



Fővárosi Törvényszék

| | |
|--|--|
| Az ügy száma: | 106.K.702.075/2024/19. |
| Felperes: | Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata (1073 Budapest, Erzsébet körút 6.) |
| A felperes képviselője: | Misefay Ügyvédi Iroda (1055 Budapest Falk Miksa utca 7. eljáró ügyvéd: dr. Misefay Tibor ügyvéd) |
| Alperes: | Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.) |
| Az alperes képviselője: | Dr. Petró Szilvia kamarai jogtanácsos |
| Alperesi érdekelt: | Közbeszerzési Hatóság Elnöke |
| Az alperesi érdekelt képviselője: | (1026 Budapest, Riadó utca 5.) Dr. Nyerges Éva kamarai jogtanácsos |
| A per tárgya: | közbeszerzési ügyben hozott D.71/10/2024. számú határozat jogszerűségének vizsgálata |

Í t é l e t:

A Fővárosi Törvényszék a keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 500.000 (ötszázezer) forint, az alperesi érdekeltnek 500.000 (ötszázezer) forint perköltséget.

A 30.000 (harmincezer) forint eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes képviselő-testülete 2023. október 18-án a 318/2023. (X. 18.) számú határozatával 220.000.0000 Ft értékben vásárlási utalvány beszerzést hagyott jóvá 2023 karácsonyára. 2023. október 19. napján ajánlattételi felhívást küldött a Lidl Magyarország Élelmiszer Bt. (a továbbiakban: kérelmezett) részére, melynek tárgya 11.000 db 20.000 forint értékű ajándékkártya sürgős beszerzése volt. Az utalványok beszerzését közbeszerzési eljárás nem előzte meg. A kérelmezett ajánlatában 2023. november 24. napjára vállalta az igényelt ajándékkártyák rendelkezésre bocsátását az ajándékkártyák értékének megfizetése ellenében, további költség felszámítása nélkül. A felek ezen feltétellel 2023. november 10-én megállapodást kötöttek, mely alapján a felperes 2023. november 21-én elutalt 220.000.000 Ft-ot a kérelmezettnek és 2023. november 23-án az ajándékkártyákat átvette.
- [2] Az alperesi érdekelt – közérdekű bejelentés alapján – 2024. február 9. napján hivatalbóli eljárást kezdeményezett az alperesnél, melyben indítványozta a felperessel szemben a Kbt. 4. § (1) bekezdés megsértésének megállapítását és a Kbt. 165. § (6) bekezdés *a*) pont szerinti jogkövetkezmény alkalmazását. Indokolása szerint a felperes a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § (1) bekezdés *c*) pont *cd*) alpontja alapján

ajánlatkérő szervezetnek minősül, beszerzése a Kbt. 8. § szerinti árubeszerzésnek minősül akár annak alapján, hogy a beszerzés a kérelmezett által forgalmazott termékek megvásárlása irányul, amit a felperes ajándékkutalványok formájában biztosított az érintett lakosok részére, akár annak alapján, hogy a beszerzés tárgya a fizikai értelemben vett kártyák, mint áruk beszerzése volt. A felperes megalapozatlanul hivatkozik a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos becsült érték számítási módszerre, a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b*) pontja nem alkalmazandó.

- [3] A felperes jogorvoslati eljárás során előterjesztett észrevétele szerint a vásárlási utalványok beszerzése szolgáltatásmegrendelésnek minősül. A kérelmezett által forgalmazott termékeket nem a beszerző, hanem az ajándékkártya birtokosok vásárolják meg közvetlenül a kérelmezettől, ezért a Kbt. 17. § (4) bekezdése *b*) pontját jogszerűen vette figyelembe. Álláspontja alátámasztásául az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvényre (a továbbiakban: Áfa tv.), az Erzsébet-utalvány kibocsátásáról szóló 39/2011. (XII. 29.) KIM rendeletre (a továbbiakban: KIM rendelet), az Európai Parlament és a Tanács 2009. szeptember 16-i 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 2009/110/EK irányelvére (a továbbiakban: 2009/110/EK irányelv) hivatkozott.

Az alperes határozata

- [4] Az alperes 2024. április 18 -án kelt D.71/10/2024. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését és a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére tekintettel a felperessel szemben 11.000.000 Ft bírságot szabott ki. Megállapította, hogy a felperes és a kérelmezett között 2023. november 10-én létrejött megállapodás semmis, hivatalból megállapította, hogy a szerződés esetében az eredeti állapot nem állítható helyre, melyre tekintettel az érvénytelenség jogkövetkezményeként a felperessel szemben további 11.000.000 Ft bírságot szabott ki.
- [5] Indokolása szerint a felperes a Kbt. 5. § (1) bekezdés *cd*) pontja szerinti ajánlatkérő szervezet, az ügylet visszterhes, a beszerzés a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősül. A beszerzési igényt nem az Áfa tv. szempontjából, hanem a Kbt. rendelkezései alapján kell vizsgálni. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (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 végezhető. A Hpt. 7. § (1), 8. § (1) és 9. § (1), 11. § (1) bekezdésekben rögzített rendelkezései alapján betéti társaság nem végezhet pénzügyi szolgáltatást. Figyelemmel arra, hogy a kérelmezett betéti társaság, ezért pénzügyi szolgáltatás nyújtására nem jogosult; a cégkivonatában sem pénzügyi szolgáltatás, sem kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nem szerepel, élelmiszer kiskereskedelemmel foglalkozik, melyből következően a beszerzés tárgya nem lehet pénzügyi szolgáltatás. A felperes nem alkalmazhatja a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b*) pontját, mert a beszerzés tárgya nem banki és egyéb pénzügyi szolgáltatás. Az ajánlattételi felhívás szerint a beszerzés tárgya meghatározott névértékű Lidl ajándékkártya beszerzése volt. A Bizottság 2007. november 28-i a közös közbeszerzési szöszedetről (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 beszerzés tárgya: értékjelzéssel ellátott papír, amelyhez a 22420000CPV kódot rendel. A felperes által beszerzett ajándékkutalványok értékjelzéssel ellátott papírként forgalomképes és birtokba vehető ingó dolognak minősülnek, így a felperes beszerzése árubeszerzésnek feleltethető meg. A közbeszerzés becsült értéke nettó

220.000.000 forint, mely összeg meghaladja a 2023. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt (250.000 euró / 75.245.700 forint), melyre 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.

- [6] A bírság kiszabása a Kbt. 165. § (6) bekezdés *a*) pontja alapján kötelező, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósul meg. A bírság mértéke a közbeszerzési eljárás becsült értékének legfeljebb 15%-a. A bírságösszeg meghatározásakor figyelemmel volt arra, hogy súlyos jogsértés valósult meg, a jogsértés már nem volt reparálható, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése nemcsak 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.
- [7] A szerződés semmisségét a Kbt. 165. § (2) bekezdés *g*) pontja alapján állapította meg a Kbt. 137. § (1) bekezdés *a*) pontjára figyelemmel; az eredeti állapot helyreállíthatatlanságát a Kbt. 165. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, amelyre tekintettel 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, valamint, hogy korábban nem állapított meg jogsértést a vizsgált beszerzési eljárással összefüggésben; terhére értékelte, hogy a jogsértés súlyos és figyelembe vette a beszerzés értékét.

A kereset, a védírat, az érdekelt észrevétele

- [8] A felperes az alperes határozatát keresettel támadta, melyben kérte elsődlegesen annak megváltoztatását akként, hogy a bíróság állapítsa meg a Kbt. 4. § (1) bekezdését nem sértette meg és a kérelmezettel megkötött szerződése érvényes; másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését; harmadlagosan a pénzbírság mellőzését vagy 100.000 forintra mérséklését. Perköltséget igényelt a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet (a továbbiakban: IM r.) 3. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján.
- [9] Hivatkozása szerint az alperes jogsértően állapította meg, hogy a beszerzés tárgyát a Kbt. 8. § (2) bekezdés szerinti árubeszerzés képezte. A beszerzés tárgya a Kbt. 8. § (4) bekezdése és 17. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti egyéb pénzügyi szolgáltatás beszerzése volt. A szolgáltatás megrendelése a következő tevékenységeket foglalta magába: „az ajándékutalványok forgalmazását, a felperes által előzetesen rendelkezésre bocsátott juttatási összeg kezelését, a felperes által meghatározott címletű ajándékkártyákra a megfelelő összegek feltöltését, a feltöltött ajándékkártyák aktiválását, az aktivált ajándékkártyák felperes részére történő rendelkezésre bocsátását, kiszállítását, a támogatott kör által birtokolt ajándékkártyák beválthatóságát (vásárlás) a Lidl üzleteiben bármilyen termékekre.” Az alperes ebből jogsértően csak az aktivált kártyák rendelkezésre bocsátását, birtokba adását emelte ki, önmagában a birtokba vehetőség alapján azonban nem minősül valamely beszerzés árubeszerzésnek. Jelen esetben nem az üres, feltöltetlen, értékjelzéssel előre ellátott ajándékkártyák mint árucikkek beszerzése történt, hanem azon szolgáltatások megrendelése, „amelyek biztosítják, hogy az ajándékkártyák ellenében a rászorulóknak végső soron árucikkeket tudjanak vásárolni a Lidl üzleteiben.” A beszerzés CPV kódja: 6600000-0 pénzügyi és biztosítási szolgáltatások. A beszerzés tárgya – az Áfa tv. 9. § (1) és (2) bekezdései, 259. § 25. pontja és 24/A. *a*), *c*), *d*) pontjai, 18/B. § (1) bekezdése és a Kbt. 8. § (4) bekezdése alapján – pénzhelyettesítő eszközzel kapcsolatos szolgáltatások beszerzése a felsorolt tevékenységek

megrendelésével. Az egyéb pénzügyi szolgáltatás fogalmát a Kbt. nem definiálja, ezért a fogalmat valamennyi hatályos jogszabályra figyelemmel kell meghatározni, melybe beletartozik az Áfa tv. is, az alperes ezért jogsértően hagyta figyelmen kívül az Áfa tv. általa hivatkozott rendelkezéseit. A Kbt. nem utal a Hpt.-re, egyáltalán nem definiálja az egyéb pénzügyi szolgáltatás fogalmát, csak a pénzügyi szolgáltatás fogalmát, ezért ezen törvény nem alkalmazandó.

- [10] Az alperes figyelmen kívül hagyta KIM rendeletet is, melynek 3. § (1) bekezdése szerint a juttató szolgáltatási szerződést köt a kibocsátóval, amelyben az utalvány birtokosa és felhasználásához szükséges szolgáltatások nyújtásának kérdéseit rendezik a felek. Jelen esetben az Erzsébet utalványokkal szinte teljes mértékben egyező ajándékutalvány beszerzése történt, melyet a hivatkozott rendelet szolgáltatásbeszerzésnek minősít. A pénzhelyettesítő eszköz fogalmával kapcsolatban hivatkozott a 2009/110/EK Irányelv (5) preambulumbekzdésére, ami az utalványokat zártkörű hálózaton belül használható elektronikus pénzügyi eszközöknek minősíti. A kérelmezett zártkörű hálózaton belül használható ajándékkártyáit ezen irányelv minősíti közbeszerzési értelemben vett szolgáltatásnak. Mindezen hivatkozott jogszabályok alapján jogszerűen minősítette a beszerzését a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti egyéb pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos beszerzésnek, mely rendelkezés becsléérték számítására vonatkozó módszere szerint a beszerzésének becslé értéke nem érte el a közbeszerzési értékhatárt, ezért jogszerűen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Az alperes mindezt jogsértően állapította meg a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértését, jogsértés hiányában pedig a szerződése sem minősül semmisnek.
- [11] A bírság kiszabása is jogsértő, mert az alperes nem helytállóan vette figyelembe a beszerzés tárgyát a bírság összegének megállapításakor, a beszerzés tárgyának sajátosságaira nem volt figyelemmel; gazdagodás nem történt, mert a kifizetett összeget végső soron a rászorultak költötték el; a közbeszerzés valós értéke az ajándékutalványokkal kapcsolatos költségek értéke, 0 forint (mert a Kbt. 165. § (11) bekezdés *b)* pontja nem a közbeszerzés becslé értéke, hanem a közbeszerzés értéke kifejezést használja); a közpénzek felhasználásának gazdaságossága sem sérült ugyanezen okból, miszerint a kérelmezett 0 forintos költséggel bocsátotta rendelkezésére az ajándékutalványokat. Mindezek alapján a bírság kiszabása indokolatlan. Az alperes nem vette figyelembe a következő tényeket: más állami és önkormányzati szervek általi, ajándékutalványokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások szinte teljesen hiányoznak; a Kbt. irányadó rendelkezései többféle jogi értelmezésre adnak lehetőséget; a nem közbeszerzési jogszabályok az alperesi állásponttal ellentétesek; nem született még joggyakorlat, sem KDB döntés, sem bírósági ítélet; a beszerzés során jóhiszeműen járt el, szándékossága nem állapítható meg. Mindezek alapján a kiszabott bírság mellőzése vagy legfeljebb 100.000 forint összegben való megállapításra lehet indokolt.
- [12] Az alperes védiratában – a határozatában foglaltakat fenntartásával – a kereset elutasítását kérte annak alaptalansága okán, továbbá perköltséget igényelt az IM. r. 3. § (2) bekezdése alapján. Védekezése szerint az ügy tényállását teljeskörűen feltárta, a bizonyítékokat okszerűen értékelte, a feltárt tényekből helyes következtetéseket levonva megalapozott döntést hozott, sem eljárási, sem anyagi jogi jogszabálysértés nem történt. A felperes a keresetlevélben nem vitatja, hogy a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, nem vitatja a beszerzés határozatban megállapított értékét, illetve annak 2022. évi közbeszerzési uniós értékhatárt meghaladó mértéke megállapítását, sem a beszerzés visszterhes jellegét, kizárólag azt vitatja, hogy a beszerzés tárgya nem árubeszerzés és értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt. A felperes a jogorvoslati eljárás során maga panaszkolta, hogy az egyéb pénzügyi szolgáltatás fogalmát nem definiálja sem a Kbt., sem egyéb pénzügyi jogszabályok. Erre tekintettel vizsgálta meg, hogy mely jogszabály hogyan rendezi a pénzügyi szolgáltatás fogalmát, és hogy a pénzügyi szolgáltatás nyújtásának törvényben rögzített feltételeit teljesíti-e a kérelmezett. A felperes nem ad választ arra a kérdésre a keresetlevélben, hogy hogyan

kezelendő a kérelmezett részére dokumentáltan megfizetett 220.000.000 Ft, ezt hogyan minősíti a beszerzés szempontjából. A felperes felsorolta, hogy a szolgáltatás mely tevékenységeket foglalja magában, e nyilatkozata azonban ellentétben áll a beszerzési eljárás megkezdésekor kiküldött ajánlattételi felhívásban rögzítettekkel, mert az ajánlattételi felhívásban az ajándékkártyák átadásának határnappját határozta meg, nem pedig azt, hogy a „pénzügyi szolgáltatás” nyújtását mennyire időre, milyen feltételek mellett kívánja beszerezni. Pénzügyi szolgáltatást huzamosabb ideig nyújtja az adott pénzügyi szolgáltatás nyújtására feljogosított szervezet, szigorúan meghatározott feltételek mentén. A felperes nem határozta meg, hogy a Hpt. 3. § (1) és (2) bekezdései alapján pontosan milyen pénzügyi szolgáltatás nyújtását, milyen feltételekkel és mennyi időre kívánta beszerezni. A KIM rendeletet azért nem vette figyelembe, mert az a beszerzés megvalósítása idején nem volt hatályban, továbbá a vizsgált beszerzési eljárás tárgya nem Erzsébet utalvány volt. A 2009/110/EK Irányelv preambuluma egyrészt jogi kötőerővel nem bír, másrészt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének megállapításához annak alkalmazása nem volt szükséges, a vizsgált beszerzés tárgya nem pénzügyi szolgáltatás. A felperesnek a Kbt. 8. §-a alapján kellett volna döntést hoznia arról, hogyan minősül a beszerzés tárgya és nem az Áfa tv., a hatályon kívül helyezett Erzsébet-utalványokkal kapcsolatos KIM rendelet, valamint a 2009/110/EK irányelv alapján. A bíróság kiszabására és annak mértékére vonatkozó mérlegelése a közigazgatási perben csak jogszabálysértés esetén változtatható meg, a bíróságnak nem feladata a közigazgatási hatóság mérlegelésének újraértékelése (Kúria Kf.III.37.630/2019/6., Fővárosi Törvényszék 104.K.702.066/2020/12.).

- [13] Az alperesi érdekelt is a kereset elutasítását és a felperes perköltségben magasztatását kérte az IM. r. 3. § (2) bekezdése alapján. Hivatkozása szerint a beszerzésnek nem képezték részét a felperes által állított szolgáltatások. A beszerzés termékbeszerzés volt, amit a 2014/24/EU Irányelv 2. cikk 8. pontja és a C-300/07 EUB ítélet 64-66. pontjai alátámasztanak. A keresetben hivatkozott CPV kód általában a pénzügyi és biztosítási szolgáltatások körét jelenti, azonban a kódjegyzékben és a magyarázó megjegyzésekben nincs olyan kategóriájú szolgáltatás, amelyek kapcsolatosak az ajándékutalványok beszerzésével. Az EKR-ben fellelhető és a korábbi közbeszerzési eljárások ajánlatkérői is az alperes által megjelölt CPV kóddal azonosították a beszerzéseket árubeszerzésként. A KIM rendelet 2020. július 8. napjától hatálytalan, ezért nem hivatkozható, másrészt nem is azonosítható a per tárgyát képező ajándékutalványok beszerzésével, mert az Erzsébet utalványok értékét a kibocsátó csak kezelte, az nem minősült a részére történő kifizetésnek, ezért nem kellett a beszerzés becsült értékébe beszámítani. Azonban jelen esetben a kérelmezett maga bocsátotta ki az ajándékkártyákat, ő volt egyúttal az elfogadóhely és a kibocsátó is. Nincs olyan jogszabály, amely kimondaná, hogy kizárólag a szolgáltatási díjat kell a beszerzés becsült értékének tekinteni és abba az utalványok névértékét nem kell beszámítani. Összességében a becsült értékbe be kell számítani mind az utalványok névértékét, mind a leszállításért kért szolgáltatási vagy szállítási díjat, továbbá az alperes helytállóan állapította meg, hogy a beszerzés nem szolgáltatás megrendelés, hanem árubeszerzés volt.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [14] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [15] A bíróság a Kbt. 170. § (1) bekezdése alapján indított jogvitát a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1)-(2) bekezdései, a (3) bekezdés a) pontja és az 5. § (1) bekezdése alapján közigazgatási peres eljárásban, nyilvános tárgyaláson bírálta el. A határozat jogszerűségét a Kp. 12. § (1) bekezdése alapján, a Kp. 2. § (4) bekezdése és 85. § (1) bekezdése értelmében a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között, a Kp. 85. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási tevékenység megvalósításának – a határozat meghozatalának – időpontjában fennálló tények

alapján vizsgálta. A tényállást a Kp. 78. § (2) bekezdésére figyelemmel a rendelkezésre álló adatok, valamint a felek előadásának egybevetése alapján, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékelve, a megelőző közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve állapította meg. Döntése meghozatala során figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.

- [16] A támadott határozat jogszabálysértő voltát a Kp. 78. § (1) bekezdésére és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. §-ára figyelemmel a felperesnek kellett bizonyítania.
- [17] A jelen perben abban a kérdésben kellett állást foglalnia a bíróságnak, hogy – a keresetben felhozott érvek mentén – az alperes jogsértően állapította-e meg a felperes terhére a Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértését és a megkötött megállapodás semmisségét, valamint, hogy jogsértően szabta-e ki a bírságokat.
- [18] A Kbt. 4. § (1) bekezdése szerint 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. Ezen törvényi előírás megsértése az egyik legsúlyosabb jogsértést, a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzését valósítja meg, ami egyúttal a megkötött szerződés(ek) semmisségét is eredményezi a Kbt. 137. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján. Ezért mindig körültekintő és gondos mérlegelést igényel az eljárás előkészítése szakaszában annak eldöntése, hogy az adott beszerzés a Kbt. hatálya tartozik-e és arra milyen eljárásrend alkalmazandó.
- [19] A Kúria a Kfv.37.080/2018/8. számú ítélete [53] bekezdésében kimondta, hogy „a Kbt. kógens rendelkezéseket tartalmaz, amelyből következik, hogy a közpénzekből finanszírozott, a közszféra ajánlatkérőként meghatározott szervezetei a beszerzéseiket nem saját belátásuk szerint intézhetik, hanem a Kbt. rendelkezéseinek megfelelően kell eljárniuk. A Kbt. pontosan meghatározza, hogy a különböző tárgyú beszerzéseknél milyen eljárási rendet kell követni.”
- [20] A Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján a következő együttes feltételek fennállása esetén valósul meg a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége: a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezet valósítja meg a beszerzést; a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzési igény merül fel az ajánlatkérő részéről; visszterhes szerződés megkötésére kerül sor; amely becsült értéke eléri legalább a nemzeti értékhatárt, amelyet az alperes is helytállóan rögzített a határozatában.
- [21] A felek közötti vita abban állt, hogy a felperes jogszerűen alkalmazta-e a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b*) pontját annak alapján, hogy az ajándékkártyák beszerzése pénzügyi szolgáltatásnak minősül, amelynek becsült értékét eltérően kell meghatározni a Kbt. főszabálya szerinti árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések becsült értékétől, vagy az alperesi álláspontnak megfelelően az árubeszerzésnek minősült.
- [22] A Kbt. 16. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17–20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. A Kbt. 17. § (4) bekezdés *b*) pontja szerint banki és egyéb pénzügyi szolgáltatás esetében a szolgáltatás becsült értékének megállapításakor a díjat, a jutalékot, a kamatot és egyéb ellenszolgáltatásokat kell figyelembe venni.
- [23] A beszerzés tárgyának jellegét a Kbt. szerint kell megítélni, melynek fogalomhasználata – a szabályozás jellege és célja miatt – eltérhet az adójogi fogalmaktól. A közbeszerzési eljárásban a Kbt. kógens rendelkezései alapján a közbeszerzési tárgyú jogszabályok fogalomhasználata az irányadó, az Áfa tv. felperes által hivatkozott rendelkezései (az Áfa tv. 9. § (1) és (2) bekezdései, 259. § 25. pontja és 24/A. *a*), *c*), *d*) pontjai, 18/B. § (1) bekezdése) jelen ügyben nem irányadóak. Az alperes és az alperesi érdekelt erre helytállóan hivatkozott.

- [24] Az árubeszerzés fogalmát az európai parlament és a tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvének (a továbbiakban: Közbeszerzési Irányelv) 2. cikk (1) bekezdés 8. pontja határozza meg, eszerint „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. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában árunak minősül általában minden olyan dolog, termék, amelynek értéke pénzben kifejezhető, és kereskedelmi ügylet tárgya lehet (C-7/68. Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügy). „Az árubeszerzés fogalma értelmében az magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is. A közbeszerzési irányelvek emellett tartalmazzák, hogy ez a kiterjesztés csak a „mellékesen” kiterjedő ilyen műveletekre vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az ilyen mellékes, egyébként szolgáltatási (vagy építési beruházási) elemmel vegyes „áruszerződéseket” árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződésként kell értelmezni.” [Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez – szerkesztette: Dezső Attila (a továbbiakban: Kbt. Kommentár)]
- [25] 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 Kbt. 8. § (4) bekezdése szerint a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan szerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.
Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint a közbeszerzés tárgyát a Közös Közbeszerzési Szójegyzékre (a továbbiakban: CPV) történő hivatkozással is meg kell adni.
- [26] A Kbt. 8. §-a alapján a beszerzés tárgya főszabály szerint az árubeszerzés. A beszerzés tárgya akkor minősül szolgáltatásnak, ha nem minősülhet árubeszerzésnek és tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése. A Kbt. Nagykommentár szerint a Kbt. 8. § (2) bekezdése úgy ülteti át az árubeszerzés irányelvi definícióját, hogy egyben a magyar polgári jogi terminológiát is segítségül hívja, anélkül azonban, hogy leszűkítené e fogalom tág és sajátos uniós koncepcióját. Ezen koncepció szerint az árubeszerzéshez szükségképpen kapcsolódó szolgáltatások nem választhatók el az árubeszerzéstől. Az alperes D.236/7/2014. számú határozatában utalványok beszerzésére irányuló ügyben akként foglalt állást, hogy utalványok esetében árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés is a beszerzés tárgyának elemeit képezi. Abból, hogy az utalványok kibocsátásához szolgáltatás teljesítése is kapcsolódik, nem következik, hogy nem a teljes ellenszolgáltatás jelenti a beszerzés értékét. A bíróság kiemeli, hogy a jelen ügy lényegi elemét is elsődlegesen az a kérdés jelentette, hogy mit kell a beszerzés becsült értékének tekinteni, a beszerzés tárgya, jellege e vonatkozásban bírt jelentőséggel.
- [27] Jelen ügyben a felperesi beszerzés 220 millió forint értékű ajándékutalványok beszerzése volt. Az alperes és az alperesi érdekelt is helytállóan hivatkoztak arra a tényre, hogy a felperes ajánlati felhívásában sem szerepeltek azok a „szolgáltatások”, amelyekre később a jogorvoslati eljárásban és a perben hivatkozott.
- [28] A fenti értelmezési gyakorlat alapján az ajándékutalványok beszerzéséhez szükségképpen kapcsolódó tevékenységek (kártyák feltöltése, aktiválása, kiszállítása) akkor is a beszerzett áru/termék jogi sorsát osztanak, amennyiben azokért a kérelmezett plusz költségeket számított volna fel, mert azokkal egységes beszerzésnek minősül. Az ajándékutalványok értéke, amelyet a felperes a kérelmezettnek közpénzből megfizetett, nem választható le ezen utóbb hivatkozott tevékenységek „ellenértékéről” és nem mellőzhető a beszerzés értékének számításából. Ezt a pénzüsszeget a kérelmezett nem „kezelte” a felperes javára, hanem ellenértékként vette át, az a bevételévé vált. Ezen ellenérték azon áruk ellenértéke, melyeket a

későbbiekben a felperes által kiválasztott jogosultak szereztek. A felperes célja, hogy a rendelkezésre álló 220 millió forintot akként ossza szét a rászoruló személyeknek, hogy részükre – az ajándékkártyákkal, azok értékéig – alapvető beszerzési cikkek megvásárlását teszi lehetővé. A felperes maga is hivatkozott arra, hogy nem az üres, feltöltetlen, értékjelzéssel előre ellátott ajándékkártyák mint árucikkek beszerzése történt, hanem a cél az volt, hogy „az ajándékkártyák ellenében a rászorulóknak végső soron árucikkeket tudjanak vásárolni a Lidl üzleteiben.” A beszerzés ennek megfelelően olyan értékjelzéssel ellátott papírok beszerzésére irányult, melyek közvetlenül termékvásárlást tesznek lehetővé a birtokosaik számára. A felperes így végső soron (közvetve) ezen alapvető árucikkek beszerzését végezte, közvetlenül pedig az ajándékkártyákat, mint értékkel bíró dolgokat szerezte be.

- [29] Tekintettel arra, hogy a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti banki és egyéb pénzügyi szolgáltatások a szolgáltatást igénybe vevő vagyonának javára történnek, ezért kell ezen szolgáltatások esetében a díjat, a jutalékot, a kamatot és egyéb ellenszolgáltatásokat figyelembe venni a szolgáltatás becsült értékének megállapításakor.
- [30] A felperes a rendelkezésben az „egyéb” szónak téves jelentést tulajdonított. Az nem a pénzügyi szolgáltatás jelzője, hanem a szolgáltatóé utalva arra, hogy a pénzügyi szolgáltató nem csak bank lehet (hanem például biztosítótársaság). Ezért megalapozatlanul hiányolta a Hpt.-ben az „egyéb pénzügyi szolgáltatás” fogalmát és annak alperesi beazonosítását. Az alperes helytállóan állapította meg a Hpt. rendelkezéseinek elemzése alapján, hogy a felperes beszerzése nem minősülhet pénzügyi szolgáltatásnak, azzal a bíróság egyetért. Az alperes a CPV kódot is helytállóan azonosította a CPV Rendelet szerinti „értékjelzéssel ellátott papír” -ként (22420000CPV). Az alperes érdekelt pedig helytállóan mutatott rá arra, hogy a felperes által megadott CPV kód nem is egy konkrét pénzügyi szolgáltatást azonosít, hanem csak egy kódcsoporthoz tartozó szolgáltatást jelöl (6600000-0 pénzügyi és biztosítási szolgáltatások). A felperes tehát maga sem tudta a beszerzését pénzügyi szolgáltatásként a CPV kódrendszerben pontosan azonosítani, amely nem a kódrendszer hiányosságára vezethető vissza.
- [31] A felperes által hivatkozott Erzsébet utalványokra vonatkozó KIM rendeletnek a jelen ügyben nincs relevanciája, mert az Erzsébet utalványok nem azonosíthatóak a per tárgyát képező ajándékutalványokkal: az Erzsébet utalványok értékét ugyanis a kibocsátó csak 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 (ellenérték fejében). Míg jelen esetben a kérelmezett maga bocsátotta ki az ajándékkártyákat és ő volt egyúttal az elfogadóhely is, köztes szolgáltatást ellenérték fejében nem végzett. A bíróság e körben is teljes egészében egyetért az alperes és alperesi érdekelt jogi álláspontjával, akik helytállóan utaltak arra is, hogy a hivatkozott rendelet nem volt hatályos a felperes beszerzésekor.
- [32] Az elektronikus pénzt kibocsátó pénzforgalmi szolgáltatókra vonatkozó 2009/110/EK irányelvnek ugyancsak nincs relevanciája a felperes beszerzésének minősítése és a becsült érték helyes meghatározása kérdésében. Attól, hogy a kérelmezett ajándékkártyája ezen Irányelv (5) preambulumbekkezdése szerint esetleg „zártkörű hálózaton” belül használható, „előre fizetett eszközökön tárolt, meghatározott igények kielégítését szolgáló monetáris érték”, „elektronikus pénznek” minősül, továbbá rögzíti, hogy ezen eszközök (az értékesítés helyétől függetlenül) csak meghatározott körű termékek és szolgáltatások vásárlására alkalmasak, a felperesi ajándékkártyák beszerzése még nem válik közbeszerzési értelemben szolgáltatássá, ilyen rendelkezést az Irányelv ezen hivatkozott preambulumbekkezdése nem is tartalmaz. Megjegyzi a bíróság, hogy nem is tartalmazhat, mert az Irányelv szabályozási célja ettől teljesen eltérő.
- [33] Minderre tekintettel az alperes jogszerűen állapította meg, hogy a felperesi beszerzés becsült értékének meghatározására a Kbt. 17. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti számítási mód nem alkalmazható, azaz a felperes nem tekintheti a beszerzése becsült értékét 0 forintosnak arra

tekintettel, hogy a kérelmezett az ajándékkártyákat külön költség felszámítása nélkül, azok összértéke megfizetése ellenében, biztosította részére. A felperes az alperes által helyesen beazonosított CPV kód szerinti értékjelzéssel ellátott papírt szerzett be 220 millió Ft értékben, mely nem minősül pénzügyi szolgáltatásnak.

[34] A felperesi beszerzés értéke (220 millió Ft) meghaladta nem csak – a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 77. § (1) bekezdés a) pontja szerinti – tagállami (15 millió Ft), hanem a – az európai parlament és a tanács 2014. február 26-i a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Irányelv 4. cikk c) pontja szerinti – magasabb uniós értékhatárt is (215 000 EUR), ezért a felperesnek a Kbt. második része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Az alperes a kógens törvényi előírások helytálló értelmezése alapján jogszerűen állapította meg, hogy a felperes jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását, ezzel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését; valamint jogszerűen vont le a semmisség jogkövetkezményét is, amely a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontja kógens előírása alapján hivatalbóli kötelezettsége volt.

[35] Alaptalanul hivatkozik arra a felperes, hogy az alperes a bírságösszeg mérlegelése során a beszerzés tárgyát és annak becsült értékét nem vette figyelembe. Ezt a határozat indokolása cáfolja. A felperes a bírság kiszabása körében is megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy beszerzése 0 forint ellenében történt, mert 220 millió forintot közpénzből költött a beszerzésre.

A „közbeszerzés értéke” külön fogalom meghatározása hiányában alaptalanul érvelt a felperes azzal, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdés b) pontja nem a közbeszerzés becsült értéke, hanem a közbeszerzés értéke kifejezést használja. A töretlen joggyakorlat is alátámasztja azt, hogy e szakasz alkalmazásakor a közbeszerzés értékén a közbeszerzés becsült értékét kell érteni. A szankció meghatározása körében nincs annak jelentősége, hogy a beszerzésre fordított összeget – az ajándékutalványok felhasználásával – végső soron a rászorultak költötték el és nem a felperes gazdagodott a beszerzés tárgyával, mert a közbeszerzések tipikusan a közvagyon terhére és közérdekű célra történnek. Tévesen állította azt is a felperes, hogy ajándékutalványokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások nincsenek és a jelen ügy egyedi lenne. Nincs szükség olyan közbeszerzés jogvitára, amelynek a tényállása a jelen ügyével teljesen azonos. A Kbt. rendelkezései ugyanis nem hagynak kétséget a felől, hogy az alperes jogértelmezése a helyes, a felperes árubeszerzést valósított meg, és a felperes értelmezése a Kbt. rendszerébe és céljába nem illeszthető, önkényes értelmezés. A felperes iratellenesen állította, hogy a szándékosság hiányát az alperes nem vette figyelembe, az alperes azt a határozata indokolásában figyelembe vehető enyhítő körülményként helytállóan rögzítette és értékelte. Az alperes tehát helytállóan értelmezte a Kbt. rendelkezéseit a jogkövetkezmények körében is, az alkalmazott szabályok az alperesi állásponttal nem ellentétesek, a közpénzek felhasználhatóságának átláthatósága pedig nyilvánvalóan csorbát szenvedett, ezért az alperes által elvégzett mérlegelés jogszerűsége sem nyert a keresetben bizonyítást, a felperesi jogsértés semmisséget eredményez és a kiszabott bírságok sem tekinthetők jogsértőnek.

[36] Mindezek alapján a bíróság a felperes alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés a) pontja alapján – elutasította.

[37] A felperes pervesztes lett, ezért a bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 82. § (3) bekezdése és 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperes és az alperesi érdekelt perköltségének megtérítésére. A perköltség összegét az alperes és az alperesi érdekelt vonatkozásában is azonosan, a IM r. 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján a 220 millió forint pertárgyértékből kiindulva, azonban a (6) bekezdés alkalmazásával mérsékelve határozta meg figyelemmel arra, hogy egy érdemi beadványuk volt és a per egy tárgyaláson elbíráható volt, így a rendelkező rész szerinti perköltséget fogadta el a bíróság a képviseleti tevékenységgel arányban állónak.

- [38] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján feljegyzett az Itv. 45/A. § (1) bekezdése szerinti 30.000 forint összegű eljárási illeték a felperest az Itv. 5. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint megillető személyes illetékmentesség okán az állam terhén marad.
- [39] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2024. november 20.

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k.
s.k.

a tanács elnöke

dr. Váczi Katalin s.k.

előadó bíró

dr. Serestyén Katalin

bíró