



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

---

**Iktatószám:** D.239/7/2025.

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

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

**A kezdeményező képviselője:** Dr. Sulyok Nóra kamarai jogtanácsos

**A beszerző:** Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata  
Pécs, Széchenyi tér 1.

**A beszerző képviselője:** Dr. Hergenróder Tamás Ügyvéd  
Hergenróder Ügyvédi Iroda  
Pécs, Rákóczi út 13.B fsz.2.

**A kérelmezett:** DDRIÜ Dél-Dunántúli Regionális Innovációs  
Ügynökség Nonprofit Kft.  
Pécs, Mária u. 3.

**A beszerzés tárgya:** Pécs Megyei Jogú Város Fenntartható  
Városfejlesztési Stratégiájának elkészítésére  
vonatkozó vállalkozási szerződés - Kbt. mellőzése

**A beszerzés értéke:** 29.500.000.-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 az egyesített jogorvoslati eljárásban megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság megállapítja, hogy a 2021. december 13. napján kötött vállalkozási szerződés semmis.

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

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben a terhére megállapított jogsértéssel összefüggésben 400.000.-Ft, azaz négyszázezer forint, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként a

beszerzővel szemben további 400.000.-Ft, azaz négyszázezer forint, a kérelmezettel szemben pedig 100.000.-Ft, azaz egyszázezer forint bírságot szab ki.

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

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

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

## I N D O K O L Á S

### A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A 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-BA1-2022-00003 azonosító számon regisztrált támogatási kérelmet nyújtott be, amelyet a támogató 2022. december 9. napján kelt támogatói döntése szerint támogatásban részesített. A támogatási szerződés tárgya a „Pécsi városfejlesztés 2021-2027” című és TOP\_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 azonosító számú projekt (a továbbiakban: projekt) megvalósítása.

2. A TOP Plusz-1.3.1-21 számú, „Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása” tárgyú felhívás (a továbbiakban: pályázati felhívás) releváns rendelkezései

„2.1.1. Önállóan támogatható tevékenységek

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

„2.1.2.2. Választható, önállóan nem támogatható tevékenységek

Az FVS-ből levezethető célok megvalósításához szükséges egyéb, az FVS megvalósítását elősegítő dokumentumok, elemzések, tanulmányok elkészítése, módosítása.

- Települési Zöld Infrastruktúra Fejlesztési- és Fenntartási Akcióterv készítése (továbbiakban: ZIFFA)

- Városi zöldfelületi kataszter kialakítása 2 az MNB zöld ajánlás standardjainak figyelembevételével 9

- A városfejlesztés és működés eredményeit, a fejlesztési folyamatot szolgáló városi monitoring rendszer kialakítása

- Integrált Települési Vízgazdálkodási Terv (továbbiakban: ITVT) készítése • Települési Helyi Esélyegyenlőségi Programok felülvizsgálata, módosítása

- Települési Vízkárelhárítási Terv készítése, felülvizsgálata, aktualizálása

- Vízgazdálkodáshoz kapcsolódó szimulációs modellezés készítése, kalibrálása

- Partnerségi egyeztetés, hálózatépítés

- A városi / várostérségi lakosság digitális kompetenciáinak és IT-eszköz használatra vonatkozó szokásainak átfogó elemzése
- Az FVS megvalósításába TOP Plusz forrásán kívül tervezett pénzügyi eszközök bevonása esetén ex ante vizsgálat készítése
- Kerékpárforgalmi Hálózati Terv elkészítése vagy felülvizsgálata, aktualizálása
- Fenntartható Mobilitási Terv elkészítése, felülvizsgálata (SUMP)
- Fenntartható Energia és Klíma Akcióterv (SEAP) felülvizsgálata, kidolgozása, Fenntartható Energia Akcióterv (SEAP) felülvizsgálata, illetve átdolgozása Fenntartható Energia és Klíma Akciótervvé (SEAP).
- Települési stratégia /fejlesztési terv felülvizsgálata, elkészítése.
- Települési környezetvédelmi program elkészítése, felülvizsgálata”

### 3. A projekt támogatási szerződésének 3.1. pontja szerint

„A projekt kezdete

A projekt megvalósítási időszakának kezdő időpontja: 2021. 02. 02.”

A támogatási szerződés „A projekt műszaki-szakmai tartalma és eredményei” című 4. számú melléklete szerint „A Támogatást igénylő célja, hogy az előkészített dokumentumok alapján a Támogatóval együttműködési megállapodás kerüljön megkötésre az FVS stratégiai keretösszeg beruházási projektekkel való felhasználhatóságára vonatkozóan.

### 4. A projekt keretében tervezett tevékenységek:

#### 2.1.1. Önállóan támogatható tevékenységek

1) Új Fenntartható Városfejlesztési Stratégia elkészítése

2) TOP PLUSZ Városfejlesztési Programterv (TVP) elkészítése. [...]

A projektre vonatkozó műszaki-szakmai eredmények:

Mérföldkő sorszáma	Eredmény megnevezése	Eredmény számszerűsíthető célértéke	Eredmény számszerűsíthető célértékének mértékegysége
1	Támogatott integrált településfejlesztési stratégia elkészül	1	darab

5. A projekt keretében közreműködő szervezeti feladatokat ellátó Magyar Államkincstár által végzett elszámolás ellenőrzés során felmerült és a közreműködő szervezet által bejelentett szabálytalansági gyanú alapján szabálytalansági eljárás került elrendelésre.

6. A projekt megvalósításának előkészítése során a beszerző 2021. február 2. napján a Kbt. 9.§ (2) bekezdésére hivatkozással, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül megbízási szerződést kötött in-house szervezetével, a Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt.-vel. Az in-house szervezettel történő szerződés megkötését megelőzően, a beszerzés becsült értékének meghatározása céljából, a beszerző egyéb piaci szereplőktől (Ex Ante Kft., HBH Stratégia és Fejlesztés Kft., DDRIÜ Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft.) is bekért árajánlatokat, továbbá a megbízási szerződés teljesítéséhez megbízott bevonta az Eco-Cortex Kft.-t. A beszerzés tárgyát, Pécs Megyei Jogú Város településfejlesztési koncepciójának és Integrált Településfejlesztési Stratégiájának (a továbbiakban: ITS) elkészítése képezte.

7. A szerződés alapján a megbízási díj összege: nettó 14.900.000.-Ft + ÁFA értékben került meghatározásra. A szerződés 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 benyújtásra.

8. A beszerző 2021. december 13. napján, „Pécs Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának” elkészítése tárgyában, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, ajánlatok bekérésének (ajánlattételre felkért szervezetek: DDRIÜ Nkft., Eco-Cortex Kft., ITI Magyarország Kft., EU-Active Kft.) eredményeképp vállalozási szerződést kötött a DDRIÜ Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: kérelmezett).

9. A szerződés alapján vállalkozó feladatát képezte a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia (a továbbiakban: FVS), a TOP Plusz Városfejlesztési Programterv (a továbbiakban: 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 tanúsága szerint a teljesítésben az ITS beszerzés esetében ajánlatot adó Ex Ante Tanácsadó Iroda Kft. is részt vett. 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 benyújtásra.

### **A hivatalbóli kezdeményezés**

10. A kezdeményezés 2025. április 23-án érkezett meg a Döntőbizottsághoz. A kezdeményező a Kbt. 152. § (1) bekezdés g) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását. Előadta, hogy a jogorvoslati eljárás tárgyát képező beszerzés eredményeképpen megkötött szerződés pénzügyi finanszírozását a TOP\_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 azonosítószámú projekt támogatási szerződése biztosította a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program Plusz (továbbiakban: TOP Plusz) keretében. A TOP PLUSZ vonatkozásában a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a rendelet 1. sz. mellékletében foglalt táblázat 8. pontjában foglaltakra – az irányító hatóság feladatait 2024. augusztus 1-jétől a kezdeményező látja el.

11. Álláspontja szerint a 2021. december 13. napján, „Pécs Megyei Jogú Város Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájának” elkészítése tárgyában megkötött szerződés vonatkozásában a beszerző közbeszerzési eljárás lefolytatására lett volna köteles.

12. A kezdeményező rögzítette, hogy a TOP Plusz-1.3-1-21 Pályázati Felhívás 2.1.1. pontja értelmében a TOP Plusz Fenntartható városfejlesztési eszköz alapja az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 számú, az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló rendeletének 11. cikke. A részt vevő városok lehetőséget kapnak fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentumaik kidolgozására. A felhívás keretében e dokumentumok elkészítését finanszírozó forrás elnyeréséhez a városoknak el kellett készíteniük az Irányító Hatóság által kiadott módszertani útmutató szerint Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájukat (stratégiai rész), valamint ki kellett 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. 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. A pályázati felhívás mellékletét képező Városfejlesztési módszertani kézikönyv 2021-2027 külön is rögzítette, hogy a város Fenntartható

Városfejlesztési Stratégiáját össze kell hangolni az érvényes és elfogadás előtt álló különféle területi szintű, várost érintő átfogó és többnyire országos szintű ágazati stratégiákkal. Ezek közül is a legfontosabb a város Integrált Településfejlesztési Stratégiája.

13. A kezdeményező álláspontja szerint a vizsgált szolgáltatásmegrendelések szempontjából a két szerződés (településfejlesztési koncepció és ITS elkészítése, illetve az FVS, valamint a TVP elkészítése) között az egybeszámítási kötelezettség fennáll, 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. 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, ehhez kapcsolódóan a Végleges Antiszegregációs Terv elkészítése, majd ezt követően, erre alapozva a TVP összeállítása. A fenti dokumentumok felhasználása egymással közvetlenül összefügg, azok a közös projektcél elérésére – az egymásra épülés révén – együtt alkalmasak.

14. A kezdeményező rámutatott, hogy az azonos közvetlen cél, a tevékenységek egymásra épülése, a földrajzi és időbeli összefüggések támasztják alá azt, hogy a beszerzések becsült értékét egybe kellett volna számítani a beszerzőnek. A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti beszerzések egysége a két szerződés 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. 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. Jelen esetben az egybeszámítási kötelezettség fennállását erősítik továbbá a beszerzések kapcsán ajánlattételre felkért, illetve a teljesítésbe bevont szervezetek (DDRIÜ Nkft., Eco-Cortex Kft., Ex Ante Kft.) között tapasztalható átfedések is.

15. A kezdeményező rámutatott, 2021. évben a szolgáltatásmegrendelésekre vonatkozóan meghatározott nemzeti közbeszerzési értékhatár nettó 15.000.000,-Ft volt. A beszerzés megkezdésekor annak egybeszámított értéke (nettó 29.500.000,-Ft) a nemzeti közbeszerzési értékhatárt meghaladta. A kezdeményező álláspontja szerint a tárgyi projekt keretében a beszerző és a kérelmezett között 2021. december 13. napján létrejött vállalkozási szerződés esetében a szerződés megkötésére a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértésével került sor.

### A beszerző észrevétele

16. A beszerző kérte a jogsértés hiányának a megállapítását.

17. A beszerző a részletes indokolást megelőzően ismertette a tényállás körébe tartozó és az ügy eldöntése szempontjából releváns körülményeket, alábbiak szerint.

	Integrált Településfejlesztési Stratégia felülvizsgálata	Fenntartható Városfejlesztési Stratégia és TOPPLUSZ Városfejlesztési Programterv, Antiszegregációs Terv
Kapcsolódó pályázati program	2020.12.12. - 2020.12.22. „Fenntartható városfejlesztési stratégiák támogatása”	TOP_PLUSZ-1.3.1-21

	című (VMOP-1.4.1-21 kódszámú) felhívás tervezetének társadalmi egyeztetése	
Pályázat célja:	A megyei területfejlesztési koncepciók és területfejlesztési programok alapján kiválasztott városi jogállású településeken, városrészekben támogatást nyújtson a fenntartható városfejlesztési intézkedésekhez. Az intézkedés a megyei integrált területi programok (ITP) keretében, azokhoz kapcsolódva valósul meg, a támogatott stratégiák kiválasztása az ITP-t elkészítő megyei önkormányzatok bevonásával történt. A megye által kijelölt városok az Integrált Településfejlesztési Stratégiával pályázhattak volna a meghirdetett forráskeretre.	Fenntartható Városfejlesztési Stratégia teljes tervezéssel készül, és nem korlátozódik csupán a TOP_Plusz forrásainak a felhasználására, ezáltal is biztosítva a Bizottság által kiadott Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák Kézikönyvével való összhangot, és ezáltal támogatva a városokat a fenntarthatóság, különösképpen a pénzügyi fenntarthatóság és forráskombináció megvalósításában egy reziliens, zöld és digitális átmenetet szolgáló, városrészekben gondolkodó városfejlesztési gyakorlat kialakításában
Pályázat megjelenése	2021-2027-es európai uniós fejlesztési ciklushoz kapcsolódóan a programozási keretrendszer alapidokumentumai megváltoztak, a pályázat nem került kiírásra, mert az ITS a programozási célok elérésére nem volt alkalmas, így soha nem jelent meg. A társadalmi egyeztetés ideje: 2020.12.12. - 2020.12.22.	2021 októberében kiadásra került az FVS és mellékleteinek sablonja, 2021.12.06. napján a TOP_PLUSZ-1.3.1-21 kódszámú felhívás kitöltő programja melyek alapján a tervezési munka elvégezhető volt
Jogszabályi előírás	1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a „településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről” sz. 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet rendelkezései. Hatályon kívül került: 2024.X.01. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata 261/2014 sz. határozatával elfogadásra került Pécs MJV városfejlesztési koncepciója a 2014-2030 közötti időszakra vonatkozóan, mely az ITS alapját képezte.	-
Támogatási szerződés	Nem volt.	TOP_PLUSZ-1.3.1-21-BA1-2022-00003 Pécsi városfejlesztés 2021-2027 számú projekt támogatói döntése 2022.12.09. napján született meg és a Támogatási Szerződés 2023.03.14. napján lépett hatályba.
A pályázat keretében megcélzott dokumentum	Integrált Településfejlesztési Stratégia	Pécs MJV Fenntartható Városfejlesztési Stratégia, a TOP_PLUSZ Városfejlesztési Programterv, valamint az Antiszelegregációs Terv
Kiválasztás	Ajánlatkérés megküldése: 2021.01.06. 4 ajánlat érkezett.	2021.10.28. 4 ajánlat érkezett

Szerződéskötés	Pécsi Városfejlesztési Nonprofit Zrt.-vel 2021.02.02. napján	DDRIÜ Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft-vel 2021.12.13. napján
Létrejött produktum	Pécs MJV Integrált Településfejlesztési Stratégiája a 2014-2020-as időszakra	Pécs MJV Fenntartható Városfejlesztési Stratégiája

18. A beszerző előadta, hogy a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (2021.09.30.) kiadott útmutató (a továbbiakban: Útmutató) szerint 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 vizsgálandók 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 hívhatók a kiegészítő szempontok, 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. Mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. Kiegészítő szempontok lehetnek különösen:

- az egységes tervezés és döntés,
- ugyanazon ajánlatkérő személye,
- azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor,
- időbeli összefüggés.

19. A jogorvoslat tárgyát képező beszerzések vonatkozásában a részekre bontás tilalma tárgykörében a műszaki-gazdasági funkcionális egység hiánya és a kiegészítő szempontok tekintetében a beszerző az alábbi érvelést terjesztette elő. Az Útmutató szerint a szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak-e. 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.

20. A jogorvoslati eljárás tárgyát képező szolgáltatások a beszerző álláspontja szerint 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, alábbiak szerint. Az ITS felülvizsgálata beszerzésének tervezése: Az ITS nem egy 2020. évben létrehozott dokumentum, tekintettel arra, hogy 2014-ben készült el Pécs Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája, melyet Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 261/2014. (09.25.) számú határozatával fogadott el. A 2014. év óta létező dokumentum a megalkotása óta több esetben is átesett felülvizsgálaton. A jogorvoslattal érintett felülvizsgálatra vonatkozó beszerzés tervezése 2020. év végén kezdődött meg és jogalapját az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a „településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről” szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet képezi és melynek felülvizsgálatára a VMOP-1.4.1-21 kódszámú felhívás tervezete alapján került sor. Az FVS

beszerzésének igénye 2021. harmadik negyedében a TOP\_PLUSZ-1.3.1-21 kódszámú felhívás tervezete alapján azért merült fel, mert a kiíró, támogató álláspontja szerint, a Pénzügyminisztérium tájékoztatása alapján 2021-től a 2021-2027-es európai uniós fejlesztési ciklushoz kapcsolódóan a programozási keretrendszer alapidokumentumai megváltoztak és e tájékoztatás alapján az ITS a programozási célok elérésére nem volt alkalmas. Ezen keretrendszerbeli változás maga indukálta azt, hogy egy eltérő dokumentumra (amely már képes a TOP\_PLUSZ pályázati felhívásainak is alapjául szolgálni), nevezetesen az FVS-re szüksége lett önkormányzatunknak. Mindezekből – a beszerző által előadottak szerint - az a következtetés vonható le, hogy maga a támogató sem tekintette az ITS-t a pályázati célok elérésére alkalmasnak. Az ugyanazon közvetlen cél (amely közvetlen célként a 2021-2027-es európai uniós pályázati ciklusban történő pályázati képesség megteremtését, azaz az eredményes forrásszerzésre történő lehetőséget kell tekintenünk) megvalósítása, a tevékenységek egymásra épülése ezen két dokumentum tekintetében nem áll fenn, ugyanis eltérő jogszabályi környezetnek való megfelelés, így eltérő felhasználási és elkészítési célok jellemzik a két dokumentumot, azok megalkotására nem egy projekt érdekében került sor.

21. A Fenntartható Városfejlesztési Stratégia Módszertani Kézikönyve elkülöníti a megfelelést, és a célokat az alábbiak szerint. A Fenntartható Városfejlesztési Stratégia és az Integrált Településfejlesztési Stratégia, valamint utód dokumentuma, a településfejlesztési terv elválnak egymástól. Míg az Integrált Településfejlesztési Stratégia készítésének feltételrendszerét a 314/2012-es számú Kormányrendelet, valamint az azt felváltó, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény és annak végrehajtási rendeletével bevezetett településfejlesztési terv rögzíti, és településfejlesztési eszközként az Építési és Közlekedési Minisztérium hatáskörébe tartozik annak módszertani követelményeinek definiálása, addig a Fenntartható Városfejlesztési Stratégia az Európai Unió elvárásait figyelembe vevő dokumentum, és a 2021-27-es forrásfelhasználás feltétele. Az Irányító Hatóság módszertani Kézikönyvét az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 Rendelete és az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 Rendelete, az Európai Zöld Megállapodás, a Lipcsei Charta, a Városi Partnerségek, illetve a Bizottság által kiadott Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák Kézikönyve alapján készítette el. A Kézikönyv a 314/2012-es Kormányrendelettel való összhang biztosításával készült annak érdekében, hogy a városok a jelenleg érvényben levő Integrált Településfejlesztési Stratégiáikat a Kormányrendeletnek megfelelő módon, ugyanakkor az uniós elvárások figyelembevételével módosíthassák. A továbbiakban ugyanakkor nem követelmény, hogy a hivatkozott Kormányrendelet elvárásainak ezek a dokumentumok maradéktalanul megfeleljenek, így az érintett városok e Kézikönyv iránymutatásai szerint készíthetik el Fenntartható Városfejlesztési Stratégiájukat.

22. A Fenntartható Városfejlesztési Stratégia teljes tervezéssel készül, és nem korlátozódik csupán a TOP Plusz forrásainak a felhasználására, ezáltal is biztosítva a Bizottság által kiadott Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák Kézikönyvével való összhangot, és ezáltal támogatva a városokat a fenntarthatóság, különösképpen a pénzügyi fenntarthatóság és forráskombináció megvalósításában egy reziliens, zöld és digitális átmenetet szolgáló, várostérségben gondolkozó városfejlesztési gyakorlat kialakításában. A stratégia tervezése során a város a jelenleg hatályos integrált településfejlesztési stratégiájának adaptációjából indulhat ki, a jelen Kézikönyv módszertana alapján felülvizsgálja, vagy újradefiniálja jövőképét, célrendszerét, cselekvési tervét, ugyanakkor a tervezés során biztosítja az összhangot a későbbi fejlesztési dokumentumokkal. A Fenntartható Városfejlesztési Stratégia megalapozza a város további, jövőben elkészítendő stratégiai dokumentumait.

23. Fentiek alapján az ITS 2020. évet megelőzően hosszú évek óta létező, jogszabályi kötelezettségen alapuló dokumentum, addig az FVS megalkotását az EU-s forrásokra való eredményes pályázat tette szükségessé, és azok között mindössze annyi „viszony” áll fent, hogy az uniós források biztosítása érdekében készített 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.

24. A beszerző továbbá az alábbi indokokkal érvelt a műszaki-gazdasági, funkcionális egység hiánya tárgyában. A jogorvoslati eljárás tárgyát képező szolgáltatások álláspontja szerint egymástól lényegesen eltérő jogszabályi és pályázati környezetnek való megfelelésre irányultak, nem egy közvetlen cél elérését szolgálták. A két dokumentum esetében nem egy közvetlen cél megvalósításáról van szó, tekintettel arra, hogy más jogszabályi, és irányelvi elvárásoknak kell megfelelnie a két dokumentumnak. A (1) végső cél, (2) a dokumentumok tartalma (terjedelme, vizsgálati köre, felépítése, műszaki-földrajzi alátámasztottsága, pályázati követelmények szerinti tartalma, felépítése), (3) az elkészítéséhez szükséges kompetencia, a (4) dokumentumok elkészítésének idősíkjá, teljes mértékben eltérő. A beszerző kifejtette, hogy fentieket támasztja alá az is, hogy a kormány nem hirdette meg végül a VMOP-1.4.1-21 kódszámú felhívást, hanem helyette új kódszámon, a TOP\_PLUSZ-1.3.1-21 kódszámon jelentetett meg támogatási forrást. A beszerző megítélése szerint az ITS-nek és annak felülvizsgálatának az FVS beszerzésének időpontjára (amely itt a döntő a részekre bontási vizsgálat időpontját illetően) már semmilyen szerepe nem volt (és nem is lehetett) a fentebb rögzített közvetlen cél elérése (2021-2027-es európai uniós pályázati ciklusban történő pályázati képesség megteremtése, azaz az eredményes forrásszerzésre történő lehetősége) szempontjából. Nem állítható ugyanis, hogy az ITS megrendelése esetében a cél a támogató által a kérelemben rögzített cél elérése lett volna („projekt legfőbb tevékenysége a fenntartható városfejlesztési stratégia megalkotása”), tekintettel arra, hogy az ITS megalkotásakor a meglévő jogszabályi előírások nem a fenntartható városfejlesztésre hivatkoznak, ezen kategória (mármint a fenntarthatóság), a későbbi pályázat feltételei között szerepeltek. Nem mehetünk el azon elvi, nézőponti különbség mellett sem, hogy az ITS központi szervező eleme között a fenntarthatóság nem a zöld átállásra való felkészülés, a klímasemlegesség irányába történő elmozdulás érdekében, az uniós 2030-as, és 2050-es klíma semlegességgel kapcsolatos vállalások elérésének céljához kapcsolódott, ahogyan a későbbi támogatási program. Elmondható, hogy az FVS stratégiája már a 17 SDG cél eléréséhez szükséges lépéseket is tartalmazza, melyek az ITS esetében egyáltalán nem jelentek meg. A fenntarthatósági célok az FVS esetében már 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, illetve végzettség szükséges, mely a fenntarthatósággal kapcsolatos három területét (környezeti, társadalmi, irányítási) együttesen fejleszti.

25. A beszerző által kifejtettek szerint a dokumentumok műszaki-funkcionális egységének hiányát, azok kidolgozásának módszertani különbözősége is alátámasztja az alábbiak szerint. A két dokumentum elkészítése módszertanilag nem teljes mértékben feleltethető meg egymásnak (fentebb részletezve), a kidolgozásához sem azonos kompetenciára van szükség. Az ITS alapját képező megalapozó munkarészek vonatkozásában településrendezési tervezési szakmagyakorlási jogosultsággal rendelkező tervezők bevonása szükséges, amely egyáltalán nem volt követelmény (és nem is volt rá ténylegesen sem szükség) az FVS vonatkozásában. Alapvető különbség tehát a két dokumentum között, hogy más-más szakmai kompetenciák voltak szükségesek az elkészítéséhez. A beszerző ismertette, hogy az Útmutató az alábbiakat rögzíti: „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 beszerző által előadottak szerint határozataiban azt is kiemeli a 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.

26. A beszerző kifejtette, hogy a jelen jogorvoslati eljárás tárgyát képező két szolgáltatás megrendelés tárgyú beszerzés fentiek szerinti vizsgálata során megállapítható, hogy a TOP\_PLUSZ-1.3.1-21 kódszámon megjelölt pályázat keretében az ITS nemhogy nem szükséges, de éppen a kiíró állapította meg, hogy az ITS a programozási célok elérésére nem volt alkalmas, ezért merült fel egyáltalán 2021. év végén beszerzési igényként az FVS készítésének szükségessége. A két beszerzési eljárás eredményeként létrejövő dokumentum nem szolgálhatja közösen ugyanazt a közvetlen célt. Az ITS vonatkozásában a pályázat kiírója mondta 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 az Útmutató szerint is megalapozott a részekre bontás, és a becsült értékek egybeszámításának mellőzése, még abban az esetben is, amennyiben a szolgáltatásokat (Tanács példájában oktatási tevékenységeket) ugyanazon gazdálkodó szervezet képes nyújtani.

27. A fent részletesen kifejtettek alapján a beszerző a jogorvoslati kérelemben foglaltakat nem ismerte el, tekintve, hogy a beszerzések egységet nem alkotnak, mert a 2014. év óta létező ITS és a 2020. 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 egy uniós pályázati céloknak megfelelő, és a támogatási jogviszony létrejöttéhez szükséges irat. Ezzel együtt a beszerzési igény felmerülése tekintetében egységes tervezés és 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 volt ismert, míg az FVS megalkotásának igénye csak 2021. harmadik negyedévében keletkezett. A fentiek szerint mind időben, mind jogalapjukban eltér egymástól a két beszerzés, melyre figyelemmel a beszerző álláspontja szerint a Kbt. 19. § (3) bekezdésének és így a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértése nem állapítható meg, a beszerző jogszerűen bontotta részekre az egymással össze nem függő beszerzéseit és azok - egyenként számított - becsült értékére tekintettel, közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettsége nem keletkezett.

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

28. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző 2021. december 13. napján kötötte meg a vállalkozási szerződést, ezért a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok ezen időszakban hatályos anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a kezdeményezést. A kezdeményező 2025. április 23-án nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a kezdeményezését, ezért a Döntőbizottság az e napon hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

29. A Döntőbizottságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerző a 2021. december 13. napján megkötött vállalkozási szerződés (a továbbiakban: szerződés) esetében megsértette-e a részekre bontás tilalmának a szabályát. A Döntőbizottságnak e kérdés vizsgálata folyamányaként abban is döntenie kellett, hogy a beszerző jogsértően mellőzte e a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

30. A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az 5-7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni. A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

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

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

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

A Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontja szerint a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek a következő szervezetek: ca) az állam, cb) a költségvetési szerv, cc) a közalapítvány, cd) a helyi önkormányzat, ce) a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, cf) a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, cg) a területfejlesztési önkormányzati társulás, ch) a térségi fejlesztési tanács. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző, mint helyi önkormányzat a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont ce) alpontja szerinti ajánlatkérőnek minősül.

34. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a szerződés vonatkozásában a visszerhesség megállapítható-e. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző a vállalkozási szerződés 38. pontjában rögzített díj alapján ellenszolgáltatást teljesített a szolgáltatásért cserébe, ezért a szerződés visszerhesnek minősül.

35. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a szerződés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe. 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 szerint a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző a szerződéssel tervdokumentáció elkészítését rendelte meg a

kérelmezettektől, ezért a Kbt. 8. § (4) bekezdése alapján szolgáltatás megrendelésének minősül a szerződés tárgya.

36. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a szerződés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt. E kérdés megválaszolásához a Döntőbizottságnak azt kellett eldöntenie, hogy egybe kellett-e számítani a 2021. február 2. napján kötött megbízási szerződés és a 2021. december 13. napján kötött vállalkozási szerződés értékeit egymással.

A Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdése szerint:

„(1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.”

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

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

39. A Döntőbizottság megállapította a pályázati felhívás 2.1.1. pontja alapján, hogy a TOP Plusz Fenntartható városfejlesztési eszközben részt vevő városok lehetőséget kaptak fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentumaik kidolgozására. Azonban e dokumentumok pénzügyi forrása elnyerésének az egyik feltétele az volt, hogy el kellett készíteniük az FVS tárgyú tervdokumentációjukat. Ez alapján a beszerző célja a 2021. december 13-án létrejött vállalkozási szerződés megkötésével az volt az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján, hogy a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását elnyerje.

40. A Döntőbizottság megállapította a pályázati felhívás 2.1.2.2. pontja alapján, hogy 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 készítik el, ezért az ITS-t megalapozó vizsgálat tárgyú tervdokumentáció elkészítése az FVS tárgyú tervdokumentáció elkészítésének a célját szolgálja. Ebből következően a beszerző célja a 2021. február 2-án létrejött megbízási

szervződés megkötésével az volt az ITS és Megalapozó vizsgálat tárgyú tervdokumentáció elkészítése útján, hogy elősegítse az FVS tárgyú tervdokumentáció megalkotását, amely által elnyerje a fenntartható városfejlesztést szolgáló dokumentum pénzügyi forrását.

41. Továbbá az ITS társadalmassítási 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 kerül elszámolásra benyújtásra, amely szintén azt a tényt erősíti meg, hogy az ITS dokumentum felülvizsgálata megfelel a projekt céljának, amely az FVS-ből levezethető célok megvalósulása volt.

42. A Döntőbizottság megjegyzi, hogy az ITS és az FVS elkészítésének időbeli elkülönülésére vonatkozó beszerzői felvetést nem osztja, tekintve, hogy a 2021. február 2. napján létrejött szerződés tárgya nem a 2014. ében már elkészült, a beszerző által hivatkozott dokumentum létrehozása volt, hanem annak felülvizsgálata.

43. A Döntőbizottság megállapította a fentiek alapján, hogy a 2021. február 2. napján kelt megbízási szerződést azzal a céllal kötötték meg, hogy a 2021. december 13-án megkötött megbízási szerződés tárgyának a célja megvalósulhasson, ezért a szerződések tárgyai ugyanazon közvetlen célra irányuló szolgáltatásmegrendelések voltak.

44. A Döntőbizottság megállapította, hogy fennállt a szerződések tárgyai között a funkcionális egység, mert tartalmuk egymást kiegészítette, és ezáltal lehetett megvalósítani a közös céljukat. A Döntőbizottság hangsúlyozza, hogy a funkcionális egység megállapításához nem kell azonosnak lenni 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 beszerző is akként nyilatkozott, hogy a két iratnak van közös metszete, mert az ITS-t megalapozó vizsgálat az alapja az FVS-nek.

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

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

47. A Kbt. 15. §-a szerint:

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

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

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

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

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

(4) A 3. mellékletben meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó nemzeti értékhatár nem kerül meghatározásra, az ajánlatkérőknek az

uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szolgáltatási koncesszió esetében kell e törvény szerint eljárnia.

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

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

49. A Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény 74. § (1) bekezdésének d) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2021. január 1-jétől 2021. december 31-éig szolgáltatás megrendelése esetében 15.000.000.-Ft.

50. A Döntőbizottság megállapította, hogy a két szerződés egybeszámított értéke 29.500.000.-Ft. Ezen érték meghaladta a 2021. évre vonatkozó nemzeti közbeszerzési értékhatárt, ezért a beszerzőnek a 2021. december 13. napján kötött szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Harmadik Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Emiatt a beszerző jogsértően bontotta részekre a közbeszerzés tárgyát, és jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A beszerző e magatartásaival megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

51. Fentiek szerint a Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét, továbbá a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

52. A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint a Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg.

53. A Kbt. 165. § (7) bekezdése szerint a Kbt. 165. § (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a Kbt. 165. § (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslással érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a.

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

55. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása, valamint a

Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett szerződés nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

56. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Döntőbizottság határozatában g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

h) megállapítja, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis szerződés esetén az érvénytelenség jogkövetkezmenyei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

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

58. A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

59. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a 2021. december 13. napján megkötött vállalkozási szerződés semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezmenyei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, mivel a szerződés tárgyaként meghatározott tervdokumentációt már elkészítették.

60. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezmenyei alkalmazása körében nem lesz lehetséges, a (6)-(7) bekezdésben foglaltakon túl további bírságot szab ki, amelynek összege – az eset összes körülményét figyelembe véve – legfeljebb a szerződés értékének 15%-a.

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

62. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

a) a jogsértés súlyát,

b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,

c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,

d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,

e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,  
f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat  
figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

63. A Döntőbizottságnak abban nem volt mérlegelési lehetősége, hogy bírságot szabjon-e ki a beszerzővel szemben, mivel a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján arra a terhére megállapított jogsértés miatt köteles volt. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a szerződéses érték nettó 14.900.000.-Ft, a beszerzés egybeszámított értéke pedig nettó 29.500.000.-Ft volt. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a jogsértés súlyát, a közbeszerzés mellőzése az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződések megkötésre kerültek, ellenértéküket pedig a beszerző kifizette a kérelmezett részére, valamint azt is, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c-d) pontjait, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

64. A semmiség alapján alkalmazandó jogkövetkezmény tekintetében a Döntőbizottság rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján kiszabandó közigazgatási bírság a Kbt. hivatkozott rendelkezései alapján elkülönül a Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerinti bírságtól. A bírság kiszabásának alapjául jelen esetben az szolgál, hogy a semmis szerződés alapján a felek a teljesítést megkezdték, a szerződés teljesítése megtörtént és az érvénytelenség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre. A jogalkotó e körben azt rendelte szankcionálni, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésével a felek szerződést kötöttek egymással, amelynek alapján a szerződés teljesítése visszafordíthatatlanul megkezdődött, folyamatban van, illetve lezajlott. A Döntőbizottság a csatolt iratok alapján megállapította, hogy a szerződés alapján a kérelmezett a szolgáltatást megvalósította, annak alapján a beszerző a szerződéses ellenértéket kifizette a részére, így az eredeti állapot nem állítható helyre. A Kúria Kfv.II.37.434/2017/12. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy a közbeszerzési jogsértésért való felelősség objektív, a Döntőbizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy mely okból, vagy milyen vélekedés alapján nem kerültek betartásra a közbeszerzési szabályok. Ebből eredően a jogsértő szerződést kötő, illetve teljesítő mindkét féllel, vagyis az ajánlatkérővel és a kérelmezettel szemben is bírságot szabott ki a Döntőbizottság, a Kbt. 165. § (7b) pontja szerinti bírság mértékénél ugyanakkor figyelembe vette a szerződéses értéket, a beszerzés egybeszámított értékét, valamint a szerződés időtartamát. Kiemelten értékelte továbbá, hogy jelen esetben a közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által. Fentiek alapján az eset összes körülményét figyelembe véve a rendelkező részben meghatározott mértékű bírságot szabta ki. A Döntőbizottság a kérelmezett terhére alacsonyabb mértékben szabott ki bírságot, mert a semmis szerződés megkötéséhez vezető folyamatban közrehatása csekély mértékű volt. A bírság összegének megállapítása során a Kbt. 165. § (7) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben rögzítendő, hogy a szerződéses érték nettó 14.900.000.-Ft, a beszerzés egybeszámított értéke pedig nettó 29.500.000.-Ft volt. A Döntőbizottság a bírság mértékének megállapítása során figyelembe vette a Kbt. 165. § (11) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben a szerződés értékét, azt, hogy a szerződés megkötésére közbeszerzés mellőzésével került sor, amely az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes

jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt. A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés utólag nem reparálható, a szerződés megkötésre került, ellenértékét pedig a beszerző kifizette a kérelmezett részére, valamint azt is, hogy a beszerzés támogatásból valósult meg és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. A Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a jogsértés óta viszonylag hosszú időtartam telt el, továbbá nem értékelte a nem releváns Kbt. 165. § (11) bekezdés c-d) pontjait, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

65. 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.

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

67. Jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.

68. A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény (Dáptv.) 19. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2025. június 26.

*Dr. Fáry Zoltán sk*  
*közbeszerzési biztos*  
*az eljáró tanács elnöke*

*Söpkéz Gusztávné sk*  
*közbeszerzési biztos*

*Dr. Petró Szilvia sk*  
*közbeszerzési biztos*

*A kiadmány hitelül:*

*Kovács Krisztián*  
*titkárságvezető*

**Kapják:**

1. Beszerző képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Hivatalbóli kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Kérelmezett, kizárólag elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága, kizárólag elektronikus úton