkozó szolgáltatások esetében a megbízási szerződéseket még a pályázat benyújtása előtt megkötötték a felek, az ezekhez kapcsolódó feladatok finanszírozása egyéb forrásból történt. A stratégiák rendelkezésre állását követően a beszerző 2022. augusztus 31-én támogatási kérelmet nyújtott be a Felhívásra „Tatabánya Fenntartható Városfejlesztési Stratégia és kapcsolódó dokumentumok elkészítése” címmel. A támogatási kérelem jóváhagyását követően, a támogatói döntés 2022. november 29-én került jóváhagyásra. A Támogatási Szerződés 2023. március 20-án lépett hatályba, a projekt megvalósítás időszaka a hatályos Támogatási Szerződés szerint 2021.04.01-2027.12.31, a támogatás összege bruttó 80 000 000 Ft.

38. A beszerző a projektidőszak kezdetét a Támogatási Szerződés hatályba lépését megelőző időszakra, az első vállalkozási szerződés megkötése, azaz 2021. április 01. napjára határozta meg, ezzel kifejezve szándékát, hogy ezen időszakot követően keletkezett dokumentumokat a projekt részévé kívánja tenni, azokat a projekt keretében el kívánja számolni, amelyre a Felhívás 7.3. pontja lehetőséget biztosít.

39. A Támogatási Szerződés 8. sz. melléklete tartalmazta a projekt közbeszerzési tervét, amely becsült nettó értéke megfelel az 1. sz. mellékletben jelzett a Felhívás 2.1.2.1. kötelezően megvalósítandó, önállóan nem támogatható tevékenységek nettó összesen egységárainak. Úgy, mint FVS felülvizsgálata; Városi zöld menetrend alapján kidolgozandó városi zöld finanszírozási keretrendszer készítése; város energiafelhasználásának átfogó energetikai felmérése; a városüzemeltetési szolgáltatások és önkormányzati fenntartású közintézmények digitalizációjára irányuló elemzések, felmérések, digitális akcióterv kidolgozása, illetve a város projektjeire, az akcióterületeire és az FVS pénzügyi megvalósíthatóságára vonatkozó üzleti modell, üzleti terv elkészítése. Szolgáltatások nettó becsült értéke 31.100.000 Ft.

40. A támogatási kérelem értékelésekor, valamint a támogatási szerződés megkötése során a Támogató nevében eljáró Közreműködő Szervezet a benyújtott közbeszerzési terv tartalmát megismerte, elfogadta és jóváhagyta, azzal kapcsolatban észrevételt nem tett. Kifejezetten tudomásul vette, hogy a terv minden olyan tevékenységet tartalmaz, amely önállóan nem választható el és közbeszerzési kötelezettséggel érintett.

41. A beszerző a támogatási szerződésben rögzítetteknek megfelelően, jóhiszemű eljárással teljesítette vállalásait, amelyet a pályázati felhívás 2.1.2.2 pontja szerint választható, önállóan nem támogatható tevékenységként vállalt.

Beszerző a beszerzések ütemezett előkészítését folyamatosan végezte annak érdekében, hogy az egyedi támogatási kérelmekhez szükséges alátámasztó dokumentumok, a Támogató által előrehozott (2025.12.31. napja helyett 2025.03.31.) határidőre rendelkezésre álljanak.

42. A beszerző összehangolt, de önálló szakmai tartalmú terveket dolgozott ki. Kizárólag a Felhívás szövegezéséből nem állapítható meg egyértelműen a különböző szolgáltatások közös közvetlen célja, mert a Felhívás arra utal, hogy az FVS-ből levezethető célok megvalósítását szolgálják a választható önállóan nem támogatható tevékenységek, amely nem jelenti azt, hogy azok az FVS-ből levezethető közvetlen cél megvalósítását szolgálják. Ez a következtetés nem is lenne okszerű, figyelemmel arra, hogy az FVS elkészítésének fő célja, hogy a 2021-2027-es időszakban az önkormányzatok meghatározzák stratégiai szinten milyen projekteket kívánnak megvalósítani. A projekteket a beszerzők önálló támogatási kérelmekként pályázzák meg a 2021-27-es időszakban az FVS alapján. Az elkészült tanulmányok az egyedi támogatási kérelmek megalapozását biztosítják, azok megvalósításához szükségesek, ezért nem egy közvetlen cél megvalósítása érdekében készültek.

43.

44. A projektben meghatározott 1. sz. mérföldközig – 2024. 09. 20. – az alábbi beszerzési eljárások kerültek lefolytatásra:

- Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP) elkészítése (beszerzési eljárás megindítása: 2023. 07. 27.)
- Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Terv felülvizsgálata (SUMP) (beszerzési eljárás megindítása: 2024. 04. 23.)
- Tatabánya Vízkárelhárítási Tervének és Tatabánya Integrált Települési Vízgazdálkodási Tervének (ITVT) elkészítése. (beszerzési eljárás megindítása: 2024. 04. 11.)

45. A beszerzési eljárás dokumentációi, valamint a megbízási szerződések az EPTK felületen az 1. számú szakmai beszámoló keretében feltöltésre kerültek. A benyújtott dokumentumokat a Közreműködő Szervezet 2025. február 13-án elfogadta. A közreműködő szervezet a beszerzések vonatkozásában semmilyen észrevételt vagy hiánypótlást nem tett, illetve a beszerzési eljárások szabályszerűségével kapcsolatban megkérdőjelező körülmény nem merült fel.

A projekthez kapcsolódó 1. sz. időközi kifizetési kérelem 2024. március 12-én került EPTK rendszeren keresztül, amely 2025. február 04. kelt értesítés szerint a közreműködő szervezet részéről elfogadásra került.

46. A kötelezően megvalósítandó, önállóan nem támogatható tevékenységek közbeszerzését a beszerző a mai napig nem tudta megindítani, mivel az Irányító Hatóság által kiadandó egységes módszertani útmutatók jelenleg még nem állnak rendelkezésre. A Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP), a Vízkárelhárítási Terv, az Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT) és a Fenntartható Városi Mobilitási Terv (SUMP) az FVS-től eltérő területi hatályú dokumentumok, amelyek célja az adott szakterületek fejlesztési irányainak, célkitűzéseinek és intézkedéseinek meghatározása. A tervek – nem kötelező érvényű, de szakmailag megalapozott – ajánlásokat és javaslatokat fogalmaznak meg, amelyek figyelembevételét az egyes projektek, beruházások, valamint a települési és térségi fejlesztések előkészítése és megvalósítása során javasolt biztosítani. A feladatok megvalósítását szolgáló módszertani útmutatók különböző szervezetek által kidolgozott, egymástól független dokumentumok.

47. Az „Integrált Településfejlesztési Stratégia felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan.” tárgyában az előkészületi szakaszban az eljárás becsült értékének és az alapján a megfelelő eljárásrend meghatározása céljából indikatív árajánlat bekérésére került sor, amely alapján megállapítható volt, hogy az érték egyrésztől nem éri el a Kbt. akkori nemzeti értékhatárát, másrésztől nem volt még csak tervezetten sem olyan beszerzés, amellyel össze kellett volna számítani a jogorvoslati eljárással érintett tárgykört. Erre figyelemmel került sor Helyi Beszerzési Eljárás lefolytatására.

48. Fent kifejtett érvelés alapján a beszerző kérte, hogy a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés tekintetében a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján a jogsértés hiányát állapítsa meg.

49. A beszerző hivatkozott az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelvének 5. Cikkelye (1)-(3), (9) bekezdéseire, a közbeszerzések becsült értékének kiszámítására szolgáló módszerekről, valamint a Kbt. 16. § (1) bekezdésére, és a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésére.

„A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában hangsúlyozza, hogy a műszaki és gazdasági funkcionális egység szolgáltatásmegrendelés esetében abban az esetben állapítható meg, ha az egyes szolgáltatásmegrendelések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak. Határozataiban azt is kiemeli a Közbeszerzési Döntőbizottság, hogy a közös közvetett cél nem szolgál alapul ahhoz, hogy a beszerzés egységes volta megállapítható legyen. A műszaki és gazdasági funkcionális egység abban az esetben áll fenn szolgáltatásmegrendelések között, ha az elérni kívánt, közvetlen cél megvalósításához a beszerezni kívánt szolgáltatások mindegyikére szükség van. Továbbá szolgáltatásmegrendelések esetében a műszaki és gazdasági funkcionális egység megléte

szempontjából a közös közvetlen cél mellett szükséges az is, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatások hasonlóak legyenek egymáshoz.”

50. A részekre bontás a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés, azonban a következetes joggyakorlat szerint a közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha a szerző a becsült érték számításánál a szerződések értékét nem adja össze.

Lényeges, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását, amelynek keretében elsődlegesen mindig a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását kell vizsgálni és kiegészítő szempontokként alkalmazható az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés.

Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

A szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során természetesen nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt (például pénzügyi és műszaki tervezés a tervezés ellenére jogszerűen részekre bontható). Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott.

51. A kötelezően megvalósítandó, önállóan nem támogatható tevékenységek közbeszerzését a szerző a mai napig nem tudta megindítani, mivel a kezdeményező, mint irányító hatóság által kiadandó egységes módszertani útmutatók jelenleg még nem állnak rendelkezésre. A Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP), a Vízkárelhárítási Terv, az Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT) és a Fenntartható Városi Mobilitási Terv (SUMP) az FVS-től eltérő területi hatályú dokumentumok, amelyek célja az adott szakterületek fejlesztési irányainak, célkitűzéseinek és intézkedéseinek meghatározása. A tervek – nem kötelező érvényű, de szakmailag megalapozott – ajánlásokat és javaslatokat fogalmaznak meg, amelyek figyelembevételét az egyes projektek, beruházások, valamint a települési és térségi fejlesztések előkészítése és megvalósítása során javasolt biztosítani. A feladatok megvalósítását szolgáló módszertani útmutatók különböző szervezetek által kidolgozott, egymástól független dokumentumok.

Ettől függetlenül a szerző a beszerzések ütemezett előkészítését folyamatosan végezte annak érdekében, hogy az egyedi támogatási kérelmekhez szükséges alátámasztó dokumentumok határidőre rendelkezésre álljanak. A kezdeményező kifejezetten felhívta a szerző figyelmét, hogy a szakmai munkával a szerző várja meg a központi útmutatók rendelkezésre bocsátását.

52. A szerző által megkötött szerződések esetében az egyes szolgáltatások szakmai tartalmának elkülönülését a szerző minden esetben körültekintően vizsgálta.

53. Tekintettel arra, hogy a Felhívás 2.1.1. pontja szerint az „Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozóan” és a „Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának (FVS) és TOP Plusz Városfejlesztési Programtervének (TVP) elkészítése” tárgyú beszerzési igényekre vonatkozó dokumentumok kidolgozására lehetett kérelmet benyújtani, így a szerző ezen beszerzési igények szakmai

tartalmát ellenőrizve arra a következtetésre jutott, hogy azok vonatkozásában a Kbt. 19. § rendelkezései szerinti részekre bontás tilalma fennáll.

54. Mindezekre figyelemmel ezen beszerzési igények értékét a Kbt. 19. § rendelkezései szerint egybeszámított becsült értéként nettó 7.400.000.- Ft összegben határozta meg, amely nem érte el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor, ami nem sérti a Kbt. hatályos rendelkezését és az ÁSZF 8.1.2.3. d) pontját.

55. A beszerző beszerzési igényeinek vizsgálatát a kezdeményezéssel vitatott szerződések megkötését követően az alábbiak szerint vizsgálta:

56. A Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv esetében a cél a klímavédelmi és energiahatékonysági célkitűzések meghatározása. A terv keretet biztosít az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló intézkedések, valamint a megújuló energiaforrások hasznosítását és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást szolgáló programok kidolgozásához és végrehajtásához. Etekintetben alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben nem rendelkezik energia és klímaakcióterv elkészítésére vonatkozó referenciával és legalább egy fő környezetvédelmi és/vagy energetikai, klímavédelmi szakmérnökkel, így megállapítható, hogy a többi csoporttal nincs közvetlen közös cél, és funkcióját önállóan is ellátja, környezeti energetikai szakterületen szerzett tapasztalattal rendelkező típusú szakemberek szükségesek az elkészítéséhez.

57. A beszerzés becsült értékét a beszerző nettó 2.880.000.- Ft összegben határozta meg, amely nem érte el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor, amely magatartás nem sérti a Kbt. rendelkezését, sem az ÁSZF 8.1.2.3. d) pontját.

58. A „Tatabánya Vízkárelhárítási Tervének és Integrált Települési Vízgazdálkodási Tervének elkészítése” esetében a cél a város összes érintett vízforrásának hatékonyabb kezelése, a vízminőség javítása, az árvizek és aszályok elleni védelem, valamint a vízgazdálkodás hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása. A vízkárelhárítási terv az ITVT-vel szoros összhangban határozza meg a belvíz és árvíz okozta károk elleni védekezés lépéseit.

59. Etekintetben alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben nem rendelkezik a 266/2013(VII.11.) Kormányrendelet szerinti vízgazdálkodási építmények tervezési szakterület, települési vízi közmű tervezési részszakterület és vízgazdálkodási építmények tervezési szakterület, területi vízgazdálkodás építmények tervezési részszakterülete jogosultsággal, valamint egy darab vízkárelhárítási terv és integrált települési vízgazdálkodási terv elkészítésére vonatkozó referenciával, így megállapítható, hogy a többi csoporttal nincs közvetlen közös cél, és funkcióját önállóan is ellátja, vízügyi/vízgazdálkodási típusú szakemberek szükségesek az elkészítéséhez.

60. A beszerzés becsült értékét a beszerző nettó 8.720.000.- Ft összegben határozta meg, amely nem érte el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor, a magatartás nem sérti sem a Kbt. rendelkezését, sem az ÁSZF 8.1.2.3. d) pontját.

61. A „Tatabánya Megyei Jogú Város Fenntartható Városi Mobilitási Tervének felülvizsgálata, aktualizálása (SUMP)” esetében a cél a város mobilitási tervének

aktualizálása és a fenntartható közlekedési lehetőségek kidolgozása, a városi közlekedési rendszerek hosszú távú fejlesztése. Etekintetben alkalmatlan az ajánlattevő, amennyiben nem rendelkezik a 266/2013. (VII.11.) Kormányrendelet szerinti településtervezési közlekedési szakterület, okleveles közlekedésmérnök jogosultsággal, és legalább egy darab fenntartható városi mobilitási terv elkészítésére vonatkozó referenciával, így megállapítható, hogy a többi csoporttal nincs közvetlen közös cél, és funkcióját önállóan is ellátja, közlekedési szakterületen szerzett tapasztalattal rendelkező típusú szakemberek szükségesek az elkészítéséhez.

62. A beszerzés becsült értékét a beszerző nettó 4.600.000.- Ft összegben határozta meg, amely azonban nem érte el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, így közbeszerzési eljárás lefolytatására nem került sor, amely magatartás nem sérti sem a Kbt. hatályos rendelkezését, sem az ÁSZF 8.1.2.3. d) pontját.

63. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.264/13/2020. számú határozatában rögzítette, hogy „bár az adott, uniós támogatás keretében megvalósuló, projekt esetében több szakértő igénybevételére is szükség volt, de az „egyes beszerzések keretében megvalósítandó feladatok eltérő tartalommal kerültek meghatározásra, a feladatok ellátásával elérendő célok egymástól elkülöníthetők voltak és egyik beszerzés teljesítése sem függött a másik beszerzés teljesítésétől. Az egyes beszerzések keretében megvalósítani kívánt eredmények önmagukban álltak, funkciójukat tekintve nem voltak összekapcsolhatók.

64. Mindezek mellett a beszerzések szakmailag eltérő területekhez voltak köthetők, melyet a feladatok tartalma, illetve az egyes beszerzések esetekben a külön meghatározott referencia, szakember meglétének követelménye, illetve az alkalmazott értékelési szempont is alátámasztott. Sem az ellátandó feladatok, sem a feladatok által megvalósított eredmények között nem volt megfigyelhető azonosság. Kétséggkívül a beszerzések a kiemelt projekt keretében kerültek lefolytatásra, ugyanakkor kizárólag a beszerzések ezen projekt keretében történő megvalósulása nem alapozza meg a beszerzések egységességét.

65. Az egyes beszerzések által megvalósítandó közvetlen célok nem voltak azonosak, melyek a szolgáltatások tekintetében a műszaki és gazdasági funkcionális egységet megteremténék. A Döntőbizottság egyetértett a beszerzővel abban, hogy a beszerzések műszaki tartalmát összevetve azok azonossága, hasonlósága nem volt kimutatható, az egyes beszerzések által megvalósítandó feladatok nem kapcsolódtak szorosan össze, illetve az egyes feladatok megvalósítása eltérő szakértelmet feltételezett.”

66. A fentiek alapján megállapítható, hogy sem azon szolgáltatások egybeszámított becsült értéke, melyek esetében fennáll a részekre bontás tilalma, sem az önállóan beszerezhető szolgáltatások értéke nem éri el a nemzeti közbeszerzési értékhatárt, azaz a beszerzőnek nem kellett közbeszerzési eljárást lefolytatnia ezen szolgáltatások megrendelése során, minek okán a beszerző kérte a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján a jogsértés hiányának megállapítását.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

67. A jogorvoslati eljárás tárgyát képző megbízási szerződések megkötésére 2021. április 1., 2022. február 10., 2023. szeptember 26., 2024. május 23., és 2024. június 10. napján került sor, ezért a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltak vizsgálatára a Kbt. ezen

időpontban hatályban volt anyagi jogi, míg a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztése napján hatályos eljárásjogi rendelkezéseit alkalmazta.

68. A beszerző eljárásjogi kifogására tekintettel a Döntőbizottság először az eljárásjogi feltételek teljesülését vizsgálta meg és a következőket állapította meg.

A Kbt. 148. § (1) bekezdés szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. Az eljárás megindítására irányuló kérelem és a hivatalbóli eljárást kezdeményező irat kizárólag írásban – a 145. § (1a) bekezdés a) pontjában foglaltak szerint –, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt terjeszthető elő.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

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

A Kbt. 152. § (2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti szervezet vagy személy

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől számított öt éven belül kezdeményezheti.

(2a) Ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb

a) az ellenőrzés vagy eljárás eredményének az ellenőrzéssel, illetve az eljárással érintett szervezettel való közlésétől (több érintett szervezet esetén a legkorábbi közlés időpontjától); vagy

b) az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától; vagy

c) az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén az a)–b) pontoktól eltérően, a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

69. A Kbt. hatályos rendelkezései szerint a hivatalbóli kezdeményező közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától számított legfeljebb öt éven belül kezdeményezheti a Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárás megindítását. A Kbt. 152. § (2a) bekezdése arról is rendelkezik, hogy amennyiben a Kbt. 152. § (1) bekezdésben felsorolt, hivatalbóli kezdeményezésre jogosult személy vagy szervezet jogszabályban meghatározott ellenőrzést folytat le, a Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben meghatározott időtartamokon belül, de európai uniós források

felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén legfeljebb a szabálytalansági eljárás megindításától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

70. Az nem volt vitatott a beszerző által, hogy a kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja szerinti szervezet és az sem, hogy a beszerző európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásával valósította meg a jogorvoslati eljárás tárgyává tett beszerzéseit.

71. A Döntőbizottság rendelkezésére álló adatok szerint a hivatalbóli kezdeményező szabálytalansági eljárást indított a tárgyi ügyben 2025. június 26. napján, így a Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja értelmében ettől a naptól kezdődően 90 napig állt nyitva a kezdeményező számára a hivatalbóli kezdeményezés előterjesztésének jogszerű időtartama.

72. A Döntőbizottság megállapította, hogy a legkorábbi szerződés megkötésétől sem telt el 5 év és a szabálytalansági eljárás megindításától kezdődően 90 nap szeptember 24-én telt el, így a hivatalbóli kezdeményezést az arra nyitva álló törvényi határidőben terjesztette elő a kezdeményező 2025. augusztus 14. napján.

73. A hatályos Kbt. nem állít fel törvényi védelmet a vélt jogsértés tudomásra jutásának időpontjaként, hanem határidőt szab a hivatalbóli kezdeményezés benyújtására abban az esetben, amikor a kezdeményező uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárást indít. A Döntőbizottság által vizsgált esetben éppen erről volt szó.

74. A Döntőbizottság megállapította, hogy a hivatalbóli kezdeményezés nem elkésett, jogszerű határidőben terjesztette elő a kezdeményező, ezért annak érdemi elbírálása nem ütközik eljárásjogi akadályba.

75. A Döntőbizottság megvizsgálta, hogy a beszerző jogszerűen árt-e el, amikor nem folytatott le közbeszerzési eljárást a kezdeményezésben megnevezett szerződések megkötését megelőzően.

A Döntőbizottság az alábbi jogszabályi rendelkezések keretei között folytatta le a jogorvoslati eljárás során a hivatalbóli kezdeményezés vizsgálatát.

A Kbt. 3. § szerint e törvény alkalmazásában:

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

A Kbt. 4. § (1) bekezdés értelmében a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) 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 alapján e törvény alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek:

- c) a következő szervezetek:
- cd) a helyi önkormányzat,

76. A felek által nem volt vitatott és az ajánlatkérői nyilvántartás adatai alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerinti ajánlatkérőként, EKRSZ_79947602 azonosító számon szerepel az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer ajánlatkérői nyilvántartásában, így a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül.

77. A beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdésének cd) pontja alá tartozó szervezet, így csak abban az esetben mentesül a Kbt.-ben írt közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, amennyiben a Kbt. biztosít lehetőséget arra.

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.

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

78. A Döntőbizottság megállapította, hogy a kezdeményezéssel érintett beszerzések tárgya visszerthes szolgáltatásmegrendelés volt.

A Kbt. 15. § (1) A közbeszerzési és koncessziós beszerzési eljárások értékhatára:

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

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni.

A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdésének a) és 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 árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdés a) 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 árubeszerzés esetében 15,0 millió forint.

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 77. § (1) bekezdés szerint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2023. január 1-jétől 2023. december 31-éig
d) szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

A Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló 2023. évi LV. törvény a 74. § (1) bekezdésének d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti

közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2024. január 1-jétől 2024. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15,0 millió forint.

79. A Döntőbizottság megállapította, hogy a vizsgált beszerzések tárgya szolgáltatás, amely esetben az irányadó nemzeti értékhatár 2021.-2024. években 15 millió Ft.

80. A beszerző és az Ex Ante Kft. 2021-ben nettó 5.300.000.-Ft, 2022-ben nettó 2.100.000.-Ft, továbbá 2024-ben nettó 4.600.000.-Ft ellenszolgáltatás mellett kötöttek megbízási szerződést, míg a beszerző a Landscape Kft.-vel 2023-ban nettó 2.880.000.-Ft és 2024-ben 4.600.000.-Ft ellenszolgáltatás mellett kötött megbízási szerződést.

81. Tényként állapítható meg, hogy önállóan egyik szerződés értéke sem érte el és haladta meg szolgáltatás megrendelése tekintetében a költségvetési törvény által meghatározott klasszikus ajánlatkérő esetén irányadó közbeszerzési értékhatárt. Erre tekintettel a Döntőbizottság megvizsgálta, hogy fennállt-e a beszerző egybeszámítási kötelezettsége, illetve a részekre bontás tilalmába ütközően járt-e el a beszerző.

A Kbt. 19. § (2) bekezdése szerint 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) bekezdése 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 vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

82. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában 2021. október 7-én kiadott útmutatója az alábbi releváns megállapításokat is rögzíti e körben.

Részekre bontás alatt azt kell érteni, amikor az ajánlatkérő egy egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor és ez által nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat.

A részekre bontás tehát mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés. Egy közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha az ajánlatkérő a becsült érték számításánál ezen szerződések értékét nem adja össze. A részekre bontás tilalma megsértésének megállapításához nem szükséges, hogy az ajánlatkérő magatartásában a megkerülésre irányuló szubjektív szándék, illetve célzat tetten érhető legyen.

Amennyiben egy közbeszerzést több szerződéssel valósít meg az ajánlatkérő, ezek értékét a becsült érték megállapításakor össze kell adni, és minden egyes szerződésre vonatkozóan az alkalmazandó szabályokat a teljes becsült érték alapján kell meghatározni.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) ítéleteiben – amely az irányelveknek a tagállami jogalkalmazók számára is követendő értelmezését adja – funkcionálisan közelíti meg, hogy mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. A funkcionális megközelítés azt jelenti, hogy a Bíróság egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását (függetlenül attól, hogy például államháztartási okok miatt az ajánlatkérő azt több szerződésként kötötte meg).

Annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállásának vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandóak az ún. kiegészítő szempontok is. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont alapján nem állapítható meg egyértelműen a részekre bontás tilalmának fennállása, illetőleg fennállásának hiánya, úgy segítségül hívhatóak a kiegészítő szempontok [6], amelyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá a későbbiekben részletezettek szerint. Az uniós audittapasztalatokból kiindulva a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a figyelmet arra, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység esetleges fennállásának megítélésekor - azzal egyidejűleg - minden esetben javasolt elvégezni a kiegészítő szempontok összességében történő vizsgálatát is, tekintettel arra, hogy az ellenőrző szervek kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a kiegészítő szempontok fennállásának.

Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni. Ahogyan arra a jogalkotói indokolás utal, e meghatározás jogszabályi szintre emelésére abból a célból került sor, hogy az kövesse a Közbeszerzési Hatóságnak a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) rendelkezéseire születt útmutatójában [7] foglaltakat. Alapvetően tehát nem változnak a szolgáltatás megrendelések becsült értékének összeszámitási szempontjai sem, melyek a következők szerint foglalhatóak össze.

Előre bocsátandó, hogy ennek megfelelően az Európai Bizottság auditjai során kiemelte, hogy a beszerzés tárgyának (szolgáltatások esetében azok tartalmának), rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani. Ez például az alábbiakban is kifejtettekre tekintettel objektív indokoltság esetén megalapozhatja, hogy a különböző épületekhez kapcsolódó tervezések funkcionálisan nem függenek össze.

Szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során természetesen nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt (például pénzügyi és műszaki tervezés a tervezés ellenére jogszerűen részekre bontható).

Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott.

Szolgáltatások megrendelése esetében tehát az ajánlatkérőnek a műszaki-gazdasági funkció egysége körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a szolgáltatások egy közvetlen cél megvalósítását szolgálják-e.

Abban az esetben, ha a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul. Az ugyanazon közvetlen cél hiánya miatt két ilyen tevékenység szolgáltatás megrendeléseként történő beszerzésére nem vonatkozik a részekre bontás tilalma, tekintettel arra, hogy a gazdasági-funkcionális egység hiánya miatt erre vonatkozóan

egyértelmű megállapítás tehető. Például a beruházás-lebonyolítói, valamint a projektmenedzseri tevékenységek esetében egyértelműen megállapítható, hogy a két tevékenység tartalmában más feladatot takar. A beruházás-lebonyolító az ajánlatkérő általános megbízottjaként koordinálja az építési beruházás megvalósítását, ennek során gondoskodik az építési beruházás előkészítéséről, a tervező kiválasztásának előkészítéséről és koordinálásáról, a közbeszerzési eljárás előkészítéséről és kiválasztja a műszaki ellenőrt, amíg a projektmenedzser alkalmazási köre nem korlátozódik az építési beruházások lebonyolítására, kiterjed az egyes európai uniós alapokból származó támogatások terhére történő kötelezettségek vállalására, a programok tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére, a teljesítés ellenőrzésére. Az eltérő jellegű tevékenységre ugyanígy példaként említhető a tervezés és a műszaki ellenőrzés elkülönülése (utóbbi feladatainak részletezése az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben). Hasonlóan az előzőekhez, eltérő jellegű tevékenységet jelent a megvalósíthatósági tanulmány készítése és a tervezés.

Olyan jellegű szolgáltatások esetében, melyek többféle, egyértelműen eltérő területhez kötődhetnek (pl. különféle, egymástól szakmailag lényegesen eltérő tárgyú oktatás, vagy eltérő szakterületeken nyújtott tanácsadás), alapvetően azok a beszerzések tekinthetők tartalmilag egységesnek, amelyek azonos szakterülethez vagy szakmához tartoznak, de a megítélés során szerephez juthat a szükséges végzettség-képzettség is, illetve, hogy tipikusan egy vállalkozó képes lehet-e a szolgáltatásokat teljesíteni. Így például egy képzésért felelős szervezet nyelvoktatásra és mérlegképes könyvelői szakma oktatására kötött szerződéseit nem kell egy beszerzésnek tekinteni.

A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában hangsúlyozza, hogy a műszaki és gazdasági funkcionális egység szolgáltatásmegrendelés esetében abban az esetben állapítható meg, ha az egyes szolgáltatásmegrendelések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak. Határozataiban azt is kiemeli a Közbeszerzési Döntőbizottság, hogy a közös közvetett cél nem szolgál alapul ahhoz, hogy a beszerzés egységes volta megállapítható legyen. A műszaki és gazdasági funkcionális egység abban az esetben áll fenn szolgáltatásmegrendelések között, ha az elérni kívánt, közvetlen cél megvalósításához a beszerezni kívánt szolgáltatások mindegyikére szükség van. Továbbá szolgáltatásmegrendelések esetében a műszaki és gazdasági funkcionális egység megléte szempontjából a közös közvetlen cél mellett szükséges az is, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatások hasonlóak legyenek egymáshoz.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.

83. A Döntőbizottság a fentiek alapján vizsgálta meg a beszerző által kötött és a jogorvoslati eljárás tárgyává tett megbízási szerződések tartalmát. A Döntőbizottság vizsgálatának kiindulópontját képezte a szolgáltatások műszaki-gazdasági funkcionális egysége.

84. A Döntőbizottság előre bocsátja, hogy a rendelkezésre álló dokumentumokból megállapítható volt, hogy a beszerző a Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása TOP Plusz-1.3-1-21 azonosító számú projekt keretében valósított meg beszerzéseket, a projekt célja a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Pluszhoz illeszkedő Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) elkészítése az Irányító Hatóság által megadott

módszertan szerint; az FVS-ben kitűzött célok megvalósításához szükséges településfejlesztési stratégiai dokumentumok elkészítése.

A beszerző a projekt keretein belül mindösszesen öt szerződést kötött meg.

85. A rendelkezésre álló és a tényállásban rögzített dokumentumok alapján a tervek elkészítésének szempontjait és a tervek egymás való kapcsolatát tette a Döntőbizottság vizsgálat tárgyává.

Az iratokból az volt megállapítható, hogy az ajánlattételi felhívások és a megkötött szerződések tárgyában általános szövegezéssel fogalmazták meg az elvégzendő feladatok követelményeit.

86. Emellett kétséget kizáróan megállapítható volt tartalmi kapcsolódás a tervek között az Integrált Településfejlesztési Stratégia, a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) között. A megnevezett pályázati anyagok egymásra épülését maga a beszerző sem vitatta érdemben a jogorvoslati eljárás során.

87. Az Integrált Településfejlesztési Stratégia, a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítésére a beszerző 2022. február 10. napján kötött szerződést az Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft.-vel, nettó 2.100.000.-Ft ellenszolgáltatás mellett. A Döntőbizottság megállapította, hogy az egymásra épülő tanulmányok együttes értéke nem érte el a 15.000.000.-Ft nemzeti közbeszerzési értékhatárt, így a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a tárgyi szerződés megkötésével nem következett be.

88. A Döntőbizottság a további terveket is megvizsgálta és a rendelkezésére álló dokumentumok alapján azt állapította meg, hogy a Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SECAP), a Vízkárelhárítási Terv és Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (ITVT), valamint a Fenntartható Városi Mobilitási Terv (SUMP) egymástól független szakterületek, olyan szaktémák, amelyek a hozzájuk rendelt célok elérése tekintetében egymástól függetlenül kerültek megvalósításra. Tényként állapítható meg, hogy a beszerzés során felhívta a beszerző a figyelmet arra, hogy azokat a terveket, amelyek megvannak rendelkezésre is bocsátja, de attól a terv egy sajátos önálló szakmai területre fogalmaz meg ajánlásokat. Emellett azonban az egyes elkülönülő szakterületeken megvalósítani kívánt célok, eredmények műszaki –gazdasági funkcionális egységet nem mutattak.

89. A Döntőbizottság az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálata a 2021-2027-es ciklusra vonatkozó, 2021. április 1. napján, 5.300.000.-Ft ellenszolgáltatás kikötésével létrejött szerződés és a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) és TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése tárgyú, 2022. február 10. napján, 2.100.000.-Ft ellenében megkötött megbízási szerződések tekintetében azt állapította meg, hogy azok együttes összege nem éri el és nem haladja meg a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

90. Az útmutató szerinti a műszaki és gazdasági funkcionális egység abban az esetben áll fenn szolgáltatásmegrendelések között, ha az elérni kívánt, közvetlen cél megvalósításához a beszerezni kívánt szolgáltatások mindegyikére szükség van. Továbbá szolgáltatásmegrendelések esetében a műszaki és gazdasági funkcionális egység megléte szempontjából a közös közvetlen cél mellett szükséges az is, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatások hasonlóak legyenek egymáshoz.

91. A közvetlen cél mind az 5 beszerzés esetében tartalmilag nem állapítható meg, csak azok egymáshoz való illeszkedése, lévén, hogy ugyanarra a településre vonatkozóan készültek.

92. A Döntőbizottság arra is kitér, hogy nem vitathatóan a beszerzések azonos projekt keretében kerültek lefolytatásra, azonban kizárólag az a körülmény, hogy a beszerzések egyazon projekt keretében valósultak meg nem alapozza meg a beszerzések egységességét. Az egyes beszerzések által megvalósítandó közvetlen célok nem voltak azonosak, melyek a szolgáltatások tekintetében a műszaki és gazdasági funkcionális egységet megteremtik.

93. A Döntőbizottság álláspontja szerint a beszerző nem valósította meg a hivatalbóli kezdeményezésben előadott jogsértést, mivel a fentiekből következően az öt megbízási szerződés alapján elkészült tervet nem kellett együtt kezelni műszaki-gazdasági funkcionális egység hiányában, így egybe sem kellett számítani azok értékét.

94. A Döntőbizottság mindezekre tekintettel nem találta alaposnak a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakat.

95. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(3) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva a hivatalbóli kezdeményezés vizsgálata eredményeként a Kbt. 165. § (2) bekezdés b) pontja alapján jogsértés hiányát állapította meg.

96. 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.

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

98. A határozat elleni önálló bírósági jogorvoslat lehetőségét a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdésének b) pontja alapján kötelező. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

Budapest, 2025. december 16.

Dr. Szathmári Réka sk
közbeszerzési biztos
az eljáró tanács elnöke

Gulyás Richárd sk
közbeszerzési biztos

Hubáné Dr. Szabó Ágnes sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják elektronikus úton:

1. Dr. Cseh Orsolya kamarai jogtanácsos - kezdeményező képviselője
2. Dr. Molnár Barbara ügyvéd – beszerző képviselője