



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

Iktatószám: D.682/10/2025.

A tanács tagjai: Dr. Dobó Anita közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Gulyás Richárd közbeszerzési biztos, Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos

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

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Dr. Demendi Ágnes kamarai jogtanácsos

A beszerző: Nagyerdei Kultúrpark Közhasznú Nonprofit
Kft.

(Debrecen, Ady Endre sugárút 1.)

A beszerző képviselője: Molnárné Szilágyi Viktória felelős akkreditált
közbeszerzési szaktanácsadó
(Debrecen, Ringló u. 14.)

Egyéb érdekelt: Bivalyhalom-Hortobágy Korlátolt Felelősségű
Társaság

(Hortobágy, Máta Major 42.)

Egyéb érdekelt képviselője: Dr. Koppándi Dániel ügyvéd
(Budapest, Ungvár utca 64-66. 2. em. 224.)

A beszerzés tárgya és értéke: 2023. évi takarmányozás – Kbt. mellőzése, 20.983.926.-Ft

A közbeszerzési eljárás EKR azonosítója: -

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. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben 300.000.-Ft, azaz háromszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (6) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság megállapítja a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy a 2023. évben történt takarmány beszerzések semmisek.

A Döntőbizottság megállapítja továbbá, hogy a 2023. évben történt takarmány beszerzések tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre.

A Döntőbizottság a beszerzővel szemben további 300.000.-Ft, azaz háromszázezer forint bírságot szab ki a Kbt. 165. § (7b) bekezdése alapján.

A Döntőbizottság felhívja a beszerzőt, hogy a két bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési 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.

INDOKOLÁS

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. A beszerző a 2023. évben visszterhes takarmány beszerzésre irányuló jogügyleteket bonyolított az állatkertben tartott állatok ellátása céljából. A beszerzések eseti jellegűek voltak, amelyekre a beszerző nem kötött írásos szerződéseket, tekintettel azok azonnal teljesülő, árubeszerzés jellegére.

2. A 2023. évben a beszerző takarmánybeszerzésének értéke összesen nettó 20.983.926.-Ft, azaz nettó húszmillió-kilencszáznyolcvanháromezer-kilencszázhuszonhat forint értékben valósult meg.

3. A beszerző a 2023. évi takarmány beszerzését a takarmányok különböző típusaira csoportosítva az alábbiak szerinti bontásban valósította meg:

- Friss zöldség-gyümölcs: általános takarmány, több állatfaj számára,
- Szálas takarmányok: patások,
- Szemes takarmányok: patások, madarak,
- Húsok:
 - hering: pingvinek,
 - csirke, marha: ragadozók,
 - patkány és egér: ragadozó madarak, hüllők, kistestű ragadozók,
 - kagylóhús és giliszta: hüllők,
- Faj specifikus takarmányok (pl. zsiráf táp, panda táp, kapibara táp, haleledel, stb.),
- Egyéb általános takarmányok (tojás, túró, tejtermékek, stb.),
- Rovarok, bogarak,
- Vitaminok, táplálék kiegészítők.

A hivatalbóli kezdeményezés, a kezdeményező nyilatkozatai

4. A kezdeményező 2025. október 22. napján a Kbt. 152. § (1) bekezdése a) pontja alapján kezdeményezte a Döntőbizottság eljárásának hivatalból történő megindítását a

beszerző által megvalósított „2023. évi takarmányozás” tárgyában. Kérte a beszerzővel szemben jogsértés megállapítását és bírság alkalmazását.

5. A kezdeményező a beszerzések kapcsán előterjesztett kezdeményezési elemében a Kbt. 4. § (1) bekezdésének a beszerző általi megsértését feltételezte, tekintettel a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére.

6. Álláspontja szerint a beszerző közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzésével valósította meg a 2023. évben a visszterhes takarmánybeszerzésekre irányuló jogügyleteit.

7. Hivatkozott a kezdeményezésében arra, hogy közbeszerzési eljárás lefolytatása abban az esetben kötelező, ha a Kbt-ben rögzített alábbi négy konjunktív feltétel megvalósul:

- a Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérő szervezet,
- a Kbt. szerinti közbeszerzési tárgy tekintetében,
- közbeszerzési értékhatárt elérő értékű,
- visszterhes szerződést köt.

8. A kezdeményező a Kbt-ben előírt konjunktív feltételek meglétét az alábbiak szerint valószínűsítette:

- a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérőként, KRSZ_36586567 azonosító számon szerepel az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer ajánlatkérői nyilvántartásában, melyre tekintettel megállapítható, hogy a Kbt. szerinti ajánlatkérő szervezetnek minősül;
- kezdeményezéssel érintett beszerzés tárgya takarmány beszerzése az állatok számára, amely a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősül;
- a vizsgált szerződések hasonló felhasználásra, azaz az állatkertben lévő állatok takarmányozására irányultak, az egyes szerződések tárgyai műszakilag, illetve gazdaságilag funkcionális egységet képeznek, melyre tekintettel együttesen figyelembe véve a 2023. évre vonatkozó takarmánybeszerzésre irányuló jogügyletek éves nettó értékét, elérte és meghaladta a 2023. évben hatályos nemzeti közbeszerzési értékhatárt, a 15.000.000.-Ft-ot;
- a tárgyi beszerzési eljárások tárgyai nem tartoznak egyik, a Kbt.-ben szabályozott kivételi kör hatálya alá sem és a rendelkezésre álló dokumentumok alapján visszterhes szerződésnek minősülnek.

9. A fentiekre tekintettel a kezdeményező álláspontja szerint a beszerző a 2023. évi takarmánybeszerzése tekintetében megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését azzal, hogy jogellenesen mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását.

10. A jogsértés megtörténtének lehetséges legkorábbi időpontja: 2023. január 1. A jogsértésről történő tudomásszerzés időpontja 2025. augusztus 7. napja (a beszerző adatszolgáltatása beérkezésének napja).

11. Kérte a Döntőbizottságot, hogy a beszerzőnek a kezdeményezésben megjelölt beszerzéseit vizsgálja meg, és – amennyiben annak feltételei fennállnak – a Kbt. 149. § (1) bekezdésének e) pontjára, valamint a Kbt. 165. § (2) bekezdés e) pontjára figyelemmel állapítsa meg a Kbt. 4. § (1) bekezdésének a megsértését tekintettel a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, egyben alkalmazza a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezményt.

A beszerző észrevétele

12. A beszerző észrevételében előadta, hogy az állatkertben tartott különböző állatfajok táplálkozásbiológiai szempontból alapvetően különböző takarmánytípusokat igényelnek. Az alábbi főbb állatcsoportokat különítette el:

Állatcsoport	Takarmánytípus	Funkcionális sajátosság
Patások	Szálás takarmány (széna, lucerna), szemes takarmány (zab, kukorica), faj-specifikus táp (pl. zsiráf-táp) és friss zöldség-gyümölcs	Növényevők, kérődző és nem kérődző alfajok, különböző emésztőrendszeri struktúrák
Ragadozók	Húsok (csirke, marha), csontok	Húsevők, nyers hús alapú táplálkozás
Madarak	Szemes takarmány, rovarok, faj-specifikus madártáp, friss zöldség-gyümölcs	Magevők, rovarévők, mindenevők
Pingvinek	Friss hal (hering)	Halfogyasztók
Hüllők, kétéltűek	Élő rovarok (tücskök, sáskák), patkányok, egerek, giliszta, kagylóhús	Élő zsákmányra specializált ragadozók
Főemlősök	Friss gyümölcs, zöldség, dió, faj-specifikus táp	Mindenevők, összetett táplálkozási igények
Víziállatok	Haleledel, kagylóhús, vízi növények	Vízhez kötött táplálkozás

Álláspontja szerint a helyettesíthetőség hiánya egyértelmű és fennáll a funkcionális egység hiánya is.

13. A beszerző a „közös cél” téves értelmezése körében hivatkozott a Közbeszerzési Hatóság Útmutójára és arra, hogy a Kbt. szerint a műszaki és gazdasági funkcionális egység abban az esetben áll fenn árubeszerzés esetében, ha az azonos vagy hasonló felhasználási cél megítélése az áruk közvetlen funkciója alapján történik. Álláspontja szerint a közös közvetett cél az állatkert állományának takarmányozása, azaz az állatok életben tartása és jó kondícióban tartása. A közvetlen célok azonban az egyes állatcsoportok egyedi táplálkozási igényeinek kielégítése. Az Útmutató kifejezetten rögzíti, hogy a közös közvetett cél nem szolgál alapul ahhoz, hogy a beszerzés egységes volta megállapítható legyen. Szerinte a helyes megközelítés nem a szervezeti szintű végső cél, hanem a közvetlen felhasználási cél vizsgálata. A pingvinek táplálása és az oroszlánok táplálása nem "közös cél", hanem két különböző cél, amelyek csak azért merülnek fel ugyanannál a szervezetenél, mert az állatkert működési köre magában foglalja mindkét állatfaj tartását.

14. A különböző állatcsoportok takarmányai nem képeznek műszaki funkcionális egységet. Az egyes takarmánytípusok műszaki specifikációi olyan mértékben különböznek, hogy azok egyetlen műszaki leírásban nem foglalhatók össze szakszerűen, a különböző fajta takarmánytípusok egymással nem helyettesíthetőek és a beszerzésükhöz szükséges szakmai kompetenciák is eltérőek. A takarmánytípusok alapvető tárolási követelményei is összeférhetetlenek: nem lehet egy raktárban vagy hűtőben tárolni a szénát (+20°C, száraz) és a halat (-18°C), ami műszakilag kizárja a „kapcsolódást”.

15. A gazdasági egység hiányának alátámasztására előadta, hogy az egyes takarmánytípusok beszállítói piacai nincsenek átfedésben egymással. A fagyasztott halat halászati vállalkozások vagy halfeldolgozó üzemek szállítják. A szálás takarmányokat mezőgazdasági termelők vagy takarmánykereskedők értékesítik. A húsipari

melléktermékeket vágóhidak vagy húsfeldolgozó üzemek kínálják. A speciális állatkert-tápokat pedig nemzetközi gyártók és importőrök forgalmazzák. Ezek a beszállítói körök nem fedik át egymást, és egyetlen olyan gazdasági szereplő sincs a piacon, amely mindezen termékcsoportokat együttesen kínálná. Eltérőek továbbá az árképzési mechanizmusok és kiszámíthatatlanok a mennyiségi igények is, ami szintén kizárja az integrált, előre meghatározott mennyiségű beszerzést.

16. Álláspontja szerint nem áll fenn a funkcionális egység, tekintettel arra, hogy a különböző takarmánytípusok nem egyetlen közös feladat - "az állatkert állatlétszámának táplálása" - részei, hanem számos, egymástól független feladat eszközei. Minden egyes állatfaj táplálása önálló, a többitől független funkció. A takarmánybeszerzések nem alkotnak egymásra épülő, egymást feltételező folyamatot. Az egyes takarmánytípusok beszerzési döntései különböző szakmai szempontok alapján születnek meg. A halellátás beszerzési döntését a pingvinpopuláció létszáma és egészségi állapota határozza meg. A széna beszerzéséről a patások gondozói döntenek az állomány létszáma alapján. A ragadozók húsellátásáról a nagymacska-gondozók és az állatorvos dönt az állatok kondíciója alapján. Ezek a döntéshozatali folyamatok nincsenek integrálva.

17. Előadta, hogy a kezdeményező tévesen hivatkozik a D.184/14/2022. számú határozatra, amely takarítókosci és fertőtlenítő, takarító eszközök esetében állapította meg a hasonló felhasználást, ezek az áruk azonban ugyanazt a végső célt szolgálják, míg az állatkert esetében a különböző állatfajok táplálása nem ugyanazt a végcélt szolgálja. Takarítóeszközök esetében az „elkülönült feladat” (söprés vagy fertőtlenítés) egy átfogó folyamat részeként (takarítás) értelmezendő, az állatkert esetében azonban az „elkülönült feladat” (ragadozó vagy patás táplálása) biológiailag különálló folyamatokat jelent.

18. Tévesnek tartotta továbbá a kezdeményezőnek a Döntőbizottság D.227/17/2022. számú határozatára történő hivatkozását, amelyben különböző élelmiszertermékek és alapanyagok esetében a hasonló felhasználás megállapításra került. Álláspontja szerint ez a határozat lényegileg eltérő tényállást érint és nem alkalmazható analógia útján a jelen helyzetre. A hivatkozott határozatban vizsgált élelmiszerek és alapanyagok egyetlen faj - az ember - táplálására szolgáltak. Az emberi táplálkozás esetében minden ember alapvetően azonos élettani háttérrel és tápanyag-szükségletekkel rendelkezik, ami lehetővé teszi a különböző élelmiszerek egységes kezelését. A különböző élelmiszerek - zöldségek, húsok, gabonafélék, tejtermékek - étkezési szempontból kombinálhatók és cserélhetők egymással, hiszen mind ugyanazt a közös felhasználási célt szolgálják: az emberek napi étkeztetését, menza-ellátását vagy közétkeztetését. Nem állnak fenn olyan fajspecifikus korlátozások, amelyek szerint egyes élelmiszerek csak bizonyos embertípusoknak adhatók. Az állatkert esetében alapjaiban eltérő a helyzet, ahol a táplálás nem egyetlen faj, hanem többféle - kérődzők, ragadozók, madarak, hüllők - radikálisan eltérő élettani jellemzőkkel bíró állatfaj ellátását jelenti. Az egyes fajok tápanyagigénye olyan mértékben különbözik, hogy ami az egyik fajnak természetes táplálék, az a másik faj számára életveszélyes vagy emészthetetlen lehet. A helyettesíthetőség teljes mértékben hiányzik: nem adható egy oroszláznak széna, és fordítva, egy zsiráfnek sem táplálékként a ragadozóknak szánt nyers hús. Minden állatfaj esetében szigorú fajspecifikus követelmények érvényesülnek, amelyek meghatározzák a szükséges tápanyag-összetételt, a táplálék fizikai formáját, az adagolás módját és gyakoriságát. Az állatkerti beszerzés esetén a beszállítói rendszer is elkülönült, a különböző állatfajok takarmányait előállító vagy forgalmazó vállalkozások nem képeznek egységes piacot, hanem szigorúan szegmentált, jogszabályilag is elkülönített piaci szegmensekben működnek. A keresztszennyeződés veszélye miatt még a logisztika is különálló, ugyanaz a

szállítójármű, amely egy kérődző állat takarmányát szállította, nem használható közvetlenül utána más állatfaj takarmányának szállítására megfelelő fertőtlenítés nélkül. A fenitek alapján véleménye szerint bizonyítást nyert, hogy különböző állatcsoportok takarmányai nem képeznek műszaki-gazdasági-funkcionális egységet és nem hasonló felhasználásra irányultak.

19. Kérte, hogy a Döntőbizottság a fenti érveket vegye figyelembe és az észrevételeket fogadja el, és állapítsa meg, hogy a 2023. évi takarmányozási beszerzés nem minősül a Kbt. 19. § (3) bekezdésének megsértésének és a beszerző eljárása nem volt jogellenes. Kifejtette, hogy álláspontja szerint a beszerzési gyakorlata nem a közbeszerzési szabályok megkerülésére, hanem a szakmai, állategészségügyi és gazdasági szükségletek folyamatos biztosítására irányult. Kérte a jogorvoslati eljárás megszüntetését a beszerzővel szemben szankció alkalmazása nélkül.

Az egyéb érdekelt észrevétele

20. Az egyéb érdekelt észrevételében előadta, hogy társaságuk semmilyen formában nem minősül a Kbt. 5–7. § szerinti ajánlatkérőnek. A beszerzőnek csupán korlátozott mennyiségben szállított hús alapú takarmányt eseti jellegű vásárlások keretében, jellemzően azonnali igények kielégítésére. Hangsúlyozta, hogy beszállítóként nincs sem jogi lehetősége, sem tényleges információja, sem pedig kötelezettsége arra, hogy ellenőrizze vagy vizsgálja a megrendelő költségvetési státuszát, a megrendelő éves, összesített takarmány-beszerzéseit, a különböző takarmánycsoportok értékhatár-számítását, a Kbt. értékhatárainak elérését vagy túllépését, illetőleg azt, hogy a megrendelőnek közbeszerzési eljárást kellett volna-e lefolytatnia. Álláspontja szerint mindezek a körülmények kizárólag az ajánlatkérő oldalán vizsgálhatók, és a gazdasági szereplők részéről nem ellenőrizhetők. A szállítónak kizárólag az adott adásvételi szerződés teljesítésére van ráhatása. Minden jogügyletet jóhiszeműen, a szokásos piaci gyakorlat szerint kötött meg és teljesített. Közte és a beszerző között nem volt folyamatos, keretszerződéses együttműködés, olyan üzleti konstrukció, amely a Kbt. megkerülésére irányulhatott volna. Kérte, hogy vele szemben a Döntőbizottság az előadott indokokra tekintettel a jogsértés megállapítását mellőzze.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

21. A Döntőbizottság a beszerzések idején hatályos Kbt. anyagi jogi rendelkezéseire volt figyelemmel, mint irányadó rendelkezésekre. A kezdeményező a hivatalbóli kezdeményezését 2025. október 22. napján terjesztette elő, így az eljárásjogi kérdésekben a Döntőbizottság az ezen a napon hatályos jogszabályok szerint járt el.

22. A Döntőbizottság az előterjesztett kezdeményezési elem körében a beszerző magatartását, mulasztását vizsgálta, abban a kérdésben, hogy a beszerző az egyedi megrendelések esetében a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését megsértve mellőzte-e a közbeszerzési eljárást.

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

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

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

26. A Kbt. 19. § (2) bekezdése szerint tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.

27. 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. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

28. A fenti jogszabályi rendelkezésekből következően 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. visszterhes szerződést köt. Ezen konjunktív feltételek közül, bármely feltétel nem teljesülése kizárja a közbeszerzési eljárás alkalmazásának kötelezettségét, emiatt a Döntőbizottság az egyes feltételek meglétét külön-külön vizsgálta.

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

30. 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)–e) 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.

31. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok, az ajánlatkérői nyilvántartás adatai alapján megállapította, hogy a beszerző a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérőként, EKRSZ 36586567 azonosító számon szerepel az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer ajánlatkérői nyilvántartásában, így megállapítható, hogy a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérőnek minősül.

32. A Döntőbizottság másodikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés vonatkozásában a visszterhesség megállapítható-e.

33. A Döntőbizottság a rendelkezésére álló iratok vizsgálata alapján megállapította, hogy a beszerző az egyedi megrendelések esetében ellenszolgáltatást teljesített a leszállított takarmányokért, árukért, ezért a beszerzések visszterhesnek minősülnek.

34. A Döntőbizottság harmadikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés tárgya beleillik-e a közbeszerzési tárgyak valamelyikébe.

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

36. 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. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

37. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző egyedi megrendelések útján különböző típusú, állatok takarmányozására, etetésére szolgáló termékeket rendelt meg, amelyek forgalomképes és birtokba vehető ingó dolgok, és ezért e beszerzés a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősül.

38. A tárgyi beszerzési eljárások tárgyai nem tartoznak egyik, a Kbt.-ben szabályozott kivételi kör hatálya alá sem.

39. A Döntőbizottság negyedikként azt vizsgálta, hogy a beszerzés értéke meghaladta-e a közbeszerzési értékhatárt.

40. 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.

41. A Kbt. 21. § (1) bekezdése szerint az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt, az ezek alatti és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokra a Harmadik Részt alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. Jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is,

ha e törvény valamely közbeszerzés megvalósítására a Harmadik Rész alkalmazását rendeli, az ajánlatkérő azonban a Második Rész szabályait alkalmazva folytatja le a közbeszerzési eljárást.

42. A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 77. § (1) bekezdés a) pontja szerint a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti közbeszerzési értékhatár – kivéve a közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó értékhatárt – 2023. január 1-jétől 2023. december 31-éig árubeszerzés esetében 15,0 millió forint.

43. 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.

44. A Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerző által beszerzett takarmányfeleségek azonos felhasználásra szánt áruknak minősülnek, melyek esetében a fentiekben hivatkozott jogszabályok alapján a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához a 2023. évben történt összes takarmánybeszerzés értékét figyelembe kellett volna venni, egybe kellett volna számítani.

45. A Döntőbizottság megállapította, hogy a 2023. évi takarmányozásra szánt beszerzések 20.983.926.-Ft összegű értéke meghaladta az árubeszerzések esetében a 2023. évre vonatkozó 15 millió Ft-os közbeszerzési értékhatárt.

46. A Döntőbizottság nem fogadta el a beszerző azon hivatkozását, hogy nem áll fenn a különböző típusú árubeszerzések között sem a műszaki, sem pedig a gazdasági funkcionális egység, tekintettel arra, hogy valamennyi, a beszerzés tárgyait képező árufeleség az állatkertben tartott állatok takarmányozására, táplálására szolgál, közvetlen felhasználási céljuk erre tekintettel pedig hasonló. Minden állatkertben tartott állatnak elengedhetetlen igénye az étellel való ellátás, mely a beszerzési eljárás tárgyát képezte. Ez az igény az állatkert működésétől kezdve folyamatosan, a beszerző által előre tervezhetően felmerülő igény. Az a tény, hogy az egyes állattípusokat különböző típusú, különböző forrásból beszerezhető, különböző szállítási és tárolási szükségletekkel rendelkező és egymással nem helyettesíthető takarmány fajtával kell ellátni az egybeszámítási kötelezettséget nem érinti, csupán a részajánlati körbe tartozó vizsgálatot teheti indokolttá. A Döntőbizottság a fentiek figyelembe vételével megállapította, hogy a beszerzőnek a nemzeti közbeszerzési értékhatárt elérő takarmánybeszerzésére a hasonló közvetlen célra tekintettel fennálló műszaki-gazdasági funkcionális egység alapján közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia a Kbt. 4. § alapján a Kbt. 19. § (1)-(3) bekezdéseire tekintettel.

47. A Döntőbizottság álláspontja kialakításánál abból indult ki, hogy a hasonló közvetlen felhasználási cél megállapításának nem feltétele, hogy a beszerzéssel érintett áruk teljes mértékben megegyezzenek egymással, elegendő ha a rendeltetésük, jelen esetben az állatok takarmánnyal történő ellátása alapján kapcsolódnak egymáshoz. A felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélni meg, így a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is.

48. A Döntőbizottság a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata mellett az ún. kisegítő szempontok vonatkozásában is megvizsgálta a beszerzéseket, amely során egyértelműen megállapítható volt az egységes tervezés és döntés szükségessége, tekintettel arra, hogy a működő állatkert folyamatos beszerzési szükséglete minden évben az állatok takarmánnyal történő ellátása. Nem vitatott az ajánlatkérő személyének azonossága, valamint megállapítható a beszerzések vonatkozásában az azonos jogalap is.

49. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(3) bekezdéseiben meghatározott hatáskörében eljárva az előterjesztett kezdeményezési elem tekintetében a fentiekben kifejtettek alapján megállapította, hogy a beszerző megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését.

50. A Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett bírságot szab ki, ha a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását [153. §] és a Döntőbizottság megállapítja a jogsértés megtörténtét.

A Kbt. 165. § (7) bekezdése 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 Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint 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.

51. A Döntőbizottság a bírság kiszabásával összefüggésben rögzíti, hogy a Kbt. 165. § (6) bekezdés a) pontja szerinti jogsértés megállapítása mellett köteles bírságot kiszabni, ha a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzését állapította meg. Kötelező továbbá a bírság kiszabása a Kbt. 165. § (6) bekezdés e) pontja alapján akkor is, ha az eljárást a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezte hivatalból.

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

53. A Kbt. 165. § (2) bekezdésének g) és h) pontjai szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában

g) hivatalból megállapítja a Kbt. 137. § (1) bekezdésében meghatározott jogsértés esetén a szerződés semmisségét vagy a Kbt. 137. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása esetén azt, hogy az érintett szerződés nem semmis;

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

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

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

56. A Döntőbizottság a Kbt. 165. § (2) bekezdés g) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapította, hogy a 2023. évben történt takarmány beszerzések semmissek, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, továbbá a beszerzések érvénytelensége nem jár aránytalan következménnyel.

57. A semmisség megállapítása mellett a Döntőbizottság megállapította, hogy az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre. A beszerző különböző típusú takarmányokat szerzett be, melyek felhasználásra kerültek.

58. 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.

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

60. A bírság kiszabásának indokoltsága és összege tekintetében a Döntőbizottság a Kbt. 165. § (11) bekezdés rendelkezései alapján járt el.

61. A Döntőbizottság a 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, továbbá a megállapított jogsértések már nem reparálhatóak.

A Döntőbizottság figyelembe vette továbbá a beszerzés tárgyát és alacsonyabb értékét, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszabb időtartamot, valamint értékelte, hogy a beszerzővel szemben korábban a Döntőbizottság jogsértést nem állapított meg.

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

62. 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.

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

64. A határozat elleni önálló bírósági jogorvoslat lehetőségét a Kbt. 170. §-a biztosítja. 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) bekezdése és a Kp. 13. § (3) bekezdésének a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdésének 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, 2025. december 11.

Dr. Dobó Anita sk
a tanács elnöke
közbeszerzési biztos

Gulyás Richárd sk
közbeszerzési biztos

Dr. Szathmári Réka sk
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelülül:

Liszi Barbara
titkársági ügyintéző

Kapják:

1. Kezdeményező képviselője, kizárólag elektronikus úton
2. Beszerző képviselője, kizárólag elektronikus úton
3. Bivalyhalom-Hortobágy Kft. képviselője elektronikus úton
4. Közbeszerzési Hatóság Titkársága
5. Nemzeti Fejlesztési Központ