



## Fővárosi Törvényszék

<b>Az ügy száma:</b>	103.K.700.483/2022/9.
<b>A felperes:</b>	Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzata (8800 Nagykanizsa, Erzsébet tér 7.)
<b>A felperes képviselője:</b>	Bakó Ügyvédi Iroda - dr. Bakó Zoltán ügyvéd (7090 Tamási, Petőfi Sándor u. 12)
<b>Az alperes:</b>	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca. 5.)
<b>Az alperes képviselője:</b>	dr. Peleskey Viktória kamarai jogtanácsos
<b>A per tárgya:</b>	közbeszerzési ügyben hozott D.471/9/2021. 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 30 000 (harmincezer) forint perköltséget.

A 90 000 (kilencvenezer) forint kereseti illetéket a Magyar Állam viseli.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s

#### A per alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes nevében és javára eljárva a Nagykanizsai Városfejlesztő Kft. 2020. április 24-én árajánlatot kért a TOP-6.5.1-19 „Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése” című pályázati felhívásban meghatározott komplett építési-műszaki tervdokumentáció összeállítására, melynek része volt a Batthyány Lajos Gimnázium „A” épület esetében kiviteli tervek készítése, további 10 önkormányzati ingatlan esetében a meglévő kiviteli tervek felülvizsgálata, kiegészítve a fűtéskorszerűsítéssel. A felperes mint megrendelő és az e.missio Fővállalkozó Kft. mint tervező 2020. június 26-án kötötték meg a tervezési szerződést. A szerződés 4.1. pontja szerint a tervezői díj 30.540.000.-Ft + ÁFA volt. A szerződés 1. számú mellékletében felsorolásra került a projektben érintett 11 db ingatlan.
- [2] A felperes nevében és javára eljárva a Nagykanizsai Városfejlesztő Kft. 2020. április 24-én árajánlatot kért a TOP-6.5.1-19 „Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése – Batthyány Lajos Gimnázium és egyéb önkormányzati ingatlanok energetikai korszerűsítése” tárgyú projekt előkészítése és megvalósítása során épületenergetikai szakmai dokumentáció elkészítésére, összeállítására. A feladat része volt 1 épületre hiteles energetikai tanúsítvány elkészítése, további 10 épület esetében pedig a meglévők felülvizsgálata. Ezen túlmenően a nyertes ajánlategő javaslatot tehetett további egy épület projektbe való bevonására. További feladat volt az előzetes és a végleges projektterv, valamint ezek energetikai mellékletének elkészítése. A felperes mint megrendelő és a Planet Energy Magyarország Kft. vállalkozó

mint kérelmezett 2020. június 26-án kötötték meg a vállalkozási szerződést. Ennek tárgya a „TOP-6.5.1-19 – Önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése c. pályázati felhívására benyújtandó a „Batthyány Lajos Gimnázium és egyéb önkormányzati ingatlanok energetikai korszerűsítése” megnevezésű projekthez szükséges épületenergetikai szakmai dokumentáció elkészítése volt.

Az 1.4. pontban szerepel, hogy amennyiben a projektbe bevonásra kerül egy további ingatlan, az energetikai tanúsítványt arra is el kell készíteni.

A szerződés 4.1. pontja szerint a vállalkozói díj 14.690.000.-Ft + ÁFA volt.

A szerződés mellékleteként csatolt eljárást megindító ajánlattételi felhívás és dokumentáció 1. számú mellékletében felsorolásra került a projektben érintett 11 db ingatlan, valamint szerepelt egy 12. sorszámú ingatlan is azzal a megjegyzéssel, hogy „amennyiben a projektbe bevonásra kerül”. Az egyes ingatlanokhoz feladatként a következő meghatározások szerepeltek: „energetikai tanúsítvány felülvizsgálata, a javasolt energetikai korszerűsítés műszaki tartalmának (kiviteli terv) felülvizsgálatával projektterv, valamint energetikai melléklet készítés”.

- [3] A Pénzügyminisztérium mint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága hivatalbóli kezdeményező (a továbbiakban: kezdeményező) szabálytalansági gyanúbejelentést kapott a Magyar Államkincstártól mint közreműködő szervezettől a kezdeményezésben megjelölt jogsértéssel kapcsolatban és ez alapján 2021. szeptember 30-án szabálytalansági eljárást indított.
- [4] 2021. október 27. napján nyújtotta be kezdeményezését az alpereshez, álláspontja szerint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Kbt. 19. §-ában foglaltak következtében a projektterv és kapcsolódó energetikai dokumentáció elkészítésére, illetőleg a kiviteli tervdokumentáció elkészítésére megkötött szerződések egymással egybeszámítandóak. A két ugyanazon építési beruházáshoz kapcsolódó tervezési, előkészítési szolgáltatásra irányuló beszerzés ugyanazon közvetlen célra irányultságát, egymással való szoros összefüggését támasztja alá az is, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok alapján a kiviteli tervdokumentáció elkészítésére irányuló beszerzésnek részét képezte a támogatási kérelem mellékleteként benyújtandó projektterv egyes, az ajánlattételi felhívás 2. pontjában megjelölt mellékleteinek elkészítése is, emellett a műszaki tervdokumentációk elkészítésének határideje is a támogatási kérelem (pályázat) benyújtási határidejéhez igazítottan került meghatározásra. Mindezek alapján a két beszerzésre egyaránt szükség volt a támogatási kérelem benyújtása, a pályázati projekt előkészítése, későbbi megvalósíthatósága érdekében: a projekttervben kerültek ugyanis rögzítésre azon célok, melyek megvalósítása konkretizálódott a kiviteli tervekben.
- [5] A Kbt. 111. § s) pontja az alábbiakban felsorolt szolgáltatásokat is kiveszi a nemzeti rezsिम hatálya alól, amennyiben az r) pontban meghatározott tervezési szolgáltatással együttesen, ugyanazon építési beruházás tekintetében kerül sor a megrendelésükre:  
71241000-9 Megvalósíthatósági tanulmány, tanácsadó szolgáltatás, elemzés  
71242000-6 Projekt- és tervelőkészítés, költségbecslés  
71244000-0 Költségszámítás, költségfelügyelet  
71246000-4 Építkezéshez szükséges mennyiségek meghatározása és jegyzékbe vétele  
71247000-1 Építési munka felügyelete.
- A kivételes szabályozás akkor terjed ki a felsorolt szolgáltatásokra, ha a szolgáltatás megrendelésére az r) pontban meghatározott tervezési szolgáltatással együttesen, ugyanazon építési beruházás tekintetében kerül sor. Ez a szabály nem értelmezhető kiterjesztően, csak szűkkörűen. Bár a szerződés – tárgya alapján – megfelelhet a 71242000-6, 71244000-0 CPV

kódoknak, ugyanakkor a szerződés tartalma részben eltér az e.missio Fővállalkozó Kft.-vel kötött tervezési szerződés tartalmától, mivel ennek egy 12. épületre vonatkozó tevékenység is a szerződés része, amelyet az e.missio Fővállalkozó Kft.-vel kötött tervezési szerződés nem tartalmazott. Mindezekon túl a projektterv és kapcsolódó energetikai dokumentáció elkészítésére irányuló tevékenység nem is együttes a tervezési szerződéssel, mivel más a két szerződés kötelezettje. A fentiek alapján a kérelmezettel kötött, a projekt megvalósításához kapcsolódó projektterv és épületenergetikai szakmai dokumentáció elkészítésére vonatkozó vállalkozási szerződés nem tartozik a Kbt. 111. § s) pontjában foglalt kivételi körbe.

- [6] A közbeszerzési nemzeti értékhatár – klasszikus ajánlatkérők beszerzései tekintetében – szolgáltatás megrendelés esetén a 2020. évben: nettó 15 millió forint, míg az uniós értékhatár 68.171.840.-Ft volt. A tárgyi beszerzések esetén – építési-műszaki tervdokumentáció, projektterv és épületenergetikai szakmai dokumentáció vonatkozásában – az egybeszámított becsült érték a nettó 15 millió forintot meghaladja, annak értéke összesen nettó 45.230.000.-Ft. A fentiek alapján a projektterv és épületenergetikai szakmai dokumentáció elkészítésére vonatkozó szerződést – figyelemmel a tervezési szerződéssel egybeszámított becsült értékére – a Kbt. 112. §-a alapján közbeszerzési eljárás lefolytatásával kellett volna megkötni. A felperes e vonatkozásban a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötött szerződést, amivel megsértette a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseit és a Kbt. 4. § (1) bekezdését.
- [7] Az alperes a 2022. január 14. napján kelt D.471/9/2021. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését. Emiatt a felperessel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt 750 000 forint bírságot szabott ki. Megállapította, hogy a felperes és a kérelmezett között 2020. június 26-án létrejött szerződés semmis, továbbá hogy a szerződés esetében az eredeti állapot nem állítható helyre. Az érvénytelenség jogkövetkezményeként a felperessel szemben további 750 000 forint bírságot szabott ki.
- [8] Az indokolásában kifejtette, vizsgálta, hogy a beszerző a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte-e meg a kérelmezettel a szerződést. A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján az ott részletezett négy együttes feltétel fennállása esetén valósul meg a közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség. A felperes mint helyi önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerinti ajánlatkérőnek minősül, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik. A megrendelt tevékenység a Kbt. 8. § (4) bekezdés szerinti szolgáltatás megrendelésnek minősül, így a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik. A vállalkozót a szerződés szerinti feladata elvégzéséért vállalkozói díj illeti meg, ekként a vizsgált beszerzés visszterhesnek minősül. Ezt követően a beszerzés értékét vizsgálta a Kbt. 16. §-ára figyelemmel. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondatában foglaltakra tekintettel szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak-e. Az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni, melynek keretében vizsgálandó a szolgáltatás szakmai tartalmának azonossága, hasonlósága és a felhasználás egymással történő közvetlen összefüggése. A műszaki funkcionális egység vonatkozásában megállapítható, hogy mindkét szerződés keretében ugyanazon épületek energetikai fejlesztése a cél, a jogorvoslattal érintett szerződésben az ehhez szükséges energetikai vizsgálatok elvégzése, a tervezési szerződésben pedig a műszaki megoldások kidolgozása volt a feladat. Az energetikai felújítás tervezése során az elérendő energetikai cél megvalósítására a különböző tervezői szakágaknak és az energetikai szakembereknek szorosan és folyamatosan együtt kell működniük, hiszen egymás adatait felhasználva érhetik el a kitűzött fejlesztési célt. Ez tetten érhető a jogorvoslattal érintett szerződésben is, ahol a vállalkozó feladata volt a

kiviteli tervek műszaki felülvizsgálata is. Ezek alapján megállapítható a két szolgáltatás műszaki funkcionális egysége. A gazdasági funkcionális egység vonatkozásában megállapítható, hogy mindkét szerződés keretében ugyanazon épületek energetikai fejlesztésére irányuló támogatás elnyerése érdekében készülő projekt dokumentáció, illetve az azt alátámasztó munkarészek elkészítése volt a cél. A projektterv és energetikai mellékletének összeállítása a vizsgált szerződés szerint a vállalkozó feladata volt, ugyanakkor a tervezési szerződésben is megjelenik a projektterv számos melléklete elkészítésének a feladata. Megállapítható, hogy a tervezési szerződésben rögzített feladatok elvégzése nélkül a projektterv sem készíthető el hiánytalanul, mindkét szerződés gazdasági célja az energetikai fejlesztésre igényelhető támogatás elnyerése volt, azaz megállapítható a két szolgáltatás gazdasági funkcionális egysége. Mindezek miatt a műszaki és gazdasági funkcionális egység alapján a két szerződés ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányul, azaz a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján értéküket egybe kell számítani.

[9] Ezt követően azt vizsgálta, hogy a beszerzési tárgyak kivételi körbe esnek-e. A tervezési szerződés a felperes és a kezdeményező egyező, helyes álláspontja szerint a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi körbe esik. Vizsgálta továbbá, hogy a vállalkozási szerződés a Kbt. 111. § s) pontja szerinti kivételi körbe esik-e. Ahhoz, hogy egy szolgáltatás a Kbt. 111. § s) pont szerinti kivételi körbe tartozása megállapítható legyen, három együttes feltételnek kell teljesülnie:

- a megadott CPV kódok szerinti szolgáltatásnak kell lennie
- az r) pont szerinti tervezési szolgáltatással együttesen kell megrendelni
- az r) pont szerinti tervezési szolgáltatással érintett építési beruházás tekintetében kell megrendelni.

[10] A vizsgált szerződés tárgya szerint besorolható a megadott CPV kódok szerinti szolgáltatások közé. Az együttes megrendeléssel kapcsolatban megállapítható, hogy a beszerző mindkét szerződést azonos napon kötötte. Nem osztotta azonban a kezdeményező azon álláspontját, hogy az együttes megrendelés megállapításához szükséges lenne, hogy egyetlen szerződésben kerüljön sor a különböző szolgáltatások megrendelésére. Mivel éppen a szolgáltatások különbözősége miatt a teljesítésre alkalmas vállalkozók köre is eltérhet, így a szerződések azonos napon történő megkötése biztosítja a Kbt. által elvárt együtteséget. Az ugyanazon építési beruházáshoz kapcsolódás tárgyában megvizsgálta a két szerződés tárgyát képező feladatok ellátásának – a szerződések mellékleteiben felsorolt – helyszíneit, és megállapította, hogy a vizsgált szerződés kiterjed egy, a szerződéskötés időpontjában még nem ismert, a tervezési szerződésben nem szereplő helyszín esetleges bevonására is. A tervezési szerződés nem tartalmazott ilyen kötelezettséget, így megállapítható, hogy a vizsgált szerződésben az esetlegesen bevonandó további helyszínnel kapcsolatos szolgáltatás megrendelés nem kapcsolódott olyan építési beruházáshoz, amihez az r) pont szerinti építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás is megrendelésre került volna. Tekintettel arra, hogy a Kbt. alkalmazásának mellőzését engedő feltételeket mindig szigorúan és szűken kell értelmezni, megállapította, hogy a vizsgált szerződés nem tartozik a Kbt. 111. § s) pontja szerinti kivételi körbe, a felperesnek ezen beszerzési igényének kielégítésére közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A szerződések egybeszámított értéke 45.230.000.-Ft, – a jogorvoslati eljárással érintett szerződés értéke nettó 14.690.000.-Ft, amely nem esik kivételi körbe – mely meghaladta a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 70. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatárt, de nem érte el az uniós közbeszerzési értékhatárt. A fentiek figyelembevételével a felperesnek a megrendelésére vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia,

ezért jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Mindezek miatt a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította, hogy a felperes – figyelemmel a Kbt. 110. §-ára – megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, mert jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás (vonatkozó eljárásrend szerinti) lefolytatását a tárgyi szolgáltatás megrendelése vonatkozásában.

- [11] Az alperes a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt, bírságot szabott ki. Nem volt mérlegelési lehetősége, hogy bírságot szabjon-e ki, mivel a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján arra köteles volt. A Kbt. 165. § (7) bekezdése rögzíti, hogy a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege (...) a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a. A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a bírság összegének megállapításánál az eset összes körülményét figyelembe vette. A felperes terhére értékelte, hogy súlyos jogsértést követett el, mivel a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósította meg a kezdeményezéssel érintett szolgáltatás megrendelését. Súlyosító körülményként vette figyelembe még, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható, a szerződés visszafordíthatatlanul teljesezésbe ment. Ugyanakkor a felperes javára vette figyelembe, hogy korábban vele szemben az adott beszerzés vonatkozásában nem állapított meg jogsértést, valamint azt, hogy a beszerzés relatíve alacsony értékű volt. Értékelte, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el. Tekintettel volt továbbá arra is, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volta nem volt megállapítható. Figyelembe vette továbbá azt a körülményt is, miszerint a jelen beszerzés támogatásból valósult meg, így a támogatásból megvalósult beszerzésre tekintettel a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás egésze, vagy annak egy részének visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A felperes javára értékelte továbbá, hogy az általa lefolytatott versenyeztetési eljárással megvalósult néhány, az egyes közbeszerzési eljárásfajták lefolytatásával együtt járó kritérium (több gazdasági szereplő felhívása ajánlattételre, bírálati cselekmények, bírálati szempont meghatározása). E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzés tárgyának is figyelembevételével a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt. 165. § (7) bekezdésében meghatározott maximális mértéket.
- [12] A Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg. A semmisség megállapítása mellett, az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az alperes megállapította azt is, hogy az eredeti állapot nem állítható helyre. A szerződés alapján a kérelmezett a vállalkozási szerződést teljesítette, a beszerző az ellenértéket megfizette, a kérelmezett által teljesített szolgáltatás jellegénél fogva nem visszaadható. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, mivel megállapította, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szabott ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a. Az alperes a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján kiszabott bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette. Értékelte azt a körülményt, hogy nem lehetett azt megállapítani, miszerint a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt, és azt is, hogy jogsértést nem állapított meg a beszerzővel szemben az elmúlt két évben. Értékelte továbbá, hogy a felperes súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötte meg az érintett szerződéseket. E szempontokat összességében mérlegelve, a beszerzés értékének is a figyelembevételével, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak, amely összeg nem éri el a Kbt.

165. § (7a) bekezdéseiben meghatározott maximális mértéket.

### **A kereset és a védirat**

- [13] Az alperes határozata ellen a felperes indított megtámadási pert. Keresetében kérte elsődlegesen annak megállapítását, hogy nem sértette meg a Kbt. 110. §-ára tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését és jogszerűen járt el akkor, amikor közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül kötötte meg a szerződést a kérelmezettel, így ennek megfelelően kérte a határozat szerződés semmisségére és bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseit megsemmisíteni vagy megváltoztatni. Másodlagos kereseti kérelme a kiszabott bírság összegének megváltoztatására irányult. Kérte a perköltségének megítélését. Indokolásként előadta, hogy a határozat ellentmondásos megállapításokat és jogi következtetéseket tartalmaz. A határozat 64. pontja alapján nem egyértelmű az alperes álláspontja, mivel ha nem (csak) ugyanazon építési beruházás tekintetében került sor a tervezői szolgáltatás megrendelésre, akkor miért kellett volna egybeszámítani a két szolgáltatást. Ez a megállapítás ugyanis ellentmondásban áll az alperesi határozat 57. pontjában írtakkal, miszerint „mindkét szerződés keretében ugyanazon épületek energetikai fejlesztésére irányuló támogatás elnyerése érdekében készülő projekt dokumentáció, illetve az azt alátámasztó munkarészek elkészítése volt a cél”. Érthetetlen és ellentmondásos továbbá az az alperesi megállapítás, hogy "a vizsgált szerződésben az esetlegesen bevonandó további helyszínnel kapcsolatos szolgáltatás megrendelés nem kapcsolódott olyan építési beruházáshoz, amihez az r) pont szerinti építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás is megrendelésre került volna". Éppen az alperes határozatának indokolása támasztja alá azt, hogy a Kbt. 111. § s) pontja szerinti kivételi kör alkalmazható volt és ezáltal a felperes jogszerűen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A két szolgáltatás nem számítandó egybe, hiszen a projektterv elkészítése szakmai (funkcionális) szempontból nem minősül a tervezéshez kapcsolódó műszaki jellegű szolgáltatásnak, az egy olyan szakértői szolgáltatás, amely minden tekintetben elkülönül a tervezési feladatoktól. A pályázati felhívásban megkövetelt projektterv semmiképpen nem tekinthető az építészeti-műszaki tervezés részének, hanem attól világosan elkülönülő tartalmú, eltérő jellegű és jogosultságot / szakmai felelősséget igénylő tevékenység.
- [14] A bírság összegét az eset összes körülményének figyelembevételével kérte meghatározni, figyelemmel arra, hogy az alperes a felperes javára nem vette figyelembe, hogy korábban vele szemben az adott beszerzés vonatkozásában nem állapított meg jogsértést, valamint azt, hogy a beszerzés relatíve alacsony értékű volt, továbbá azt sem, hogy a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el. Nem vette továbbá eléggé körültekintően figyelembe azt a körülményt, miszerint a jelen beszerzés támogatásból valósult meg, így a támogatásból megvalósult beszerzésre tekintettel az alperes által megállapított jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás egészére, vagy annak egy részének az visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A beszerzés (szerződés) értékének 10%-át meghaladó mértékű bírság kiszabása eltúlzott és jogszerűtlen.
- [15] Az alperes a védiratában kérte a keresetnek mint alaptalannak az elutasítását, perköltségigény mellett. Fenntartotta a határozatában foglaltakat. A határozata jogszerű, megfelel a jogszabályoknak, valamint a joggyakorlatnak. A határozata meghozatalának időpontjában rendelkezésére álló tények alapján a tényállást feltárta, és rögzítette a határozatában, az abból levont jogi következtetése helytálló, az irányadó jogszabályokat megfelelően alkalmazta.

- [16] A határozat 64. pontjában írtak alapján a jogorvoslati eljárásban előterjesztett egybeszámításra vonatkozó felperesi jogi álláspontot nem fogadta el, tehát megállapította, hogy a két érték egybeszámítandó. A felperes állítása iratellenes, az egybeszámításra vonatkozó jogi álláspontját a határozat 55-58. pontjaiban vezette le (nem a felperes által idézett 64. pontban), és vonta le belőle a jogsértésre vonatkozó következtetését, amelyet továbbra is fenntartott. A Kbt. 111. § s) pontja szerinti kivételi kört azért nem fogadta el, mert bár az "együttes" megrendelésnek megfelelt a két szerződés egyidejű megkötése, azonban a teljesítési helyszínek miatt a tervezési szolgáltatás megrendelésére nem ugyanazon építési beruházás tekintetében került sor. A felperes megpróbálja összemenni az alperesnek az egybeszámításra illetve a kivételi körbe tartozásra nézve végzett vizsgálatát és megállapításait. A felperes az ellentmondást abban látja, hogy míg az egybeszámítás körében az egybeszámítás szükségességét nem töri meg a vizsgált szerződésnek az az egyetlen épületre vonatkozó többlet tartalma, ami a tervezési szerződésben nem szerepelt, addig ez a különbség a vizsgált szerződés kivételi körbe tartozása megállapíthatóságának akadálya. A két megállapítás azonban nem ellentmondó, tekintettel arra, hogy a tervezési szerződés által tartalmazott 11 helyszín (épület) a vizsgált szerződésben is fellelhető. Ezek műszaki és gazdasági funkcionális egységét mutatta be a határozat 56-57. pontjaiban. Ezen 11 helyszín (épület) vonatkozásában a műszaki és gazdasági funkcionális egységet nem bontja meg az, hogy a felperes a vizsgált szerződésbe bevont egy (esetleges) további helyszínt (épületet) is. Amennyiben elfogadnánk, hogy egy beszerzésre fennálló műszaki és gazdasági funkcionális egységet megtörhetne az egyik szerződés tárgyának kis jelentőségű kiterjesztése, úgy ez arra vezetne, hogy ezt a módszert alkalmazva megkerülhető lenne a közbeszerzés lefolytatásának kötelezettsége. A felperes a szabálytalansági eljárás megindítása előtt szintén azt az álláspontot képviselte, hogy a két szerződés egybeszámítandó, a beszerzését erre tekintettel készítette elő, és ezt még szakvéleménnyel is alátámasztotta. Az addig képviselt álláspontját az alperes előtti jogorvoslati eljárásban változtatta meg. A felperes a jogorvoslati eljárásban nem vitatta azt, hogy a vizsgált szerződése nem tartozik kivételi körbe, azt az alperes arra tekintettel vizsgálta meg a határozata 62-64. pontjaiban, hogy a felperes korábban, a kifizetés igénylése során hivatkozott erre. A határozatában (64. pont utolsó mondat) rögzítette, hogy a Kbt. alkalmazásának mellőzését engedő feltételeket mindig szigorúan és szűken kell értelmezni. Erre tekintettel állapította meg, hogy a vizsgált szerződésnek a további helyszínre (épületre) vonatkozó része nem kapcsolódik olyan építési beruházáshoz, amihez az r) pont szerinti építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás is megrendelésre került volna, ennél fogva nem tartozik kivételi körbe. A felperes az egybeszámítás körében a határozat 56-57. pontjaiban a műszaki és gazdasági funkcionális egységet levezető indokolásával szemben a keresetében új érveket nem hozott fel, a jogorvoslati eljárásban is előadott érveit ismétli meg. Az az érv, hogy a két szerződés „elkülönülő tartalmú, eltérő jellegű és jogosultságot / szakmai felelősséget igénylő tevékenység” nem alkalmas arra, hogy a műszaki és gazdasági funkcionális egységet megbontsa, hiszen a határozata 56-57. pontjaiban részletesen bemutatta, hogy miként függenek össze a két szerződés feladatai, és hogy azok egymás nélkül nem alkalmasak a kitűzött cél – a támogatás elnyerésének – elérésére. A felperes érvelése alapján egy épület tervezését is szakmánkénti részekre lehetne bontani, külön-külön figyelembe venni a tartószerkezeti tervezést, az épületgépészeti tervezést, az épületvillamossági tervezést, stb., mivel azok is „elkülönülő tartalmú, eltérő jellegű és jogosultságot / szakmai felelősséget igénylő tevékenység”-ek.
- [17] A bírságokra vonatkozó döntése a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (5) bekezdése alapján jogszerű. A határozatának 72. pontjában írtak szerint figyelembe vette azt a körülményt is, miszerint a jelen beszerzés támogatásból valósul meg, így a támogatásból megvalósult beszerzésre tekintettel a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás egésze, vagy annak egy részének visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A bírság kiszabása körében a határozat 72. pontjában rögzített valamennyi

körülményt figyelembe vette, és azok mérlegelése alapján hozta meg a döntését a bírság mértékéről, ami mind a mellőzés vonatkozásában, mind a szerződés érvénytelenségének jogkövetkezménye tekintetében kevesebb, mint a jogszabály által megengedett mérték. A bírság összegének meghatározása diszkrecionális mérlegelési jogköre, a mérlegelésnél figyelembe vett körülményeket a határozatában felsorolta. A mellőzés jogkövetkezményeként kiszabott 750.000.-Ft bírság a szerződéses érték (14.690.000.-Ft) mindössze 5,1%-a a Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint kiszabható 15%-kal szemben, ami nem túlzó mértékű tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése minden esetben súlyos jogsértésnek minősül. A szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményeként kiszabott további 750.000.-Ft bírság szintén a szerződéses érték mindössze 5,1%-a a Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint kiszabható 15%-kal szemben. E körben is a mérlegelésnél figyelembe vett körülményeket a határozatban felsorolta, rögzítette, az alapján állapította meg a bírság mértékét.

A Kbt. meghatározza a kiszabható bírságok felső határát, ezt az alperes egyik esetben sem lépte túl, téves az a felperesi hivatkozás, hogy a beszerzés (szerződés) értékének 10%-át meghaladó mértékű bírság kiszabása túlzott mértékű és jogszerűtlen. Egyik esetben sem szabott ki 10%-ot meghaladó mértékű bírságot, a felperes érvelése téves. Hivatkozott a Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítéletére, amelyben a Kúria a döntés elvi tartalmaként kimondta, hogy a közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott döntést is csak jogszabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül vagy változtathatja meg. A bírsággal kapcsolatos kereset körében nem adta elő azt a felperes, hogy milyen összegre kéri a bírság megváltoztatását.

#### **A bíróság döntése és jogi indokai**

- [18] A kereset nem alapos.
- [19] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a Kp. 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.
- [20] A bíróság a részekre bontás tilalma körében kialakított joggyakorlatot illetően figyelemmel volt a Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. (funkcionális megközelítés kérdése) és a Kfv.VI.37.080/2018/8. (funkcionális egység vizsgálatának szempontjai) számú ítéletében foglaltakra. Az ott megfogalmazottakat a jelen ügyben is irányadónak tekintette, az attól való eltérésre indokot nem talált.
- [21] 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 olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek.
- [22] A régi Kbt. 18. § (2) bekezdésében foglalt előírásnak azonban, lényegét tekintve tükörképe

lett a régi Kbt. 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítása. Az 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. Az alperes az alkalmazott jogszabályokat a határozatában tételesen rögzítette, ezért azt a bíróság nem ismétli.

- [23] 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 összesámítandó. Az alperes a közbeszerzési jogi szabályozás célrendszerét, valamint a közösségi jogi hátteret és az abból fakadó követelményeket szem előtt tartva végzett jogalkalmazói tevékenységében a tagállami jogalkotói szándéknak megfelelő szempontú vizsgálatot végzett. A felperesi beszerzés konkrét vizsgálata egyediesített szempontok szerint történt meg, az egy célra irányultság kérdésében releváns tényeket és körülményeket az alperes megfelelően ott vette számba, és ezzel kapcsolatos döntését a határozata 55-58. pontjaiban részletesen indokolta, amellyel a bíróság is egyetértett.
- [24] Az azonos célt szolgáló, tartalmában, időbeni ütemezésében, megvalósítási módjában funkcionális egységet képező szerződések becsült értékét egybe kell számítani, és az ajánlatkérőnek az egybeszámított összegnek megfelelő eljárási rendben közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia. Az alperes helytállóan fejtette ki határozatában, hogy a közvetlen felhasználási cél - vagyis az, hogy a két szerződés alapján megvalósítandó tevékenységek az adott projekt megvalósításához milyen közvetlen célból kapcsolódnak - volt az iránymutató, ezt vette alapul és állapította meg helyesen, hogy mindkét szerződés szerinti tevékenység szükséges volt a projekt közvetlen céljának (a tárgyi önkormányzati épületek energetikai korszerűsítése) megvalósításához. Alappal mutatott rá a határozat 56. pontjában a funkcionális egység fennállására (a kitűzött fejlesztési cél elérése érdekében történő szoros együttműködés), a határozat 57. pontjában pedig a gazdasági egységre (mindkét szerződés gazdasági célja az energetikai fejlesztésre igényelhető támogatás elnyerése).
- [25] A felperes tévesen állította, hogy a határozat 64. és 57. pontjában írtak ellentmondásban állnak egymással. Az előbbi pontban a kivételi körbe tartozás, az utóbbiban a részekre bontás tilalma tekintetében fejtette ki az alperes az álláspontját. A felperes összemosza a két jogintézményt, és emiatt helytelen következtetést von le arra nézve, hogy az egyes szerződések értékét nem kellett volna egybeszámítania. A kivételi kör tekintetében a Kbt. szigorú – az alább még kifejtendőik szerint – szűken értelmezendő szabályokat állít fel, ettől függetlenül a részekre bontás megítélésénél a két szerződés elemeinek értékelésével kell állást foglalni a műszaki-gazdasági egység fennállása kérdésében. Ezért abból, hogy a szerződésekkel érintett ingatlanok körében részbeni eltérés állapítható meg, még nem következik, hogy a szerződések között a műszaki-gazdasági egység, a közvetlen felhasználási cél ne állna fenn. Másképp fogalmazva: a kivételi körbe tartozás hiánya még nem jelenti azt, hogy a szerződések szerinti értékeket nem kell egybeszámítani.
- [26] A felperes érvelése szerint a projektterv elkészítése szakértői jellegű tevékenység, ami egyértelműen elkülönül az építészeti-műszaki tervezési tevékenységtől. Ezzel azonban csak a tervezési és a vállalkozási szerződés közvetlen funkciójára világított rá, a műszaki-gazdasági egység megállapításánál – a fent részletezettek szerint – azonban nem ennek, hanem a projekt szerinti közvetlen felhasználási célnak volt jelentősége. Az egyes tevékenységek jellege, funkciója alapján az eltérés könnyen megállapítható, így azonban lényegében soha nem

kerülhetne sor egybeszámításra. Az alperes helytállóan elemezte az egyes szerződésekkel megvalósított tevékenységek közti összefüggést, amelynek megdöntésére a fenti felperesi érvelés alaptalannak bizonyult.

- [27] A kivételi körbe tartozás kérdésében az alperes a határozat 62-64. pontjaiban részletesen elemezte a Kbt. 111. § s.) pontja megállapításának három konjunktív feltételét, és vonta le abból a kivétel alá tartozás hiányát, amely érvelést a bíróság oszt. Az alperes okszerűen jutott arra a következtetésre, hogy a két szerződéssel érintett ingatlankör részbeni eltérése miatt nem áll fenn az a feltétel, hogy a vállalkozási szerződés szerinti szolgáltatást a tervezési szolgáltatással érintett építési beruházás tekintetében kell megrendelni. A kivételi kör szabályozása a Kbt.-ben szűken értelmezendő, a szabályozás célja – a közpénzek felhasználása átláthatóságának biztosítása – azt indokolja, hogy kivételi kör alkalmazására csak – nevéből is következően – kivételesen, a Kbt. által felállított szigorú feltételek teljesülése esetén kerüljön sor. A felperes azzal érvelt, hogy a határozat megállapítása az ingatlanok számának eltérése kapcsán ellentétben áll a határozat indokolásának egyéb részeivel, amelyek alapján megállapítható a kivételi körbe tartozás. Nem fejtette ki azonban, hogy melyek azok az indokolásbeli elemek, amelyek azt támasztják alá, hogy a vállalkozási szerződés kivételi körbe tartozik, éppen ellenkezőleg, a határozat vonatkozó indokolásából (62-64. pontok) egyértelmű, hogy nem áll fenn a Kbt. 111. § s.) pontja alkalmazásának minden feltétele. Amennyiben a felperes az egybeszámítással összefüggő indoklásra gondolt, ez sem támasztja alá az álláspontját, figyelemmel arra, hogy a fent kifejtettek szerint az egybeszámítás és a kivételi körbe tartozás elkülönül egymástól. A szolgáltatások értékének egybeszámítása a Kbt. hatálya alá tartozás vizsgálati köréhez illeszkedik, abból nem következik, hogy a kivételi körbe tartozás minden feltétele is fennáll, utóbbi éppen azokat a feltételeket szabályozza, ami a Kbt. alkalmazása alóli felmentést biztosítja.
- [28] Mindezekre figyelemmel nem vezethetett eredményre a felperes kereseti érvelése sem a részekre bontás tilalma, sem pedig a kivételi körbe tartozás tekintetében.
- [29] A bírság összegét az alperes mérlegeléssel állapította meg, a mérlegelési jogkör gyakorlásának jogszerűségét illetően a kialakult bírói gyakorlat szerint (Kúria Kf.III.38.211/2019/5, Kf.III.37.630/2019/6.) akkor van lehetőség mérséklésre, ha az alperes a bírság összegének megállapítása során valamely releváns körülményt nem értékelt vagy valamely körülményt tévesen vett figyelembe. Nincs tehát lehetősége arra a bíróságnak, hogy az okszerűen figyelembe vett körülmények után megállapított bírság összegét illetően az alperes döntését felülmérlegelje. A határozat 72. pontja a jogsértés miatt kiszabott bírság, míg a 80. pontja az érvénytelenség jogkövetkezményeként alkalmazott bírság tekintetében a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti mérlegelési szempontokat tartalmazza, az ügy egyedi jellegére a bírságok mértékének meghatározása során az alperes figyelemmel volt, érvényesítette az arányosság követelményét. Felsorolta a felperes javára és terhére figyelembe vett körülményeket, kellő terjedelemben indokát adta annak, hogy az egyes szempontokat miként értékelt.
- [30] A felperes nem jelölte meg, hogy a másodlagos kereseténél kifejtett indokok melyik bírságra vonatkoznak, csupán „a felperessel szemben kiszabott” bírságot említi, ezért a bíróság úgy tekintette, hogy mindkét a terhére kiszabott bírság összegét vitatja.

- [31] A keresetlevél 6. oldal 2. bekezdésben hivatkozott három körülményt (korábbi jogsértés hiánya, beszerzés értéke, időmúlás) az alperes a határozat 72. pontjában egyértelműen a felperes javára figyelembe vette. Az érvénytelenség miatti bírságnál a bírságot az előzményt értékelte, a másik két szempontot nem, azonban a felperes nem adta indokát annak, hogy ennek elmaradása a határozat 80. pontjában rögzített egyéb körülményekhez képest miért eredményez okszerűtlen mérlegelést. Azt a körülményt, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg, és a jogsértéshez visszafizetési szankció kapcsolódhat, az alperes a határozat 72. pontjában a felperes javára értékelte. A felperes csak állította, hogy azt nem vette eléggé körültekintően figyelembe, nem indokolta azonban, hogy a többi körülményhez képest miért nem értékelte azt kellő súllyal az okszerű mérlegelés követelményét sértve. Az érvénytelenség miatti bírságnál úgyszintén nem fejtette ki, hogy a fenti tényező mérlegelésének hiánya milyen okból jogszabálysértő. Az alperes a védiratában helytállóan vezette le, hogy egyik bírság sem érte el a szerződéses érték 10 %-át – ezzel a bírságmaximum előírását nem sértették -, a felperes pedig nem adta annak indokát, hogy a kiszabott bírságösszegek erre tekintettel miért túlzó mértékűek.
- [32] A felperes a keresetében nem hozott fel olyan indokot, mely alapján az alperesi mérlegelés okszerűtlensége megállapítható lett volna. Nem jelölt meg a felperes olyan konkrét szempontot a fentiekén kívül, amit az alperes a bírság kiszabásánál okszerűtlenül vett volna figyelembe, vagy az okszerűség követelményét sértve nem vett volna figyelembe. Az alperes a határozatát a bírság összege tekintetében a mérlegelési jogkörben hozott határozatokra vonatkozó Kp. 85. § (5) bekezdése szerint indokolta, határozatából megállapíthatóak a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége. Mindezek alapján a bíróság a kiszabott bírságok mérséklésére nem látott lehetőséget.
- [33] Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Törvényszék a keresetet mint alaptalant a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [34] A bíróság a pervesztes felperest a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperesi perköltség viselésére. Az alperest képviselő jogtanácsos munkadíját a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja szerint állapította meg, pertárgyértékként a felperessel szemben kiszabott 2x750 000 Ft bírság összegét alapul véve. Az alperes által érvényesített 100 000 Ft perköltséget azonban a ténylegesen kifejtett tevékenységre figyelemmel – a pertárgy értékére, az előterjesztett védirat terjedelmére és tartalmára, arra, hogy tárgyalás megtartására nem került sor – eltúlzottnak tartotta, és azt mérlegeléssel 30 000 forintra mérsékelte a fenti rendelet 3. § (6) bekezdése alapján. Külön kiemeli, hogy a védirat terjedelmes része az alperesi határozat indokolásának szükségtelen megisméltése, és csak kisebb részében reagál a keresetben foglaltakra.
- [35] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 45/A. § (2) bekezdése, az Itv. 39. § (1) bekezdése és az Itv. 42.§ (1) bekezdés a) pontja szerint számított kereseti illetéket a felperes személyes illetékmentessége folytán a Pp. 83. § (1) bekezdése és a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján a Magyar Állam viseli.
- [36] A keresetet a bíróság a Kp. 77. § (1) bekezdés alapján tárgyaláson kívül bírálta el.
- [37] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

### **Záró rész**

Budapest, 2022. szeptember 7.

dr. Sára Katalin s.k. a tanács elnöke,

dr. Bíró Péter s.k. előadó bíró,

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k. bíró