



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma: 103.K.702.932/2025/10.
A felperes: Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata
(7621 Pécs, Széchenyi tér 1.)
A felperes képviselője: Hergenröder Ügyvédi Iroda – dr. Hergenröder Tamás
ügyvéd (7621 Pécs, Rákóczi út 13/B. fszt. 2.)
Az alperes: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság
(1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője: dr. Fáry Zoltán József kamarai jogtanácsos
A per tárgya: közbeszerzési ügyben hozott D.239/7/2025. számú
közigazgatási határozat megtámadása

í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 56 000 (ötvenhatezer) forint perköltséget.

A 30 000 (harmincezer) forint kereseti illetéket az Állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Nemzeti Fejlesztési Központ hivatalbóli 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 felperes TOP_PLUSZ-1.3.1-21BA1-2022-00003 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a támogató 2022. december 9. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített.
- [2] A támogatási szerződés tárgya a „Pécsi városfejlesztés 2021-2027” című és TOP_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 azonosító számú projekt (továbbiakban: projekt) megvalósítása volt.
- [3] A pályázati felhívás 2.1.1. pontja szerint:
- Önálló támogatható tevékenysége
- az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) felülvizsgálataként megkezdett vagy új Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (FVS) elkészítése
 - a TOP Plusz Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése
- A 2.1.2.2. Választható, önállóan nem támogatható tevékenységek pontban az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges egyéb, az FVS megvalósítását elősegítő

dokumentumok, elemzések, tanulmányok elkészítése, módosítása között szerepelt más feladatok mellett a települési stratégia/fejlesztési terv felülvizsgálata, elkészítése.

- [4] A projekt megvalósításának előkészítése során a felperes 2021. február 2. napján a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 9. § (2) bekezdésére hivatkozással közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül megbízási szerződést kötött (a továbbiakban: szerződés1) in-house szervezetével, a Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt.-vel. A beszerzés tárgyát, Pécs Megyei Jogú Város településfejlesztési koncepciójának és ITS-ének elkészítése képezte. A szerződés alapján a megbízási díj összege: nettó 14 900 000.-Ft + ÁFA volt.
- A szerződés1 alapján kiállított PVF-2021-99 ssz. számla és az ahhoz kapcsolódó teljesítésigazolás szerint az ITS első, társadalmi egyeztetésre alkalmas verziója 2021. december 8. napjára elkészült. A számla tanúsága szerint az a TOP_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 sz. projekt terhére került elszámolásra.
- [5] A felperes 2021. december 13. napján „Pécs Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának” elkészítése (FVS) tárgyában közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, árajánlatok bekérése eredményeképp vállalkozási szerződést (szerződés2) kötött a DDRIÜ Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: kérelmezett). A szerződés2 alapján a kérelmezett feladatát képezte az FVS, a TVP, valamint az Antiszegregációs Terv és ezek mellékleteinek elkészítése.
- A szerződés alapján a vállalkozói díj összege nettó 14 600 000,-Ft + ÁFA értékben került meghatározásra. A benyújtott dokumentumok alapján a szerződés ellenértékének kifizetése kettő részletben történt. A számlák tanúsága szerint azok szintén a TOP_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 sz. projekt terhére kerültek elszámolásra.
- [6] A hivatalbóli kezdeményező 2025. április 23-án terjesztette elő kezdeményezését arra hivatkozással, hogy a 2025. december 13. napján megkötött szerződés2 vonatkozásában a felperes közbeszerzési eljárás lefolytatására lett volna köteles. Álláspontja szerint a vizsgált szolgáltatásmegrendelések szempontjából a két szerződés (szerződés1 és szerződés2) között egybeszámítási kötelezettség áll fenn tekintettel arra, hogy mind a két szolgáltatásmegrendelés egy projekt érdekében, azonos beszerző által került beszerzésre és a közös projektcélt azaz a városfejlesztési gyakorlat kialakítását szolgálták.
- [7] Az alperes a keresettel támadott D.239/7/2025. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Megállapította, hogy a 2021. december 13. napján kötött vállalkozási szerződés semmis, megállapította továbbá, hogy a vállalkozási szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre. A felperessel szemben a terhére megállapított jogsértéssel összefüggésben 400 000,-Ft, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként további 400 000,-Ft, míg a kérelmezettel szemben 100 000,-Ft bírságot szabott ki.
- [8] Döntésének indokolásában rögzítette, hogy abban a kérdésben kellett állástfoglalnia, hogy a felperes a 2021. december 13-án megkötött vállalkozási szerződés (szerződés 2) esetében megsértette-e a részekre bontás tilalmának a szabályát. E kérdés vizsgálata folyamánként abban is döntenie kellett, hogy a felperes jogsértően mellőzte-e a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

- [9] A Kbt. 4. § (1)-(2) bekezdésére, 3. § 24. pontjára hivatkozással kiemelte, hogy e jogszabályi rendelkezésekből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített négy együttes feltétel megvalósul.
- [10] Elsőként azt vizsgálta, hogy a felperes a Kbt. 5-7. §-ai alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e. A felperes, mint helyi önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ce) alpontja szerinti ajánlatkérőnek tekintendő.
- [11] A szerződés2 vonatkozásában a visszterhesség megállapítható, mivel a felperes a vállalkozási szerződés szerinti díj alapján ellenszolgáltatást teljesített a szolgáltatásért cserébe, ezért a szerződés 2 visszterhesnek minősül.
- [12] Harmadikként azt vizsgálta, hogy a szerződés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe. A Kbt. 8. § (1) és (4) bekezdésére hivatkozással megállapította, hogy a felperes a szerződés 2-vel tervdokumentáció elkészítését rendelte meg a kérelmezettől, ezért a Kbt. 8. § (4) bekezdése alapján szolgáltatás megrendelésnek minősül a szerződés2 tárgya.
- [13] Negyedikként azt vizsgálta, hogy a szerződés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt. E körben azt kellett eldöntenie, hogy egybe kellett-e számítani a 2021. február 2. napján megkötött szerződés1-et és a 2021. december 13. napján kötött szerződés 2-t.
- [14] A Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésére hivatkozással kiemelte, hogy a Kbt. 19. § (3) bekezdés első mondata alapján az ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatás megrendelések 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.
- [15] Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követeli meg, hogy az ajánlatkérő ne bontsa részekre az olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. Az Európai Unió Bírósága gyakorlatában (C-16/98; C-574/10. számú ítéletek) a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont a beszerzés egységének megítélésénél.
- [16] A pályázati felhívás 2.1.1. pontja alapján megállapította, hogy a TOP Plusz Fenntartható Városfejlesztési eszközben részt vevő városok lehetőséget kaptak fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentumok kidolgozására, azonban e dokumentumok pénzügyi forrása elnyerésének egyik feltétele volt, hogy el kellett készíteniük az FVS tárgyú tervdokumentációkat. Ez alapján a felperes célja a 2021. december 13-án létrejött szerződés2 megkötésével az volt, az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján, hogy a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását elnyerje.
- [17] A pályázati felhívás 2.1.2.2. pontja alapján az ITS-t megalapozó vizsgálat, tervdokumentáció rendeltetése az FVS-ből levezethető célok megvalósítása, azaz az FVS megvalósításának elősegítése volt. Emiatt az ITS tárgyú tervdokumentációt az FVS megvalósítása érdekében készítették el, ezért az ITS-t megalapozó vizsgálat tárgyú tervdokumentáció elkészítése az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítésének a célját szolgálta. Ebből következően a felperes célja a 2021. február 2-án létrejött szerződés1 megkötésével az volt - az ITS és a megalapozó vizsgálat tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján -, hogy elősegítse az FVS tárgyú tervdokumentáció megalkotását, amely által elnyerje a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását.
- [18] Az ITS társadalmasítási verziójának elkészítéséről 2021. december 8. napján kiállított számlára felvezetett TOP_Plusz-1.3.1-21-BA1-2022-00003 projektazonosító alapján

megállapítható, hogy a számla a fenti projekt terhére került elszámolásra, amely szintén azt a tényt erősíti, hogy az ITS dokumentum felülvizsgálata megfelel a projekt céljának, amely az FVS-ből levezethető célok megvalósítása volt.

- [19] Az ITS és az FVS elkészítésének időbeli elkülönülésére vonatkozó felperesi felvetést nem osztotta tekintve, hogy a 2021. február 2. napján létrejött szerződés1 tárgya nem a 2014. évben már elkészült, a felperes által hivatkozott dokumentum létrehozása volt, hanem annak felülvizsgálata. Megállapította, hogy a 2021. február 2. napján kelt szerződés1-et azzal a céllal kötötték meg, hogy a 2021. december 13-án megkötött szerződés2 tárgyának a célja megvalósulhasson, ezért a szerződések tárgyai ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések voltak. Így fennállt a szerződések tárgya közötti funkcionális egység, mert tartalmuk egymást kiegészítette és ezáltal lehetett megvalósítani közös céljukat.
- [20] Hangsúlyozta, hogy a funkcionális egység megállapításához nem kell azonosnak lennie a két szerződés tartalmának, mivel a jelen esetben éppen úgy lehetett a közös célt teljesíteni, hogy a két eltérő tartalom funkcionálisan egymásra épült. Maga a felperes is akként nyilatkozott, hogy a két iratnak van közös metszete, mert az ITS-t megalapozó vizsgálat az alapja az FVS-nek. Megállapította, hogy fennállt a szerződések tárgyai között a gazdasági funkcionális egység, mivel mindkettő forrása európai uniós támogatás volt. Abból következően, hogy a szerződések tárgyi ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések voltak, valamint tárgyaik között fennállt a műszaki és gazdasági funkcionális egység a szerződések értékét egybe kellett volna számítani.
- [21] A Kbt. 15. §-ára és 21. § (1) bekezdésére hivatkozott azzal, hogy Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2021. január 1-től 2021. december 31-ig szolgáltatás megrendelés esetén 15.000.000,-Ft.
- [22] Megállapította, hogy a két szerződés egybeszámított értéke 29 500 000,-Ft ezen érték meghaladta a 2021. évre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért a felperesnek a szerződés2-re vonatkozóan, valamely a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. Emiatt a felperes jogsértően bontotta részekre a közbeszerzés tárgyát és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A felperes magatartásával megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.
- [23] A megállapított jogsértésre figyelemmel a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazandó, a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti bírságot szabott ki, melynek mértékét a Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján határozta meg. A Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a szerződés2 semmis tekintettel arra, hogy a teljesítéshez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel. A semmisség megállapítása mellett rögzítette, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre, mivel a szerződés tárgyaként meghatározott tervdokumentációt már elkészítették. Az alperes a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján további bírságot szabott ki a felperessel és a kérelmezettel szemben.

A felperes keresete, az alperes védírata

- [24] A határozat megtámadása iránt előterjesztett keresetében a felperes az alperesi határozat megváltoztatását, a jogorvoslati kérelem elutasítását, a jogsértés hiányának megállapítását és a kiszabott bírság mellőzését kérte.
- [25] Az alperes döntése jogsértő, a Kbt. 15. § (1) bekezdésére, 19. § (1)-(3) bekezdésére, 21. § (1) bekezdésére tekintettel, a Kbt. 4. § (1) bekezdésének felperes általi megsértését tévesen állapította meg. Hangsúlyozta, hogy a szerződés¹ és a szerződés² szerzési igényeinek alapja és célra irányultsága egymástól teljesen eltérő. Táblázatos formában bemutatta az ITS és az FVS közötti különbségeket a kapcsolódó pályázati program, a pályázat célja, a pályázat megjelenése, jogszabályi előírás, támogatási szerződés, a pályázat keretében megcélzott dokumentum, a kiválasztása, szerződéskötés, létrejött produktum szempontok szerint.
- [26] Hangsúlyozta, hogy a szolgáltatások nem egy közvetlen cél elérését szolgálták, ugyanis tervezésükre időben egymástól elválva, nem egységesen került sor és lényegesen eltérő jogszabályi és pályázati környezetnek való megfelelésre irányultak, amelyeket a táblázat is alátámaszt. Az ITS nem egy 2020. évben létrehozott dokumentum tekintettel arra, hogy 2014-ben készült el. A 2014. év óta létező dokumentum megalkotása óta több esetben is átesett felülvizsgálaton. A jogorvoslat szempontjából releváns ITS felülvizsgálatra vonatkozó szerzés tervezése 2020. év végén kezdődött meg és jogalapját az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) képezte.
- [27] Az FVS szerzési igénye 2021. harmadik negyedévében a TOP_Plusz-1.3.1-21 kódszámú felhívás tervezete alapján merült fel. Mindezekből pedig az a következtetés vonható le, hogy maga a támogató sem tekintette az ITS-t a pályázati célok elérésére alkalmasnak, azaz ugyanazon közvetlen cél megvalósítása a tevékenységek egymásra épülése ezen két dokumentum tekintetében nem áll fenn, ugyanis eltérő jogszabályi környezeteknek való megfelelés, így eltérő felhasználás és elkészítési célok jellemzik a két dokumentumot. Azok megalkotására nem egy projekt érdekében került sor. Így álláspontja szerint téves az alperesi határozat azon tényállási megállapítása, mely szerint az ITS szerzése felperes részéről a TOP_Plusz-1.3.1-21 kódszámú felhívás előkészítése körében és annak céljából történt.
- [28] Tévesen állapította meg alperes azt is, hogy az ITS-t megalapozó vizsgálat tervdokumentáció rendeltetése az FVS-ből levezethető célok megvalósítása, azaz az FVS megvalósulásának elősegítése volt. Tévesen állapította meg, hogy a két szerződést azzal a céllal kötötték meg, hogy a 2021. december 13. napján megkötött szerződés² tárgyának a célja megvalósuljon. Ezzel szemben a két szerződés szerzési igényének alapja és célra irányultsága eltér egymástól.
- [29] E vonatkozásban kiemelte, hogy míg az ITS 2020. évet megelőzően hosszú évek óta létező jogszabályi kötelezettségen alapuló dokumentum addig az FVS megalkotását az EU-s forrásokra való eredményes pályázás tette szükségessé és azok között mindössze annyi viszony áll fenn, hogy az uniós források biztosítása érdekében készült FVS nem állhat ellentétben a jogszabályi előírások által és azok figyelembevételével megalkotott ITS-ben foglaltakkal, de az ITS és az FVS nem két egymásra épülő dokumentum. A két dokumentum esetében nem egy közvetlen cél megvalósulásáról van szó tekintettel arra, hogy más jogszabályi és irányelvi elvárásoknak kell megfelelni a két dokumentumnak. Az

elkészítéséhez szükséges kompetencia, a dokumentumok elkészítésének idősíkjá teljes mértékben eltérő. Hivatkozott a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiai Módszertani Kézikönyvében foglaltakra.

- [30] Az ITS-nek és annak felülvizsgálatának az FVS beszerzésének időpontjára már semmilyen szerepe nem volt és nem is lehetett az európai uniós pályázat megszerzése vonatkozásában. Nem állítható, hogy az ITS megrendelése esetében a cél a támogató által a kérelemben rögzített cél elérése lett volna, vagyis az FVS megalkotása, mert az ITS megalkotásakor a meglévő jogszabályi előírások nem a fenntartható városfejlesztésre hivatkoznak, ezen kategória a későbbi pályázati feltételek között szerepelt.
- [31] Az ITS központi szervezőeleme között a fenntarthatóság nem a zöld átállásra való felkészülés, a klímasemlegesség irányába történő elmozdulás érdekében az uniós 2030-as és 2050-es klímasemlegességgel kapcsolatos vállalások elérésének céljához kapcsolódott. A későbbi támogatási programban az FVS stratégiája már a 17 SDG cél eléréséhez szükséges lépéseket is tartalmazza, amely az ITS esetében egyáltalán nem jelenik meg. A fenntarthatósági célok az FVS esetében még egy nagyobb globális cél eléréséhez szükséges olyan lépéseket tartalmaznak, mely a közigazgatás, ezen belül a helyi önkormányzatok konkrét feladatait tartalmazzák, így elmondható, hogy az új stratégia megalkotásához már olyan komplex tudás, kompetencia és végzettség szükséges, mely a fenntarthatósággal kapcsolatos három területet együttesen fejleszti.
- [32] A dokumentumok műszaki funkcionális egységének hiányát azok kidolgozásának módszertani különbözősége is alátámasztja, mivel a két dokumentum elkészítése módszertanilag sem feleltethető meg egymásnak teljes mértékig, a kidolgozáshoz sem azonos kompetenciára van szükség. Az ITS és az FVS dokumentumai közötti különbségek vonatkozásában hivatkozott az azok kidolgozásához szükséges végzettség különbözőségére. Az ITS esetén előírás a településtervezési szakági tervező részvétele, addig ilyen követelmény az FVS vonatkozásában egyáltalán nincs.
- [33] Az egybeszámításhoz objektív mércével, indokoltan szükségesnek tekinthető direkt és releváns kapcsolatnak kell fennállnia, mely szerint az egyik dokumentumból egyenesen következik a másik szükségessége, csak eltérő konkrétsági fokon. A határozat alapját képező két dokumentum között ilyen direkt oksági kapcsolat nem mutatható ki, köztük közvetlen összefüggés nem áll fenn.
- [34] A TOP_Plus-1.3.1-21 kódszámon megjelent pályázat keretében az ITS nem, hogy nem szükséges, de éppen a kiíró állapítja meg, hogy az ITS a programozási célok elérésre nem volt alkalmas, ezért merült fel egyáltalán 2021. év végén beszerzési igényként az FVS készítésének szükségessége. A két beszerzési eljárás eredményeként létrejött dokumentum nem szolgálhatja közösen ugyanazt a közvetlen célt, hiszen az ITS vonatkozásában a pályázat kiírója mondja ki róla, hogy az a pályázati cél elérésére alkalmatlan, a korábbiakban levezetett szakmai indokolás alapján pedig eltérő képzettség-végzettség volt szükséges a dokumentumok létrehozásához, mely alapján megalapozott a részekre bontás és a becslt értékek egybeszámításának mellőzése még abban az esetben is, amennyiben a szolgáltatásokat ugyanazon gazdálkodó szervezet képes nyújtani.
- [35] A beszerzések egységet nem alkotnak, mert a 2014. év óta létező ITS és a 2021. évben beszerzett FVS nem két egymásra épülő dokumentum, nem azonos vagy egymással összefüggő közvetlen célt szolgálnak tekintettel arra, hogy az ITS egy jogszabályi kötelezettségen alapuló dokumentum, míg az FVS az uniós pályázati céloknak megfelelő a támogatási viszony létrejöttéhez szükséges irat és a beszerzési igény felmerülése tekintetében

az egységes tervezési döntés körülményei sem állnak fenn, hiszen az ITS megalkotása és elfogadása 2014. évben történt és kizárólag az alapidokumentum átdolgozására került sor olyan időpontban, amikor az FVS igénye még nem is volt ismert, míg az FVS megalkotásának igénye csak 2021. harmadik negyedévében keletkezett. Így a két dokumentum mind időben, mind jogalapjában eltér egymástól.

- [36] Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte a határozatban hivatkozott indokok alapján. Hangsúlyozta, hogy az alperes a jogsértést a 2021. december 13-án kötött szerződés² tekintetében állapította meg. A közbeszerzési jogsértés lényege abban áll, hogy a felperesnek az FVS szerződés értékét egybe kellett volna számítani a szerződés¹ értékével. Az FVS a TOP Plusz Fenntartható városfejlesztés eszközforrásai elnyeréséhez kellett, a pályázati felhívásból kiderül, hogy az ITS szerződés rendeltetése az FVS-ből levezethető célok megvalósítása, azaz az FVS megvalósításának elősegítése volt. Az ITS felülvizsgálatát az FVS megvalósítása érdekében kellett elvégezni. Az ITS szerződés pedig az FVS szerződés érdekében került megkötésre. A két szerződés ugyanazon közvetlen célra irányult, tartalmuk egymást kiegészítette, forrásuk is azonos volt.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [37] A felperes keresete nem alapos.
- [38] A bíróság a Kbt. 160. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta.
- [39] A bíróság az ügyet a Kp. 77. § (2) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.
- [40] A felperes keresetében a tényállást nem vitatta, eljárási jogszabálysértésre nem hivatkozott, a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdésével összefüggésben fejtette ki kereseti érveit.
- [41] A Kbt. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 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.
- [42] A Kbt. fenti rendelkezéséből következően a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített 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.

- [43] A felperes az alperesi határozat megállapításait a Kbt. 4. § (1) bekezdésének 1., 2., 4. feltételei fennállta tekintetében nem vitatta, így az alperesi határozat jogszerűségét a bíróság e körben nem vizsgálta.
- [44] A bíróságnak ezt követően abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy jogszerűen döntött-e az alperes amikor a Kbt. 4.§-ában rögzített 3. feltétel tekintetében a Kbt. 21.§ (1) bekezdésére és 19.§ (2)-(3) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 4.§ (1) bekezdésének sérelmét megállapította.
- [45] A Kbt. 21. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik.
- [46] A Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéséből következően tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani. 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. 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, úgy a közbeszerzés becsült értékének meghatározásakor 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.
- [47] A részekre bontás tilalmával kapcsolatban rögzítendő, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. (a továbbiakban: régi Kbt.) 18. § (2) bekezdésében foglalt egybeszámítási kötelezettségre vonatkozó szabályt a régi Kbt. 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítása alapvetően átalakította. Célja az volt, hogy megváltoztassa a magyar jogban az uniós jogi megközelítéstől eltérő egybeszámítási szemlélet nem közösségi jog-konform alkalmazását. Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat ugyanis azt követelte meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre tárgyát tekintve jelen esetben olyan közbeszerzéseket, amelyek szolgáltatás megrendelése esetén azonos célra irányuló beszerzésének minősülnek.
- [48] A régi Kbt. 18. § (2) bekezdésében foglalt előírásnak, lényegét tekintve tükörképe lett a régi Kbt. 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítása. Az alperes által a határozatában is hivatkozott uniós, valamint a nemzeti joggyakorlat már egységesen az egy cél megvalósítását szorgalmazó, funkcionális megközelítést alkalmazza. Ez a szabályozás él tovább a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseiben.
- [49] A közbeszerzések verseny előtti megnyitását, az átláthatóságot, közvetve a közpénzek észszerű és hatékony felhasználását szolgálja, ha a beszerzések értékének meghatározása során az azonos célra rendelt, az egységet mutató beszerzések értéke összeszámítandó. Az alperes helytállóan vizsgálta a szolgáltatás megrendelések alatt az azonos, vagy hasonló felhasználási célt, helyesen mutatott rá arra, hogy hasonló felhasználás esetén az alkalmazási területek nem kell, hogy megegyezzenek egymással teljes mértékben, elegendő, ha a szolgáltatás megrendelések azonos céljuk alapján kapcsolódnak egymáshoz. Az ily módon egységet képező szerződések becsült értékét egybe kell számítani, és az ajánlatkérőnek az egybeszámított összegnek megfelelő eljárási rendben közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia.

- [50] A jelen esetben a felperes szolgáltatás megrendelésre folytatott le beszerzést, két szerződés megkötésére került sor, a szerződés1 tárgya Pécs Megyei Jogú Város ITS-t megalapozó vizsgálati dokumentációjának elkészítése, míg a szerződés2 tárgya Pécs Megyei Jogú Város FVS dokumentációjának elkészítése volt. Azt, figyelemmel a Felhívásban foglaltakra helytállóan rögzítette az alperes, hogy a ITS-t megalapozó tervdokumentáció az FVS tervdokumentációjához szükséges elem volt, ez a pályázati felhívás 2.1.2.2. alapján egyértelműen megállapítható volt. Ennek tényét a felperes maga sem vitatta.
- [51] Bár osztotta bíróság a felperesi álláspontot abban a tekintetben, hogy a szerződés1 megkötésekor a Kbt. alkalmazása és közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségessége még fel sem merülhetett, azonban a szerződés2 megkötésekor a felperesnek egyértelműen látnia kellett, hogy a két szerződés tárgya egymással összefügg a szerződés1 szerinti ITS-t megalapozó tervdokumentáció szükséges a szerződés2 tárgya szerinti FVS elkészítéséhez, figyelemmel a Felhívás 2.1.2.2. pontjában foglaltakra. A Felhívási feltételek ismeretében észlelnie kellett volna a szerződés1 és szerződés2 tekintetében felmerülő gazdasági és funkcionális egységet lévén, hogy a két szerződés tárgya együttesen szolgálta az FVS létrehozását mint célt, így egymással összefüggött. Ráadásul mindkét szerződés ugyanazon támogatás keretében valósult meg, azok elszámolása a rendelkezésre álló számlák tanúsága szerint azonosan a TOP_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 azonosító számú projekt terhére történt, mindez tovább erősítette a kettő szerződés egymással való összefonódását.
- [52] Ebből a szempontból nem volt relevanciája annak a körülménynek, hogy az ITS elkészítését és felülvizsgálatát az Étv. és a Korm. rendelet jogszabályi előírása alapozta meg. Az ITS-re, mint 2014 óta létező dokumentumra a felperes sikerrel nem hivatkozhat. A Korm. rendelet 6. §-a alapján az ITS elkészítése az önkormányzat kötelezettsége, melynek felülvizsgálatára a 7. § szerint 4 évente köteles, ami az elfogadott stratégia áttekintését, ellenőrzését, döntést az esetleges változtatásokról kell jelentse. Az alperes ezért helyesen mutatott rá, hogy a szerződés1 a 2014-ben elkészült dokumentum felülvizsgálata volt, azzal is egyetértett a bíróság az alperessel, hogy annak célja az FVS elkészíthetősége volt. A felperes maga is hivatkozott arra, hogy az FVS nem állhat ellentétben az ITS-ben foglaltakkal. A szerződéses tartalmak azonossága nem feltétel a becsült érték meghatározásához szükséges ugyanazon közvetlen cél szerintiség megállapításához. Az alperes sem erre alapozta a döntését, így azok a szerződéses elemekbeli különbségek, melyekre a felperes hivatkozott nem teszik kétséggé, hogy a szerződés2 megkötésekor a fent kifejtettek okán már a két szerződés között fennálló gazdaság-funkcionális egységre figyelemmel a szerződés2-re közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. Az ugyanis fennáll az elérendő cél azonosságára figyelemmel, miután a fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatásának elnyerése az FVS elkészítésével az ITS tervdokumentációjára épülve volt elérhető.
- [53] A gazdasági és funkcionális egység hiányát a fent kifejtettekkel szemben nem alapozza meg az, hogy az ITS és az FVS elkészítésére eltérő szabályok vonatkoznak, azoknak eltérő követelményeknek kell megfelelniük. Mint ahogy az sem rendelkezik relevanciával a Kbt. gazdasági, funkcionális egység tekintetében, hogy az egyes dokumentumok vonatkozásában a Fenntartható Városfejlesztési Stratégiai Módszertani Kézikönyvében foglaltak milyen követelményeket, szakmai kompetenciákat rögzítenek. Az alperes a Kbt. 4.§ (1) bekezdése megsértésének megállapításával összefüggésben lefolytatott vizsgálata körében a szerződés1 és a szerződés2 gazdasági funkcionális egységének fennállta vonatkozásában az egységes gazdasági cél megvalósulását vizsgálja a Kbt. jogszabályi rendelkezésének tükrében és nem az ITS és FVS egyedi jellemzőit, a fenntarthatósági követelmények tekintetében fennálló viszonyát értékeli.

- [54] Mivel a fent kifejtettek okán a két szerződés tárgya együttesen szolgálta az FVS létrehozását mint célt, a felperesnek a két szerződés értékét egybeszámítva kellett volna a Kbt. 21. § (1) bekezdése alapján a Harmadik Rész szerinti eljárást lefolytatnia a szerződés2 vonatkozásában, figyelemmel arra is, a szerződések együttes értéke (29 500 000 forint) a nemzeti közbeszerzési értékhatárt (15 000 000 forint) azok megkötéskor egyértelműen meghaladta.
- [55] Minderre figyelemmel helytállóan állapította meg az alperes, hogy a felperes a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésére és 21. § (1) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését. A bíróság ezért megállapította, hogy a felperes kereseti kérelme alaptalan volt, a keresetet a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [56] A felperes a bíróság kiszabását, a mérlegelés jogszerűségét külön nem vitatta, így azt a bíróság sem vizsgálta.
- [57] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése szerint kötelezte a pervesztes felperest az alperes perköltségének megfizetésére, melynek mértékét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségekről szóló 17/2004. (XII.9.) IM rendelet 3. § (2) bekezdése alapján az alperes kérelmével egyezően állapította meg.
- [58] A tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán feljegyzett és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (1)-(2) alapján megállapított 30 000 forint kereseti illetéket a pervesztes felperesnek Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége és a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján a Pp. 102. § (6) bekezdésére is figyelemmel a Magyar Állam viseli.
- [59] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (2) bekezdése és a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2026. június 16.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

dr. Szilágyi-Horváth Eszter s.k.
előadó bíró

dr. Pártay-Czap Sarolta s.k.
bíró