



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	103.K.702.074/2024/18.
A felperes:	Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata (1073 Budapest, Erzsébet krt.6.)
A felperes képviselője:	Misefay Ügyvédi Iroda – dr. Misefay Tibor ügyvéd (1055 Budapest, Falk Miksa utca 7.)
Az alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperesi érdekelt képviselője:	dr. Nyerges Éva kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.70/9/2024. 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 156 000 (százötvenhatezer) forint, az alperesi érdekeltnek 54 000 (ötvennégyezer) forint perköltséget.

A 30 000 (harmincezer) forint eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes, mint beszerző 2023. március 14. napján ajánlattételi felhívás elnevezésű dokumentumot küldött a Lidl Magyarország Bt. (a továbbiakban: kérelmezett) részére. Az ajánlati felhívás szerint:
- „Ajánlattételi felhívás tárgya
Önkormányzatunk részére szükségessé vált 11.000 db 10.000,-Forint értékű ajándékkártya sürgős beszerzése.
Feladat leírása
Kérjük, szíveskedjenek ajánlatot adni Önkormányzatunk részére arra vonatkozóan, hogy 11.000 db 10.000,-Ft értékű ajándékkártyát milyen határidővel, és milyen áron tudnak biztosítani részünkre esetlegesen kiszállítással együtt. Kérjük tájékoztassanak a biztosított kártyán lévő összeg felhasználhatóságának idejéről is.”
- [2] A kérelmezett 2023. március 14. napján megküldte ajánlatát a felperes részére, melyhez mellékelte a díjbekérő dokumentumot. Tájékoztatta, hogy a díjbekérőn szereplő összeg

átutalását követően az utalványok kiküldésre kerülnek, a kártya aktiválása ezt követően történik meg. A felperes 2023. március 16. napján rendelte meg az ajándékkártyákat a kérelmezettől, majd ugyanezen a napon elutalta a 110 000 000,-Ft-ot részére. A 2023. március 20. napján kelt átadás-átvételi elismervény tanúsága szerint a felperes az ajándékkártyákat hiánytalanul átvette.

- [3] Az alperesi érdekelthez 2023. november 6. napján közérdekű bejelentés érkezett, melyben a bejelentő előadta, hogy a felperes Képviselő-testülete először a 353/2022. (XII.15.) és a 354/2022. (XII.15.) számú határozataival döntött úgy, hogy 2022. karácsonyára Lidl vásárlási utalványt juttat a kerület lakói részére. A beszerzés értéke 139 380 000,-Ft volt. Ezt követően a 90/2023. (III.14.) számú határozatával úgy döntött, hogy a karácsonykor át nem vett utalványokon felül a kedvezményezett kör kibővítése mellett húsvétra további 110 000 000,-Ft értékben biztosít 10 000,-Ft névértékű Lidl ajándékutalványt. A döntést semmilyen beszerzési vagy közbeszerzési eljárás nem előzte meg.
- Az alperesi érdekelt a bejelentésben foglaltak vizsgálatát a panaszokról a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasz tv.) alapján folytatta le, melynek keretében 2024. január 16. napján a bejelentés érdemi vizsgálata folyamán második alkalommal fordult adatkéréssel a felperes Polgármesteri Hivatala felé. A Polgármesteri Hivatal 2024. január 25. napján kelt válaszlevelében előadta, hogy a 90/2023. (III.14.) számú Képviselő-testületi határozat alapján 11 000 darab egyenként 10 000,-Ft értékű egy évig levásárolható Lidl ajándékkártyát szerzett be. A kártyák gyártását és helyszínrre szállítását a kérelmezett térítésmentesen vállalta.
- [4] Az alperesi érdekelt 2024. február 9-én hivatalbóli eljárást kezdeményezett (a továbbiakban: kezdeményezés) az alperesnél. Indokolása szerint a bejelentés alapján felmerült annak a valószínűsége, hogy a felperes jogellenesen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § (1) bekezdés c) pont cd) alpontja alapján ajánlatkérő szervezetnek minősült, beszerzése a Kbt. 8. § szerinti árubeszerzésnek számított. Kifejtette, hogy a kezdeményezés miatt nem késett el. A Kbt. 197. § (26) bekezdése folytán a Kbt. 152. § (2)-(2a) és (4) bekezdései már alkalmazandók voltak.
- [5] Az alperes D.70/9/2024. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését, a felperessel szemben a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére tekintettel 5 500 000,-Ft bírságot szabott ki. Megállapította, hogy a felperes és a kérelmezett között 2023. március 16. napján létrejött szerződés semmis. Megállapította, hogy a szerződés esetében az eredeti állapot nem állítható helyre, az érvénytelenség jogkövetkezményeként a felperessel szemben további 5 500 000,-Ft bírságot szabott ki.
- [6] A jogorvoslati határidő túllépésével kapcsolatban kifejtette, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdés első mondat második fordulata szerint a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Mód7. tv.) 13. §-ának rendelkezései folytán hatályos Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdések hatályba lépését megelőzően, tehát 2023. szeptember 1-je előtt megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra abban az esetben alkalmazhatók az azokban nevesített határidők, ha a hivatalbóli kezdeményező a jogsértésről 2023. szeptember 1-jét követően szerzett tudomást.

Mivel az alperesi érdekelt a jogsértésről 2023. november 6-án értesült a bejelentéssel, ezért a kezdeményezés vonatkozásában a 2023. szeptember 1-ét követően hatályos Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdés rendelkezései voltak irányadók. Az alperesi érdekelt pedig a Kbt. 152. § (2) bekezdés b) pontjában nevesített határidőn belül kezdeményezte az eljárást, ezért az nem késett el.

- [7] Hangsúlyozta azt is, hogy az alperesi érdekelt a bejelentés vizsgálatát a Panasz tv. alapján folytatta le. Az első adatkérése útján kezdte meg a bejelentés érdemi vizsgálatát. A felperes felé a második adatkérését 2024. január 16-án küldte meg, amelyre a felperes 2024. január 25-én adta meg a választ, ebből következően a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja szerint e határidőtől számítottan állt rendelkezésére 90 nap a kezdeményezés benyújtására. Mivel azt 2024. február 9-én tette meg, ezért az határidőben beérkezettnek volt tekintendő. Nem merült fel továbbá olyan kérdés, amely miatt indokolt lett volna az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelemmel való megkeresése.
- [8] Döntését az ügy érdemében azzal indokolta, hogy a felperes jogtalanul mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását a kezdeményezésben megjelölt szerzési eljárást érintően. A felperes a Kbt. 5. § (1) bekezdés cd) pontja szerinti ajánlatkérő szervezetnek számított, a szerződés szerinti ügylet visszterhes volt, a szerzés pedig a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősült. A szerzési igényt nem az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) szempontjából, hanem a Kbt. rendelkezései alapján kellett vizsgálni. Az Áfa tv. adózási és nem közbeszerzési kérdéseket rendez, ezért az Áfa tv. vizsgálata és a szolgáltatásra vonatkozó fogalma alapján nem lehetett megítélni a közbeszerzési kötelezettség fennállásának hiányát.
- [9] Azt sem fogadta el, hogy a szerzés tárgya pénzügyi szolgáltatás lett volna. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 3. §-a határozza meg a pénzügyi szolgáltatásnak és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásnak minősülő tevékenységek körét, amelyek – a 3. § (3) bekezdés szerint – csak a Magyar Nemzeti Bank engedélyével végezhetők. A Hpt. 7. § (1), 8. § (1) és 9. § (1), 11. § (1) bekezdésekben rögzített rendelkezései alapján betéti társaság nem végezhet pénzügyi szolgáltatást. Mivel a kérelmezett betéti társaság, ezért pénzügyi szolgáltatás nyújtására nem jogosult. A cégkivonatában sem pénzügyi szolgáltatás, sem kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nem szerepel, élelmiszer kiskereskedelemmel foglalkozik, amelyből következően a szerzés tárgya nem lehet pénzügyi szolgáltatás. A felperes tehát nem alkalmazhatta a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontját sem a becsült érték meghatározására, mert a szerzés tárgya nem banki és egyéb pénzügyi szolgáltatás.
- [10] Az ajánlattételi felhívás szerint a szerzés tárgya meghatározott névértékű ajándékkártya beszerzése volt, ráadásul arról a kérelmezett átadás-átvételi elismervényt is kiállított. A felperes a felhívásban az ajándékkártya határidejét is meghatározta. E körülmények szintén kizárták annak a szolgáltatásmegrendelésként való minősítését. A Bizottság 2007. november 28-i a közös közbeszerzési szószedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló 213/2008/EK Rendelete (a továbbiakban: CPV Rendelet) szerint – közbeszerzési jogi szempontból tekintve – a szerzés tárgya: értékjelzéssel ellátott papír,

amelyhez a 22420000CPV kódot rendeli. A felperes által beszerzett ajándékutalványok értékjelzéssel ellátott papírként forgalomképes és birtokba vehető ingó dolognak minősülnek, így a felperes beszerzése árubeszerzésnek feleltethető meg. A közbeszerzés becsült értéke nettó 110.000.000 forint, mely összeg meghaladja a 2022. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt, amelyre tekintettel a felperesnek a Kbt. második része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A beszerzési igény becsült értékének meghatározása az ajánlatkérő feladata, annak következményei az ajánlatkérőt terhelik.

- [11] A bíróság kiszabása a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján kötelező volt, mert a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósul meg. A bíróság összege meghatározásakor figyelemmel volt arra, hogy súlyos jogsértés valósult meg, a jogsértés már nem volt reparálható. A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése nem csupán közbeszerzési jogi szempontból súlyos jogsértés, mert a közpénzek felhasználásának átláthatósága szenvedett csorbát, és annak gazdaságossága, ellenőrzése hiúsult meg. A felperessel szemben ugyanakkor az adott beszerzés vonatkozásában korábban nem állapított meg jogsértést, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között hosszabb idő telt el, valamint a közbeszerzés nem támogatásból valósult meg.
- [12] A szerződés semmisségét – a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontjára figyelemmel – a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja alapján állapította meg. Az eredeti állapot helyreállíthatatlansága okán a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján további bírságot szabott ki. Ennek körében értékelte a felperes együttműködő magatartását és azt a körülményt, hogy nem lehetett megállapítani, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. Korábban nem állapított meg jogsértést a vizsgált beszerzési eljárással összefüggésben sem vonatkozásában. A terhére értékelte viszont, hogy a jogsértés súlyos és figyelembe vette a beszerzés értékét is e körben.

A felperes keresete, az alperes védirata

- [13] A felperes az alperes határozatát keresettel támadta, melyben kérte elsődlegesen annak megváltoztatását akként, hogy a bíróság állapítsa meg a Kbt. 4. § (1) bekezdése sérelmének hiányát és a szerződés érvényességét. Másodlagosan az alperes döntésének megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Harmadlagosan a pénzbírság mellőzését vagy 100.000 forintra mérséklését kérte.
- [14] Elsődlegesen kiemelte, hogy a kezdeményezés elkésettnek minősült. A jogsértés időpontja 2023. március 16-a volt, ezért a hivatalbóli kezdeményezésre nyitva állt határidőre a Mód7. tv. hatályba lépését megelőzően érvényes Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő kellett volna, hogy alkalmazandó legyen. Mivel az alperesi érdekelt a jogsértésről 2023. november 6-án szerzett tudomást, ezért a 2024. február 9-én benyújtott kezdeményezés elkésettnek számított. A Panasz tv. szerinti eljárás lefolytatásának nem volt jelentősége a jogsértés tudomására jutásának időpontja meghatározásánál. Amennyiben a 2023. szeptember 1-től hatályos Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdése alkalmazható lenne, akkor azzal a hatályba lépését megelőző időszakban megvalósított jogcselekmények miatti felelősségre vonás újbóli lehetőségét teremtené meg. Ez pedig a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközne, amely így a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelv (a továbbiakban: Jogorvoslati Irányelv) (25) és (27) preambulum

bekezdéseinek sérelmét eredményezi. Erre tekintettel indítványozta az előzetes döntéshozatali eljárás iránti kezdeményezés benyújtását az EUB-hoz azzal a kérdéssel, hogy 2023. szeptember 1-től hatályos Kbt. 152. § (2) és (2a) bekezdése jogszerűen alkalmazható-e a Kbt. 197. § (26) bekezdése alapján ezen időpontot megelőzően megvalósult jogsértések esetén.

- [15] Az ügy érdemi megállapításainál továbbra is azon álláspontra helyezkedett, hogy a beszerzés tárgyát a Kbt. 8. § (4) bekezdése és a 17. § (4) bekezdés b) pontja alapján nem árubeszerzés, hanem egyéb pénzügyi szolgáltatás beszerzése képezte. Ebből következően jogszerűen mellőzte a közbeszerzési eljárást a beszerzés tárgya tekintetében. A beszerzéssel kapcsolatos kérdések vizsgálata során az irányadó valamennyi hatályos jogszabályra figyelemmel kellett lenni, mivel a Kbt.-n túlmenően más hatályos jogszabályok rendelkezéseit is be kell tartani. Ebből következően az Áfa tv. meghatározott rendelkezései is relevanciával bírtak. Így a 9. § (1) és (2) bekezdései, valamint a 259. § 15. pontja, amelyek alapján – a Kbt. 8 § (2) bekezdésével összhangban – megállapítható volt, hogy az ajándékkártya nem volt birtokba vehető dolognak tekinthető, hanem készpénzhelyettesítő eszköznek minősült. Azon körülmény, hogy az ajándékkártyák fizikai értelemben a birtokába jutottak, nem alapozták meg a beszerzés árubeszerzéssé minősítését. Az ajándékkártya az Erzsébet-utalvánnyal lényegében egyezőnek minősült, amelyet az Erzsébet-utalvány kibocsátásáról szóló 39/2011. (XII. 29.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet) 3. §-a szolgáltatás beszerzésnek tekint. A CPV kódoknak szintén nem lehetett relevanciája. Egyebekben annak helyes besorolása „66000000-0 Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások” lett volna.
- [16] A pénzhelyettesítő eszköznel, azaz a pénzügyi szolgáltatásnál viszont önmagában a Kbt. alapján nem lehetett egyértelműen meghatározni annak tartalmát, mivel a Kbt. 17. § (4) bekezdés b) pontjában rögzített „egyéb pénzügyi szolgáltatás” fogalmat a Kbt. egyáltalán nem definiálja. A Kbt. a pénzügyi szolgáltatás fogalmát sem határozza meg és egyáltalán nem utal a Hpt. rendelkezéseinek figyelembevételére. Utóbbi jogszabály ráadásul egyáltalán nem volt alkalmazható. A Hpt. ugyanis nem tartalmazta az „egyéb pénzügyi szolgáltatás” fogalmát, csupán a „pénzügyi szolgáltatás”-ét.
- [17] Megjegyezte azt is, hogy az ajándékkártyák kizárólag a kérelmezett zártkörű hálózatán belül voltak használhatók, ezért az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2009/110/EK irányelve (a továbbiakban: Pénzhelyettesítő eszköz Irányelv) (5) preambulum bekezdésével összhangban is szolgáltatásnak voltak tekintendők.
- [18] A kiszabott bírságot illetően hangsúlyozta, hogy a beszerzés tárgyának, különösen annak sajátosságainak figyelembevétele a bírság összegének megállapítása során nem történt meg. Az ajándékkártyákat ellenérték kérése nélkül, maradéktalanul kiosztotta a rászorultak között. A közbeszerzés valós értéke is értékelési körön kívül maradt. A rászorulókat részére ellenérték nélkül történő kiosztás miatt a beszerzés értéke valójában 0 forint volt. Sérelmezte azt is, hogy hasonló tárgyban más állami-és önkormányzati szervek szintén nem folytattak le közbeszerzési eljárást, a Kbt. releváns rendelkezései többféle jogértelmezésre adtak lehetőséget, a jelen ügygel hasonló ügyben irányadó hatósági vagy bírósági döntés még nem született, illetve saját maga jóhiszeműen járt el. Álláspontja szerint, az alperes szándékosság hiányát, mint enyhítő körülményt nem értékelte.
- [19] Az alperes a védiratában a felperes keresetének elutasítását kérte. Álláspontja szerint a kezdeményezés nem minősült elkésettnek, a Panasz tv. szerint lefolytatott eljárás a szubjektív

határidő szempontjából relevanciával bírt. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nem indokolt. A felperesnek a beszerzést illetően közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Az Áfa tv. rendelkezései nem voltak irányadók, a Hpt. releváns rendelkezései alapján pedig megállapítható volt, hogy a kérelmezett nem minősült pénzügyi intézménynek, amely pénzügyi szolgáltatás végzésére lett volna jogosult. A bírságok kiszabása során a Kbt. szerinti releváns szempontokat értékelte.

- [20] Az alperesi érdekelt nyilatkozatában szintén a kereset elutasítását kérte. Kiemelte, hogy helytállóan jutott az alperes arra a következtetésre, hogy a kérelmezett nem minősült a Hpt. szerint pénzügyi intézménynek, ezért kizárt volt az ajándékkártya átadás pénzügyi szolgáltatáskénti minősülése. A KIM rendelet 2020. július 8-a óta nincs hatályban.

A bíróság döntése és annak jogi indokai

- [21] A kereset – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [22] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított közigazgatási perben a közigazgatási jogvitát, az alperesi határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűségét a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (4) bekezdésére figyelemmel, a Kp. 85. § (1)-(2) bekezdése értelmében a meghozatalának időpontjában fennálló tények alapján, a kereseti kérelem korlátai között vizsgálta. A bíróság az ügyet a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el. Az ítéleti tényállást a perbeli nyilatkozatok, a csatolt iratok és a közigazgatási eljárás iratanyaga alapján állapította meg.
- [23] A bíróságnak a jelen ügyben érdemét illetően arról kellett döntenie, hogy az alperes helytállóan jutott-e arra a következtetésre, hogy a felperes a Kbt. 4. §-ában foglaltakkal ellentétesen elmulasztott a szerződésben nevesített ajándékkártyák beszerzését illetően közbeszerzési eljárást lefolytatni. Előjáróban a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontja szerint hivatalból azt vizsgálta, hogy az Áfa tv. és a Hpt. alapján tett alperesi határozati megállapítások semmisséget eredményezhetnek-e. Megállapította, hogy az alperes a döntését a Kbt. szabályaira alapította az ügy érdemére tartozó kérdések vizsgálatakor, az Áfa tv. rendelkezéseit azért vette figyelembe, mert arra a felperes hivatkozott, érveivel erre reflektált. A beszerzés felperes általi minősítése továbbá szükségessé tette a pénzügyi szolgáltatás Hpt. szabályai szerinti meghatározását. A bíróság ezért semmisséget nem észlelt.
- [24] A továbbiakban a felperesnek a kezdeményezés elkésztését érintő hivatkozását tekintette át, amely a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott, a perben nem orvosolható jogsérelmet eredményezhetett volna.
- [25] A Kbt. 197. § (26) bekezdése értelmében e törvénynek a Mód7. tv. által módosított 152. § (2)-(2a) és (4) bekezdését az ezen rendelkezések hatálybalépését követően megvalósult jogsértések, valamint az ezen rendelkezések hatálybalépését megelőzően megvalósult jogsértések miatt kezdeményezett jogorvoslati eljárásokra is alkalmazni kell, ha a hivatalbóli kezdeményező az ilyen jogsértésekről az ezen rendelkezések hatálybalépése után szerzett tudomást.
- [26] A Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja alapján, ha az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet közbeszerzési jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányuló, jogszabályban meghatározott ellenőrzést vagy más eljárást folytat le, ez a személy vagy szervezet a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását a (2) bekezdésben

meghatározott időtartamokon belül, de legfeljebb az a) pont szerinti közlés hiányában az ellenőrzés, illetve eljárás lezárására irányadó határidő lejártától számított kilencven napon belül kezdeményezheti.

- [27] A kezdeményezés elkésztettsége tekintetében elsőként azt kellett megvizsgálni, hogy felmerült-e a Mód7 tv.-vel bevezetett hivatalbóli kezdeményezési eljárási határidős rezsimmél annak Alaptörvénnyel, illetve az uniós joggal való összeütközése. A bíróság utal arra, hogy az előtte folyamatban lévő más ügyben saját maga kezdeményezte az Alkotmánybíróság utólagos egyedi normakontroll eljárását a Kbt. 197. § (26) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részelemét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmába való ütközéséről. Az Alkotmánybíróság ennek eredményeként hozta meg a 3205/2025. (VI.23.) AB határozatát (a továbbiakban: Határozat). Ennek indokolása [48]-[53] pontjaiban egyértelműen állást foglalt amellett, hogy e rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja megállapítható volt, azaz a visszaható hatályú jogalkotás tilalma vonatkozásában nem állt fent. A bíróságnak a jelen ügyben e tény a Határozat erga omnes jellege okán adottnak kellett tekintenie. Mivel az a felperes által sem volt vitatott, hogy az alperes tudomására a jogsértés 2023. szeptember 1-jét követően jutott, ezért vonatkozásában – a Kbt. 197. § (26) bekezdése alaptörvény-konformitására tekintettel – a Mód7 tv. által módosított Kbt. 152. § (2a) bekezdés) b) pontjának rendelkezései voltak irányadók.
- [28] Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése e körben szükségtelen volt a bíróság részéről. Az Alkotmánybíróság ugyanis a hivatkozott döntésével részletekre hatóan vizsgálta a Kbt. 197. § (26) bekezdésének alkotmányos követelményeknek való megfelelését. A Jogorvoslati Irányelv fő szabály szerint a közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők részére kívánja szavatolni a jogorvoslatihoz való jog minél nagyobb mértékben való és hatékony érvényesülését. A hivatalbóli kezdeményezések nem tartoznak e körbe, így az sem, hogy a Kbt. 197. § (26) bekezdése folytán alkalmazandó új kezdeményezési határidők a hatálybalépését, azaz 2023. szeptember 1-et megelőző időszak során feltárt jogsértéseknél is az ezen időpontot követően hatályos kezdeményezési határidők irányadók. A hazai jogalkotás magasabb szintű védelmet biztosított ezáltal a jogorvoslatihoz való jog érvényesülésénél a Jogorvoslati Irányelvhez képest. Az alperesi érdekelt pedig hivatalbóli kezdeményezőként tette meg a kezdeményezést. A Határozat – a [26] bekezdésben hivatkozottak szerint – a Kbt. 197. § (26) bekezdésének alaptörvény-konformitását deklarálta. Erre tekintettel az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének alkalmazása is felmerülhet, azaz a Határozat az Alaptörvény jogállamisági klauzulájának értelmezését ugyanazon körben, a visszaható hatályú jogalkotás általános jogelvének értelmezésénél az Európai Unió Bírósága részéről szükségtelenné teszi. Ebből következően a bíróság a tárgyaláson végzésével elutasította a felperes előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmét.
- [29] Ezt követően a bíróságnak a kezdeményezés esetleges elkészttségénél arról kellett állást foglalnia, hogy az a Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja szerinti 90 napos határidőn belül érkezett-e meg az alpereshez, a jogsértés időpontjának mely dátum volt tekintendő. Az alperes helytállóan mutatott rá arra, hogy az időpont meghatározásánál a bejelentés kivizsgálásától nem lehetett eltekinteni. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja maga rendelkezik akként, hogy a jogsértés feltárására vagy jogkövetkezményeinek alkalmazására irányadó eljárás lezárásától számítandó e határidő. Ekkor állapítható meg ugyanis a bizonyított saját észlelés. (9/2020. (V.28. AB határozat indokolás [45] pontja) Erre tekintettel a jogsértés időpontjára nem a bejelentés megtételének 2023. november 6-ai időpontja, hanem az eljárási intézkedések megtételét követő bizonyosság elérése számított relevánsnak. Az pedig tényként volt kezelendő, hogy a bejelentés folytán indult panasz eljárásban az alperes 2024. januárjában két

adatkérést is intézett a felperes irányába annak kivizsgálásához. A felperes második adatkérésre adott válaszával tárta fel teljeskörűen az alperes számára a jogsértést kellő bizonyossággal. Ennek időpontja 2024. január 25-e volt. Ebből következően ezen időponthoz kellett viszonyítani a kezdeményezés 2024. február 9-i dátumát. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés b) pontja szerinti rendelkezésekkel összhangban viszont így a kezdeményezés nem számított elkésztetnek. A bíróság egyebekben utal arra, hogy amennyiben a felperes által alkalmazni kért 2023. szeptember 1-jét megelőző szabályozás lett volna hatályban a Kbt.-ben, a kezdeményezés a hivatkozott 60 napos szubjektív határidőn belül sem lett volna elkésztetnek tekintendő. Mindezek alapján nem történt a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja szerinti, az eljárás lényeges szabályait megszegő, a peres eljárás során már nem orvosolható jogsértés az alperes részéről.

- [30] A Kbt. 4. § (1) bekezdése értelmében a 15. § (1) bekezdése szerinti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, építési vagy szolgáltatási koncesszió (ideértve a védelmi és biztonsági tárgyú koncessziót is) megkötése érdekében az 5–7. §-ban ajánlatkérőként meghatározott szervezetek az e törvény szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni. A (2) bekezdés alapján a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.
- [31] A Kbt. 8. § (2) bekezdése szerint az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is. A (4) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.
- [32] A Kbt. 9. § (8) bekezdése e) pontja értelmében e törvényt – ha a beszerzés tárgya szolgáltatás megrendelése – nem kell alkalmazni az értékpapírok vagy a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló törvényben meghatározott egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásával, eladásával, vételével vagy átruházásával kapcsolatos, a CPV-ben a 66100000-1 CPV kód alá tartozó (a 66110000-4 CPV kódtól a 66190000-8 CPV kódig megjelölt) pénzügyi szolgáltatások, jegybanki szolgáltatások, valamint az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz és az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében végzett műveletek esetén.
- [33] A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és Tanács 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Közbeszerzési Irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 8. pontja alapján „árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés”: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya termékek megvásárlása, lízingje, bérlete vagy részletvétele, vételi joggal vagy anélkül. Az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés mellékesen beállítási és üzembe helyezési műveletekre is kiterjedhet.
- [34] A bíróság elsőként utal arra, hogy az ügy érdemét érintő kérdésekben figyelembe vette a jelen per feleivel és tárgyával azonos 106.K.702.075/2024/19. számú ítéletben foglaltakat, az abban leírtakkal egyetértett. Rögzítendő, hogy az árubeszerzés fogalmát a hazai jogalkotó a Kbt. 8. § (2) bekezdésében a Közbeszerzési Irányelv irányadó rendelkezéseivel összhangban szabályozta. Ennek magját pedig a forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog képezi. Árunak minősül az uniós jog egységes fogalomhasználatában általában minden olyan dolog

termék, amelynek értéke pénzben kifejezhető, birtokba vehető és kereskedelmi ügylet tárgya lehet. (C-301/14. számú Pfortenhilfe-Ungarn ítélet [EU:C:2015:793] 47. pontja). Ez azzal a következménnyel jár, hogy a Kbt. az árubeszerzésre saját és önálló fogalomrendszert használ, mert abban konkrétan definiálásra kerültek a lényeges tartalmi elemek. Ebből következően – külön rendelkezés hiányában – más jogszabályok tartalma nem bírhatott relevanciával.

- [35] Az alperes jogszerűen tulajdonított tehát jelentőséget a beszerzés tárgyát képező ajándékkártyáknál annak, hogy azoknál a szerződéshez kapcsolódóan a felperes a kérelmezettel átadás-átvételi elismervényt is kiállított, illetve az ajándékkártya felhasználhatóságának határidejét is meghatározta. Az, hogy konkrét névértékkel is rendelkeztek, szintén azok árubeszerzési jellegét erősítette meg. A felperes az ajándékkártyákat a címzetteknek – nyugdíjasok, kiskorú gyermeket nevelők – adta át, amelyeket a névértékkel való rendelkezés okán így a kérelmezettnél konkrétan felhasználhattak vásárlás céljából. A felperes hivatkozásával szemben az Áfa tv. rendelkezéseinek relevanciája nem lehetett. Ez abból következett, hogy a Kbt. 8. § (2) bekezdése – a [34] bekezdésben bemutatottak szerint – kifejezett árubeszerzési fogalomról rendelkezik. Az egyedi fogalom használat okán viszont – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – nem nyílt lehetőség arra, hogy más jogszabály, így egy adójogszabály, az Áfa tv. eltérő rendelkezései legyenek figyelembe vehetők az árubeszerzés fogalmának értelmezésénél.
- [36] Az árubeszerzési jelleg cáfolatára nem lehetett alkalmas a pénzügyi szolgáltatásra való hivatkozás sem. Az alperes helytállóan emelte ki, hogy a pénzügyi szolgáltatás fogalma a Kbt. rendelkezése hiányában szükségszerűen összetartozott és levezethető volt a Hpt. rendelkezéseiből, annak kontextusában kellett értelmezni. A Hpt. adja meg ugyanis a pénzügyi szolgáltatás nyújtásának törvényi követelményeit. Ebből következően – a Kp. 85. § (3) bekezdés b) pontja szerinti hivatalbóli vizsgálat elvégzéséből megállapíthatóan – az alperes hatáskörrel rendelkezett a Hpt. rendelkezéseinek értelmezésére a Kbt. 8. § (2) és (4) bekezdésénél, valamint a 9. § (8) bekezdése pontjánál. A kérelmezett viszont a Hpt.-ből fakadó, szigorúan szabályozott pénzügyi piac keretei között nem nyújthatott pénzügyi szolgáltatást. Nem minősült a pénzügyi szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlen pénzügyi intézmények egyikének sem. Ezek – a Kbt. árubeszerzési fogalmának értelmezése mellett – kétségtelenül kizárták az ajándékkártyák Hpt. szerinti pénzügyi szolgáltatásnak való minősülését. E körben nem bírt relevanciával az sem, hogy a pénzügyi szolgáltatás az „egyéb” jelzővel szerepelt-e vagy sem. A kérelmezett semmilyen pénzügyi szolgáltatás nyújtására nem volt jogosult.
- [37] Az alperes a CPV kódot is helytállóan azonosította a CPV rendelet szerint „értékjelzéssel ellátott papír”-ként. Az alperesi érdekelt helytállóan mutatott rá arra, hogy a felperes által megadott CPV kód nem is egy konkrét pénzügyi szolgáltatást azonosít, hanem csupán egy kódcsoport megjelölésére szolgált. A felperes tehát maga sem tudta a beszerzést pénzügyi szolgáltatásként a CPV kódrendszerben pontosan azonosítani, amely nem a kódrendszer hiányosságaira volt visszavezethető. Az Erzsébet-utalványok nem voltak azonosak és összevethetők az ajándékkártyákkal. Utóbbiak értékét ugyanis a felperes csupán kezelte, az nem minősült a részére történő kifizetésnek, ezért azt nem kellett a beszerzés becsült értékébe beszámítani. Ellenben az Erzsébet utalványok kibocsátója ténylegesen szolgáltatási tevékenységeket végzett. Ráadásul a KIM rendelet nem is volt hatályban az ajándékkártyák beszerzésének időpontjában.

- [38] A Pénzhelyettesítő-eszköz Irányelvnek ugyancsak nem volt relevanciája a felperes beszerzésének minősítése kérdésében. Attól, hogy a kérelmezett ajándékkártyája az (5) preambulumbekzdés szerint esetleg „zártkörű hálózaton” belül használható vagy „előre fizetett eszközökön tárolt, meghatározott igények kielégítését szolgáló monetáris érték”-nek, esetleg „elektronikus pénz”-nek minősült, nem válhatott még a Pénzhelyettesítő-eszköz Irányelv szerinti szolgáltatássá sem. Az Irányelv rendelkezéseivel szemben az ajándékkártyák ugyanis csupán meghatározott körű termékek és szolgáltatások vásárlására voltak alkalmasak. Így az ajándékkártyák beszerzése nem számíthatott ezen okból sem közbeszerzési értelemben szolgáltatássá, mert ilyen szűkített típusú ügyletekre a Pénzhelyettesítő-eszköz Irányelv hivatkozott preambulumbekzdése nem tartalmazott rendelkezést.
- [39] A Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg. A (7) bekezdés szerint a (6) bekezdésben meghatározott bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetén a jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15%-a. A (7b) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapítja, hogy az eredeti állapot helyreállítása a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei 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. A (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.
- [40] Elsőként megállapítandó, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja kötelező jelleggel írja elő a közbeszerzési eljárás jogszerűtlen mellőzése esetén a bírság szankciójának alkalmazását. Mivel e feltétel fennállt, ezért a felperes bírság mellőzése iránti kérelmének teljesíthetősége fogalmilag kizárt volt.
- [41] A Kp. 85. § (5) bekezdése alapján mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
- [42] Rögzítendő, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntés akkor jogszerű, ha a hatóság az egyedi ügy sajátosságait megfelelően, logikusan, a súlyukhoz igazodóan értékeli,

indokolásában számot ad a mérlegelés folyamatáról; mely körülményt, milyen súllyal értékelt, melyet hagyott figyelmen kívül, illetve mindezt milyen okból tette. (Kfv.V.37.095/2023/4-I. [40] bekezdés) Amennyiben a Kp. 85. § (5) bekezdéséből levezethető kritériumoknak nem tesz eleget, akkor a mérlegelési jogkörének gyakorlása okszerűtlennek minősül.

- [43] A bíróság kiszabása során az alperes a 165. § (11) bekezdése szerinti szempontokat az ügy egyedi körülményeire tekintettel vette figyelembe. Mérlegelése okszerűségéhez pedig ez volt szükséges. Így az, hogy valamennyi általa lényegesnek vélt körülményt értékeljen és azokat, amelyeket a felperes javára és terhére értékelt, meg is jelenítsen abban. Ez a szükséges mértékben megtörtént a döntésben. Megjelenített olyan szempontokat, amelyeket súlyosító körülményként vett figyelembe – a közbeszerzés mellőzése okán bekövetkező átláthatatlan közpénzfelhasználás – és megjelölt olyat is, amelyet a javára – korábbi jogsértés hiányának meg nem állapítása – értékelt. Az, hogy a felperes ettől eltérő szempontok figyelembevételét kívánta, nem járhatott az alperesi mérlegelés gyakorlásának jogszerűtlenségével. A felperes a jogsértés súlyát vitatta, e körben viszont az alperes szintén megfelelően indokolt, az általa relevánsnak ítélt körülményeket vette figyelembe. A felperes jóhiszeműségének értékelése sem maradt el részéről, ugyanis nem állapított meg a felperes terhére nyilvánvaló szándékosságot. Ezzel értékelte ezt a körülményt is.
- [44] A fentiek alapján az alperes helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a Kbt. 4. §-ának rendelkezésével ellentétes módon elmulasztotta az ajándékkártyák tekintetében a közbeszerzési eljárás lefolytatását. A bíróság kiszabása körében pedig okszerűen értékelte a rendelkezésre álló körülményeket és azokkal összhangban döntött annak összegéről. Ebből következően bíróság felperes keresetét a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján elutasította.
- [45] A bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 82. §-a és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte a pervesztes felperest a kamarai jogtanácsos által képviselt alperes és az alperesi érdekelt perköltségének megfizetésére. A perköltség összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdése, valamint 4.§ (1) bekezdés a) pontja és bekezdése alapján az alperes és az alperesi érdekelt által előterjesztett költségjegyzéken felszámítottakkal egyezően állapította meg, mert a felszámított költségigények a védirat tartalmára és a tárgyaláson előadott érvelésekre tekintettel megalapozott volt, összhangban állt a megjelölt munkaóra nagyságával.
- [46] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés h) pontjában biztosított tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt, az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerint meghatározott összegű kereseti illeték a felperes Itv. 5. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt személyes illetékmentességére figyelemmel a Pp. 102. § (1) és (6) bekezdései alapján az állam terhén marad.
- [47] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Záró rész

Budapest, 2025. október 8.

dr. Sára Katalin s.k.
a tanács elnöke

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

dr. Tombor Csaba s.k.
bíró

