



KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG
1026 Budapest, Riadó u. 5-11.
Tel.: 06-1/882-8594
Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Iktatószám: D.204/10/2026.

A tanács tagjai: Hubáné Dr. Szabó Ágnes közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos és Dr. Kriston Kinga közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Közbeszerzési Hatóság Elnöke
(Budapest, Riadó utca 5-11.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Simon Enikő állami közbeszerzési szaktanácsadó

A beszerző: II. Rákóczi Ferenc Könyvtár
(Miskolc, Görgey Artúr u. 11.)

A beszerző képviselője: Dr. Rakaczki Tamás ügyvéd
(Miskolc, Arany János tér 1. „I” lph. 1. em.)

A kérelmezett: Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Kft.
(Budapest, Ilka u. 31.)

A kérelmezett képviselője: Dr. Csákay Zoltán ügyvéd
(Budapest, Fodor u. 77.)

A beszerzés tárgya, értéke: Könyv beszerzés 2024. évben a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszeget meghaladó részében - Kbt. mellőzése, 3.342.701.-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 megállapítja, hogy a beszerző megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben megállapított jogsértéssel összefüggésben 100.000.-Ft, azaz százezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdésének a) pontja alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszeget meghaladó további 2024. évi megrendelések/beszerzések semmisek. A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy ezen beszerzések tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság ezért a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján a beszerzővel szemben további 100.000.-Ft, azaz egyszázezer forint bírságot szab ki, valamint a kérelmezettel szemben 100.000.-Ft, azaz egyszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt és a kérelmezettet, hogy a bírságok összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbizottsági Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszédési számlájára átutalással teljesítse.

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 lehet 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 tárgybani vizsgálni kért beszerzések előzményeként a beszerző 2024. február 1. napján a Kbt. Második része szerinti nyílt közbizottsági eljárás indított „Könyv beszerzés a 2024. évre vonatkozóan megism.” tárgyban, melynek ajánlati felhívása az Európai Unió Hivatalos Lapjában 72021-2024. számon 2024. február 2. napján került közzétételre. A közbizottsági két részből állt.

A közbizottsági eljárás 1. része vonatkozásában a beszerzés tárgya a Magyarországon forgalomban lévő magyar nyelvű könyvek szállítása volt a beszerző részére eseti megrendelések alapján legfeljebb nettó 95.000.000.-Ft keretösszeg kimerüléséig.

Ezen közbizottsági eljárás alapján a beszerző 2024. március 12. napján adásvételi keretszerződést kötött a kérelmezettel nettó 95.000.000.- Ft keretösszegre. A szerződés 7.1. pontja szerint „Jelen szerződés 2024. március 12. napjától 2024. december 31. napja közötti határozott időtartamra jön létre, vagy a nettó 95.000.000.-Ft (keretösszeg) kimerüléséig (amelyik feltétel hamarabb következik be).”

A szerződés teljesítése során a beszerző összesen nettó 98.342.701.-Ft értékben tett megrendeléseket, ezen értékben állított ki a kérelmezett számlákat és a beszerző ezen összeget fizette meg a kérelmezettnek.

A hivatalbóli kezdeményezés

2. A hivatalbóli kezdeményező 2026. április 29. napján a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását a beszerző 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszegét meghaladó további 2024. évi beszerzések vonatkozásában, közbizottsági eljárás lefolytatásának mellőzése tárgyában. Kérte a beszerzővel szemben jogsértés megállapítását és bírság alkalmazását.

3. A hivatalbóli kezdeményező a beszerző Kbt. 4. § (1) bekezdésének megsértését állította a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdésére, valamint 21. § (1) bekezdésére tekintettel.

Előadta, hogy a beszerző által közbeszerzési eljárás alapján 2024. március 12. napján megkötött adásvételi keretszerződésben rögzített nettó 95.000.000.-Ft keretösszeget a beszerző a 2024. október 21. napján kelt, KSC0000307691 számú megrendelésével túllépte, a beszerző a szerződés alapján további megrendeléseket adott le, a kérelmezett pedig ezen megrendeléseket teljesítette. A keretösszegen felüli megrendelésekről kiállított számlákat a beszerző kiegyenlítette, így a beszerző a szerződés megszűnését követően a nettó 95.000.000.-Ft keretösszegen felül további nettó 3.342.701,-Ft ellenszolgáltatást teljesített a megrendelt könyvdokumentumokért közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül.

4. Rögzítette a hivatalbóli kezdeményező, hogy a Kbt. 4. § (1) bekezdése, 19. § (2)-(3) bekezdése, valamint 21. § (1) bekezdése jogszabályi rendelkezésekből következően – a Kbt.-ben rögzített kivételi esetek valamelyikének fennállása hiányában – a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített alábbi négy konjunktív 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. visszerthes szerződést köt.

A beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerint ajánlatkérőnek minősül az ajánlatkérői nyilvántartás, valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján, a bejelentkezett ajánlatkérők listáján EKRSZ_46138190 szám alatt szerepel a beszerző, azaz a Kbt. személyi hatálya alá tartozik.

A kezdeményezéssel érintett könyvdokumentumok beszerzése a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősül.

A beszerző a keretösszeg kimerítését és ezáltal a szerződés megszűnését követően a keretösszegen felüli beszerzői megrendelések kapcsán a számlákat kifizette, mindösszesen további nettó 3.342.701.-Ft ellenszolgáltatást teljesített a megrendelt könyvdokumentumokért, melyre tekintettel a beszerzések visszerthesnek minősülnek.

A beszerzések értéke elérte a közbeszerzési értékhatárt, mert a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a beszerzőnek a keretösszegen felüli beszerzései megvalósításakor figyelembe kellett volna vennie a „Könyv beszerzés a 2024. évre vonatkozóan megism.” tárgyú közbeszerzési eljárás becsült értékét is. E körben utalt a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatójára a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában.

Továbbá rögzítette, hogy a keretösszegen felüli beszerzések nem tartoztak a Kbt. 111. § által meghatározott kivételi körök egyikébe sem.

5. A fentiek alapján a hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy álláspontja szerint a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján, a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezetként, a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdéseire, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését akkor, amikor a fenti jogszabályi rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva a „Könyv beszerzés a 2024. évre vonatkozóan megism.” tárgyú közbeszerzés értékét, valamint a keretösszeg kimerítésére tekintettel a szerződés megszűnését követően adott megrendeléseinek értékét jogsértő módon részekre bontotta, és 2024. október 21. napját követően közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül valósította meg árubeszerzését.

6. A hivatalbóli kezdeményező ismertette a beszerző 2025. július 31. napján kelt, a Közbeszerzési Hatóság részére a szerződés-ellenőrzési eljárás során megküldött nyilatkozatának 2. és 3. pontjaiban foglaltakat:

„2. [...] A Szerződés megszűnésének napja a keretösszeg kimerülése volt, mely 2024. 12. 04. napja volt.

3. [...] Túlköltés történt, sem az intézmény, sem a vállalkozó nem figyelt a szerződésben rögzített összegre. 3,52%-al eltértünk a szerződésben rögzített értéktől. A túlköltés forrása az intézmény rendelkezésére állt, melyet a beszállító felé ki is fizettünk.”

Továbbá a hivatalbóli kezdeményező ismertette a kérelmezett 2025. július 31. napján kelt nyilatkozatát is a szerződéses keretösszeg túllépésével kapcsolatban:

„[...] A közbeszerzési eljárások eredményeként létrejött azon szerződések, melyek a szerződés hatályát a határozott időtartam, vagy meghatározott keretösszeg elérésében állapítják meg, többségében lehetőséget adnak a keretösszeg +/-os eltérésére.

A jelen eljárással érintett Könyvtárral létrejött szerződés teljesítése keretében azonban sajnálatos módon elkerülte figyelmünket, hogy fix keretösszeg került meghatározásra. Ez eredményezte, hogy nem vettük észre a könyvtári rendelkezéseknél a keretösszegen felüli rendelést, így a könyvtári rendelkezések értékben 3,52%-al meghaladták a szerződésben rögzített keretösszeget. A Könyvtár a keretösszegen felüli rendelések értékét maradéktalanul megfizette, így ebből adódóan Társaságunkat semmilyen szempontból kár nem érte és közfeladatellátásunk keretében örömmel fogadtuk a rendeléseket és az állománygyarapítás lehetőségét.”

7. A hivatalbóli kezdeményező rögzítette, hogy a jogsértés tudomásra jutásának időpontja: 2025. július 16., mely a szerződés-ellenőrzési eljárás keretében a beszerző első adatszolgáltatásának a Hatóság részére történő benyújtása napja.

A hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a Közbeszerzési Hatóság – figyelemmel a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 4. §-ára és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 103. § (1) bekezdésére - a 2025. július 7. napján kelt, SZE-00095/03/2025 iktatószámú végzésével a szerződés teljesítésének és módosításának szerződés-ellenőrzési eljárás keretében történő ellenőrzését rendelte el.

A szerződés-ellenőrzési eljárást lezáró jegyzőkönyv 2026. február 9. napján került kiállításra, melyet a beszerző és a kérelmezett 2026. február 11. napján töltött le.

8. A hivatalbóli kezdeményező a felek észrevételére vonatkozóan előadta, hogy a beszerző észrevételében a szerződés keretösszegének túllépését és a hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésben részletezett jogsértés megtörténtét elismerte, a kérelmezett észrevételében a megelőző szerződés-ellenőrzési eljárás során tett, 2025. július 31. napján kelt nyilatkozatában foglaltak fenntartásával a szerződés keretösszegének túllépését nem vitatta.

A hivatalbóli kezdeményező rögzítette, hogy általa sem vitatottan a kérelmezettől a szerződéses keretösszegen felül megrendelt könyvek beszerzésére is a beszerző közfeladatának ellátása körében, a könyvtári állománygyarapítás érdekében került sor, amelynek fenntartása a vonatkozó ágazati jogszabályok szerint is kiemelt jelentőséggel bír. Azonban éppen ezen körülményre tekintettel valószínűsítette a hivatalbóli kezdeményező a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés tárgyát képező termékek, valamint a szerződéses keretösszeg kimerülését követően megrendelt termékek között kimutatható műszaki és gazdasági funkcionális egység fennállását, melyre figyelemmel a beszerző, mint a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérő, nem tekinthetett volna el a Kbt. kógens rendelkezéseinek, így a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdései szerinti részekre bontás tilalmára vonatkozó rendelkezések betartásától.

A hivatalbóli kezdeményező szerint továbbá azon indokok, miszerint a szerződéses keretösszeg túllépése csupán 3,52%-os volt, a beszerző a muzeális intézményekről, a

nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény bevezetőjében meghatározott alapvető feladatellátásával összefüggésben, annak eleget téve használta fel a keretösszegen felüli összeget, valamint, hogy a beszerző számára a keretösszegen felüli összegre lefolytatandó új közbeszerzési eljárás lefolytatása csak jelentős idővesztéssel és plusz költséggel lett volna megvalósítható, a hivatalbóli kezdeményezés szerinti jogsértés megállapíthatósága szempontjából relevanciával nem bírhat, ezen körülmények a beszerzőt nem mentesíthették a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól.

A beszerző észrevétele

9. A beszerző előadta, hogy a hivatalbóli kezdeményező által hivatkozott jogsértést, a megállapított 3,52%-os szerződéses keretösszeg túllépését elismeri.

A kérelmezett észrevétele

10. A kérelmezett előadta, hogy a szerződés-ellenőrzési eljárás során tett és a hivatalbóli kezdeményező által hivatkozott nyilatkozatát fenntartja. A kérelmezettet a keretösszeg túllépésével összefüggésben semmilyen kár nem érte, a beszerző az általa rendelt könyvek értékét maradéktalanul kiegyenlítette. A kérelmezett Alapító Okiratában rögzített egyik közfeladata a könyvtárak állománygyarapítása, így kiemelt jelentőséggel bír, hogy a beszerző a közbeszerzési eljárás becsült értékéhez képest további 3,52% forrást tudott biztosítani állománygyarapítási célból. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény bevezetője szerint: „A könyvtári ellátás fenntartása és fejlesztése az állampolgárok és a társadalom egésze szempontjából szükséges, a könyvtári és információs szolgáltatás állami fenntartása stratégiai jelentőségű.” A kérelmezett örömmel fogadta a könyvtári dokumentumok beszerzésére vonatkozó igényt és feltételezi, hogy azt a beszerző a hivatkozott jogszabályban meghatározott alapvető feladatellátásával összefüggésben, annak eleget téve használta fel. Ezzel összefüggésben a közpénz felhasználása a kérelmezett szerint a jogszabályban meghatározott célra történt, sem a beszerző, sem a kérelmezett kárt nem szenvedett.

A közbeszerzési eljárások időszükségletét tekintve a beszerző számára a keretösszegen felüli összegre egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása vélelmezhetően csak jelentős idővesztéssel és plusz költséggel lett volna megvalósítható, mely nem biztos, hogy ugyanazon a kedvezménnyel csökkentett áron történő beszerzést biztosította volna a beszerző számára.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

11. A Döntőbizottság rögzíti, hogy a hivatalbóli kezdeményező által vizsgálni kért beszerzések idején hatályos Kbt. anyagi jogi szabályai alapján vizsgálta a hivatalbóli kezdeményezést, a releváns szabályok nem változtak a beszerzések idején. Eljárásjogi szempontból a Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés benyújtásakor hatályos eljárásjogi rendelkezések alapján járt el.

12. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés körében a beszerző magatartását, mulasztását vizsgálta, abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a beszerzőnek a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszeget meghaladó további 2024. évi könyv beszerzések tekintetében közbeszerzési eljárást kellett volna-e lefolytatnia a Kbt. 19. §-ában meghatározottakra figyelemmel.

13. Az irányadó jogszabályi rendelkezések a következőket rögzítik:

A Kbt. 2. § (7) bekezdés első fordulata értelmében a Kbt. szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi.

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.

A Kbt. 4. § (2) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Kbt. 3. § 24. pontja szerint a közbeszerzési szerződés a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.

14. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően – ahogy a hivatalbóli kezdeményező is hivatkozott rá - a közbeszerzési eljárás lefolytatása kötelező abban az esetben, ha a Kbt.-ben rögzített négy konjunktív 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. visszerthes szerződést köt.

15. A Döntőbizottság a vonatkozó jogszabályok és az ajánlatkérői nyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)–f) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.

16. A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a beszerző a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszegét meghaladó további 2024. évi könyv beszerzések esetében ellenszolgáltatást teljesített, így a tárgybani beszerzés visszerthesnek minősül.

17. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző könyveket rendelt meg, amelyek forgalomképes és birtokba vehető ingó dolgok, ezért a vizsgált beszerzés(ek) árubeszerzésnek minősül és ekként a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozik.

A Kbt. 8. § (1) bekezdése szerint közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.

A Kbt. 8. § (2) bekezdése alapján az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről.

18. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző által beszerzett könyvek ugyanolyan áruk, azonos felhasználásra szánt áruknak minősülnek, melyek esetében a fentiekben hivatkozott jogszabályok alapján a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához a 2024. évben történt összes könyv beszerzés értékét figyelembe kell venni, egybe kell számítani.

A Döntőbizottság megállapította továbbá, hogy a beszerző 2024. évi könyv beszerzései, összesen 98.342.701.-Ft értékben történtek, mely meghaladta az árubeszerzések esetében a 2024. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt (84.609.850.-Ft-ot).

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).

(3) Az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó nemzeti értékhatárokat a központi költségvetésről szóló törvényben évente kell meghatározni.

(5) A Közbeszerzési Hatóság az egyes beszerzési tárgyak esetében alkalmazandó uniós értékhatárokat, valamint nemzeti értékhatárokat, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott értékhatárokat minden év elején közzéteszi honlapján. Ennek során az uniós értékhatárok, valamint a 19. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott 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.

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.

A Kbt. 16. § (1) bekezdése értelmében 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. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Mennyiségi eltérés meghatározása esetén a szerződésben megjelölt legnagyobb mennyiséget kell figyelembe venni a becsült érték meghatározása során.

A Kbt. 19. § (1)-(2) bekezdése alapján tilos a becsült érték meghatározásának módszerét a Kbt. megkerülése céljával megválasztani. Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely a Kbt., vagy a Kbt. szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése szerint, 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.

19. A Döntőbizottság a fentiek figyelembe vételével megállapította, hogy a beszerzőnek a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszeget meghaladó további 2024. évi könyv beszerzések vonatkozásában is közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. Mindezeket a beszerző és a kérelmezett sem vitatta.

A beszerző a fentiek alapján megsértette a Kbt. 19. § (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

20. A Döntőbizottság a fentiek alapján a Kbt. 145. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontja alapján megállapította a jogsértés megtörténtét és bírságot szabott ki a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerint.

21. 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.

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 jogorvoslattal érintett rész értékének, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén a szerződés értékének legfeljebb 15 %-a.

22. A Döntőbizottságnak azon esetben, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzésével valósult meg a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja alapján további jogkövetkezményként kötelezően bírságot kellett kiszabnia a beszerzővel szemben. Ezen bírság összegének megállapítása során figyelembe vett szempontokat a határozat 32. pontjában ismerteti a Döntőbizottság.

23. A Kbt. 145. § (3a) bekezdése szerint a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés alapján a beszerzés (szerződés) semmisségének megállapítása is, valamint a Kbt. 137. § (3) bekezdésben foglalt körülmények alapján annak megállapítása, ha a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértéssel érintett beszerzés (szerződés) nem semmis. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés miatt semmis beszerzés (szerződés) esetén a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.

24. 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 beszerzés (szerződés) semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett beszerzés (szerződés) nem semmis;

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

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

A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdéstől eltérően a beszerzés (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.

26. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a beszerző 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszegét meghaladó további 2024. évi megrendelése/beszerzései semmisek, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel.

A Döntőbizottság rámutat, hogy a KJD2019.25. döntés iránymutatása szerint a kiemelkedően fontos közérdek megállapíthatóságához nem elegendő, hogy a szerződés közérdeket szolgál, hanem a szerződés további teljesítéséhez kell fűződnie kiemelkedően fontos közérdeknek a jogszabály szerint, melyet a feleknek kell igazolni.

Tárgybani ügyben ilyen körülmény nem merült fel.

27. A semmiség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre. A beszerző könyveket rendelt meg, melyek használatba kerültek.

28. A Kbt. 165. § (7b) bekezdése szerint a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerinti jogsértés megállapítása esetén, ha a 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.

29. A Döntőbizottságnak ezért a Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján kötelező volt további bírságot kiszabnia a beszerzővel szemben, valamint a kérelmezetttel szemben is.

A semmis beszerzés (szerződés) jogkövetkezménye tekintetében kiszabott bírság körében a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzői megrendelések alapján a kérelmezett az áruszolgáltatást megvalósította, annak alapján a beszerző az ellenértéket kifizette a részére. 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. A Fővárosi Törvényszék 106.K.703.723/2025/10. számú ítélete rögzítette, hogy a jogellenes szerződésmódosítás jogkövetkezménye ugyanúgy a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisség, mint a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése esetén, melyre tekintettel a Kúria Kfv.IV.37.130/2021/4. számú ítéletének [25] pontjában foglaltak irányadóak, mely szerint „az EUB C-263/19. számú ügyben hozott ítélete „nem hagy kétséget afelől, hogy a közbeszerzési szerződés módosításakor a Kbt. 141. §-ában rögzített szabályok jogellenes mellőzéséért a közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevője is felelősséggel tartozik és a felügyelő hatóság által indított jogorvoslati eljárásban szankcióval is sújtható”.

30. Ebből eredően a jogsértő megrendeléseket/beszerzéseket teljesítő mindkét féllel, vagyis a beszerzővel és a kérelmezetttel szemben is bírságot szabott ki a Döntőbizottság.

A tárgybani esetben a kérelmezett is tudta, illetve tudnia kellett arról, hogy a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszege kimerült és azt meghaladóan további 2024. évi beszerzések kerültek megrendelésre, teljesítésre, melyek - az egybeszámítás folytán - közbeszerzési eljárás kötelesek lettek volna. A kérelmezett a közbeszerzési eljárás mellőzésével történt megrendelések teljesítésének részese volt.

31. A Kbt. 165. § (11) bekezdés értelmében a 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.

32. A Döntőbizottság a beszerzővel szemben kiszabott két bírság összegének megállapításakor az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során a beszerző terhére értékelte azt a körülményt, hogy súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy jogsértően mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását, ezzel a közpénzek felhasználásának átláthatósága, ellenőrzése szenvedett csorbát, továbbá figyelemmel volt arra, hogy a megállapított jogsértés már nem reparálható.

A Döntőbizottság a beszerző javára figyelembe vette a beszerző beismerését és együttműködő magatartását, továbbá a beszerzés tárgyát és a mellőzés alacsony értékét, valamint értékelte, hogy a beszerzővel szemben korábban a Döntőbizottság jogsértést nem állapított meg, továbbá a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot. A Döntőbizottság figyelembe vette azt is, hogy nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságokat tartotta indokoltnak a beszerzővel szemben.

33. A Döntőbizottság a kérelmezettel szemben kiszabott bírság összegének megállapításakor is az eset összes körülményét figyelembe vette.

A Döntőbizottság a bírság összegére vonatkozó döntése során a kérelmezett terhére értékelte, hogy a kérelmezett is tudta, illetve tudnia kellett arról, hogy a 2024. március 12. napján kötött adásvételi keretszerződés 95.000.000.-Ft keretösszeg kimerülését követően további 2024. évi beszerzések kerültek megrendelésre, teljesítésre, melyek az egybeszámlítás okán közbeszerzési eljárás kötelesek lettek volna.

A Döntőbizottság a kérelmezett javára figyelembe vette a kérelmezett beismerését és együttműködő magatartását, továbbá a beszerzés tárgyát és a mellőzés alacsony értékét, valamint értékelte, hogy a kérelmezettel szemben korábban a Döntőbizottság jogsértést nem állapított meg, továbbá a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot. A Döntőbizottság figyelembe vette azt is, hogy nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

E szempontokat összességében mérlegelve a Döntőbizottság a rendelkező részben megállapított összegű bírságot tartotta indokoltnak a kérelmezettel szemben.

34. 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.

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

36. A határozat ellen a Kbt. 170. § alapján indítható közigazgatási per. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdés a) pont aa) alpont szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselőt a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező. 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.

Budapest, 2026. szeptember 9.

Hubáné Dr. Szabó Ágnes sk
a tanács elnöke
közbeszerzési biztos

Söpkéz Gusztávné sk
közbeszerzési biztos

Dr. Kriston Kinga sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Kovács Krisztián
titkárságvezető

Kapják: (kizárólag elektronikus úton)

1. Dr. Simon Enikő állami közbeszerzési szaktanácsadó
2. Dr. Rakaczki Tamás ügyvéd
3. Dr. Csákay Zoltán ügyvéd
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Nemzeti Fejlesztési Központ