



Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:	106.K.704.056/2025/16.
Felperes:	Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zrt. (1064 Budapest, Rózsa utca 81-83.)
A felperesek képviselője:	Hargittay és Társai Ügyvédi Iroda (1027 Budapest, Margit krt. 56. 5/5. eljáró ügyvéd: dr. Hargittay Szabolcs)
Alperes:	Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (1026 Budapest, Riadó utca 5.)
Az alperes képviselője:	dr. Varga-Nagy Erika kamarai jogtanácsos
Az alperesi érdekelt:	Közbeszerzési Hatóság Elnöke
Az alperesi érdekelt képviselője:	(1026 Budapest, Riadó utca 5.) dr. Magyar Adrienn kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	közbeszerzési ügyben hozott D.418/15/2025. 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 60.000 (hatvanezer), az alperesi érdekeltnek 60.000 (hatvanezer) forint perköltséget.

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

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az ítélet alapjául szolgáló tényállás

- [1] A felperes 2011. óta látja el Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata kerületi parkolás-üzemeltetési feladatait, amelyhez három, azonos működési alapú parkolás-ellenőrzési és ügyfélszolgálati informatikai rendszert használ (Régi Jusztícia, Új Jusztícia, Fővárosi Jusztícia), amelyeknek a licenzjogait az Atlasz Szoftver Fejlesztő és Kutató Intézet Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: licenz jogosult) birtokolja. A felperes a licenzjogosulttal, valamint az Atlasz Informatika Kft.-vel több szerződést is kötött a rendszerek használatára, üzemeltetésére, karbantartására és fejlesztésére. (2019. szeptember 12-i szolgáltatási szerződés, 2020. június 29-i megbízási szerződések).
- [2] A felperes 2021. január 1-én „Parkolási szoftver – beszerzése” tárgyában EKR001340772020

számú uniós, nyílt közbeszerzési eljárást indított, melyet később visszavont. Az eljárás parkolás üzemeltetést támogató komplex ellenőrzési és ügyviteli szoftver biztosítására, üzemeltetésére és fejlesztésére irányult.

- [3] A felperes 2021. május 27-én – közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül – szerződést kötött az Atlasz Informatikai Kft.-vel (a továbbiakban: kérelmezett) 14.750.000 forint + Áfa értékben a „Jusztícia” parkolási ügyviteli szoftver alappéldányának használatához szükséges szoftver licence megvásárlása érdekében „Adásvételi Szerződés szoftver licence vásárlás tárgyában” megnevezéssel (a továbbiakban: adásvételi szerződés).
- [4] Ezt követően, 2021. szeptember 23-án EKR001127542021 számon „Parkolás ellenőrzési és ügyviteli rendszer üzemeltetés” tárgyban ismét uniós, nyílt közbeszerzési eljárást indított. Ez az eljárás három részből állt, mindhárom rész a „Jusztícia” parkolási ügyviteli szoftver üzemeltetésére, szolgáltatás megrendelésre irányult. Az 1. rész infrastruktúra üzemeltetési feladatokra, amelynek a nyertese a Reliable Enterprise Systems Kft. lett; a 2. rész az alkalmazás üzemeltetési feladatok ellátására, amelynek a nyertese a kérelmezett lett; a 3. rész a „parkolásellenőrzési modullal és a jogi modullal kapcsolatos” feladatokra, valamint egyedi fejlesztési igényekre, amelynek a nyertese az Atlasz Szoftver Kft. lett. A 3. rész – a közbeszerzési dokumentumok részét képező műszaki leírás szerint – a jogi és fejlesztett ellenőrzési modul szoftverlicenc jogainak biztosításával egészült ki. A műszaki leírás bevezető része a következőket tartalmazta: „Budapest Főváros Közgyűlésének a Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályairól szóló 30/2010. (VI.4.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: FÖR) 6. számú mellékletében rögzítettek értelmében, a parkolás-üzemeltetési tevékenység jogi feltétele, hogy Ajánlatkérő, mint parkolás-üzemeltető szervezet köteles a pótdíjfizetési felszólításokat hordozható számítógép és nyomtató segítségével kiadni, amelyek követhető és ellenőrizhető módon egy irodai számítógéprendszerbe kerülnek. E jogi feltételnek Ajánlatkérő az üzemeltetési tevékenység megkezdésének időpontjától (2011. április) a Jusztícia szoftverrendszer alkalmazásával tett eleget, és rendelkezik a szoftverrendszer alapszoftverének felhasználási jogával.” A felek mindhárom szerződést 2021. december 16. napján kötötték meg. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetés szerint a beszerzés végleges összértéke (ÁFA nélkül) 60.968.000 Ft volt.
- [5] Az alperesi érdekelt 2025. június 27-én hivatalbóli kezdeményezést terjesztett elő az alperesnél, mert a feltételezése szerint a felperes az adásvételi szerződés megkötése tekintetében – figyelemmel a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 19. §-a szerinti részekre bontás tilalmára – megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését tekintettel arra, hogy azt nem az általa 2021. szeptember 23-án megindított parkolási informatikai rendszerrel összefüggő uniós, nyílt közbeszerzési eljárás keretében szerezte be.

Az alperes határozata

- [6] Az alperes a 2025. október 16-án meghozott D.418/15/2025. számú határozatával – a Kbt. 165. § (2) bekezdés c) pontja alapján – megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 19. § (2) és (3) bekezdésére, valamint a Kbt. 21. § (1) bekezdésére tekintettel a Kbt. 4. § (1) bekezdését; megállapította, hogy az adásvételi szerződés semmis, a szerződés tekintetében az eredeti állapot nem állítható helyre; a jogsértés miatt a felperessel szemben 600.000 Ft, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként pedig további 600.000 Ft bírságot szabott ki.
- [7] Indokolása szerint az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson

részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek (Európai Bíróság C-16/98. számú és C-574/10. számú ítéletei). A részekre bontás tilalmának lényege, hogy ha az egyes szerződések eredményeinek felhasználása egymással szorosan összefügg, azok tekintetében fennáll a műszaki és gazdasági funkcionális egység, azok becsült értékét összeadva kell megállapítani – az értékhatár elérése szempontjából – a tervezett közbeszerzés becsült értékét. Az értékösszeadás nem azt jelenti, hogy egy közbeszerzési eljárást lefolytatva egy szerződést kellene kötni az adott közbeszerzésre. Az értékösszevonás arra a kérdésre ad választ, hogy az adott közbeszerzés becsült értéke eléri-e az uniós értékhatárt, és kell-e alkalmazni a vonatkozó eljárási szabályokat.

- [8] A felek az adásvételi szerződést azzal a céllal kötötték meg, hogy a kérelmezett tulajdonát képező „Jusztícia” elnevezésű parkolás ellenőrzési és ügyviteli szoftverrendszer egy darab alappéldányának és kettő darab másodpéldányának használatához szükséges szoftver licenc megvásárlásával feljogosítsa a felperest arra, hogy a rendszert a továbbiakban használja. A 2021. szeptember 23-án megindított közbeszerzési eljárás lefolytatásának célja pedig ugyanazon „Jusztícia” rendszer üzemeltetése volt. Az adásvételi szerződés tárgya önmagában árubeszerzésnek minősül, a 2021. szeptember 23-án indított közbeszerzési eljárás tárgya pedig szolgáltatásmegrendelés, ugyanakkor a szoftver licenc használati jog az alapját képezte a későbbi közbeszerzési eljárásnak, amely tény a közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumainak részét képező műszaki leírás bevezető részében rögzítettek is megerősítenek. A két szerződés szorosan összefügg, egységet alkot, mert mindkét beszerzés a felperes parkolás-üzemeltetési tevékenysége ellátásának alapfeltétele, amelyet a „Jusztícia” elnevezésű parkolás ellenőrzési és ügyviteli szoftverrendszer használatával lát el. Mindezek alapján megállapítható, hogy a funkcionális egység közöttük fennállt. A Kbt. 22. § (1) bekezdésének előírása szerint, ha a közbeszerzés többféle beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni. A beszerzések értékére is figyelemmel a beszerzés fő tárgya a szolgáltatásmegrendelés volt, ezért az egységes beszerzés tárgya is szolgáltatásmegrendelés.
- [9] A felperes által 2021. január 1. napján indított – később visszavont – közbeszerzési eljárás felhívása még egyszerre foglalta magába a parkolás üzemeltetést támogató komplex ellenőrzési és ügyviteli szoftver biztosítását és az általa biztosított ellenőrzési és ügyviteli szoftver telepítését, informatikai támogatását, hibaelhárítási kapacitás biztosítását és fejlesztési kapacitás biztosítását. A visszavont közbeszerzési eljárás felhívása szerint megjelölt CPV kód (72000000-5: IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás) megegyezik a jelen jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás tárgyaként meghatározott CPV kóddal. Mindezek szintén azt erősítik meg, hogy nincs jogszerű alapja a beszerzések becsült értéke részekre bontva történő megállapításának.
- [10] A részekre bontás tilalmának fennállását erősíti továbbá a kiegészítő szempontok fennállása: az „ugyanazon ajánlatkérő személye”; az „azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor”; az „időbeli összefüggés” figyelemmel a szerződés megkötésének és a közbeszerzési eljárás megindításának időbeli közelségére
- [11] A felperes nyilatkozata is a fentieket támasztja alá, amely szerint az adásvételi szerződés megkötésekor ismert volt számára a közbeszerzési eljárás megindításának szükségessége; a két beszerzés különválasztásának fő indoka az alapszoftver által kezelt adathalmaz megszerzése volt. Ez azonban nem ad jogszerű alapot arra, hogy a beszerzések becsült értékének megállapításakor azokat különválasztható beszerzéseként kezeljék. A 2021. szeptember 23-án megindított közbeszerzési eljárás 3. része eredményeképpen megkötött szerződés szerint a nyertes ajánlattevő feladatai közé tartozik az általa fejlesztett, a Jusztícia alapszoftverhez kapcsolható (integrálható) ellenőrzési szoftver licenc-használati jogainak beszerzése is, amely szintén megerősíti azt, hogy ezen feladatok különválasztása a tárgyi

eljárás esetében sem alapozza meg jogszerűen az egységes beszerzés részekre bontását.

- [12] A két beszerzés egybeszámított értéke 75.718.000 Ft, mely érték meghaladta a 2021. évre vonatkozó uniós közbeszerzési értékhatárt, ezért a beszerzőnek a 2021. május 27. napján kötött adásvételi szerződésre vonatkozóan valamely, a Kbt. Második Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.
- [13] A Kbt. 165. § (2) bekezdés *e*) pontja alapján alkalmazta a Kbt. 165. § (6) bekezdés *a*) pontja szerinti bírság jogkövetkezményt. A jogsértésért kiszabott bírság összegének megállapítása során – a Kbt. 165. § (7) bekezdése és a Kbt. 165. § (11) bekezdése alapján figyelemmel volt a következő szempontokra: szerződéses értéke 14.750.000 Ft; a jogsértés súlyos tekintettel arra, hogy a közbeszerzés mellőzése az egyik legsúlyosabb jogsértés, amely a Kbt. alapelvei és tételes jogi előírásai teljes semmibe vételével jár együtt; a jogsértés utólag nem reparálható; a beszerzés saját forrásból valósult meg, így erre tekintettel a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció nem kapcsolódhat. A jogsértés óta hosszú időtartam telt el, és nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.
- [14] A Kbt. 165. § (2) bekezdés *g*) pontjára tekintettel a Kbt. 137. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján megállapította, hogy az adásvételi szerződés semmis, tekintettel arra, hogy a teljesítéséhez nem fűződik kiemelten fontos közérdek, ilyen körülmény a jogorvoslati eljárásban sem került bemutatásra a felek által. A beszerzés érvénytelensége nem jár aránytalan következményekkel. Az érvénytelenség másodlagos jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állapítható helyre, mivel a szerződések tárgyaként nyújtott feladatokat elvégezték.
- [15] A Kbt. 165. § (7b) bekezdés alapján további, a rendelkező részben megállapított összegű bírságot szabott ki a beszerzővel és a kérelmezettel szemben is. A semmiség vonatkozásában a bírság alapjául az szolgál, hogy a semmis szerződés alapján a felek a teljesítést megkezdték, a szerződés teljesítése megtörtént és az érvénytelenség jogkövetkezményei körében az eredeti állapot nem állítható helyre. Az összecszerűség tekintetében a felek között különbséget tett, értékelte az alpbírságnál is értékelt körülményeket, továbbá azt is, hogy a jelen esetben a közpénzek felhasználásának átláthatósága szenved csorbát, a közpénzek felhasználásának gazdaságossága ellenőrzése hiúsult meg a jogsértés által.

A kereset, a védírat és az érdekelt nyilatkozata

- [16] A felperes a határozatot keresettel támadta, melyben kérte elsődlegesen a határozat megváltoztatásával a jogsértés hiányának megállapítását és a bírság mellőzését, valamint az adásvételi szerződés érvényességének megállapítását, másodlagosan a kiszabott bírság jelentős csökkentését. Perköltséget igényelt.
- [17] Hivatkozása szerint az alperes nem megfelelő értékelés alapján állapította meg a jogsértést. Az alperes feltételezése szerint abból a célból kötött külön szerződést a licenz vásárlásra, hogy azt kivonja a közbeszerzési eljárás alól, ennek alátámasztásaként kizárólag arra hivatkozott, hogy a 2021. január 1-én indított közbeszerzési eljárás szolgáltatás megrendelésére irányult. Ezt a közbeszerzési eljárást valóban komplex szolgáltatásra indította (licenz használata, üzemeltetés, fejlesztés stb.), azonban annak megindítását követően felmérte, hogy milyen pénzügyi következményei lehetnek annak, ha az addig használttól eltérő új szoftver alapján kellene üzemeltetnie a parkolási rendszert, figyelemmel arra, hogy az addig használt rendszer 63.690 db követelés adatait tartalmazta. Arra jutott, hogy amennyiben ez történik, akkor a követelésállomány megőrzése érdekében két opciója van: 1. a felhalmozódott követelésállomány kezelésére szerződést köt a licenz tulajdonosával külön közbeszerzési eljárás keretében és annak alapján továbbra is fizeti a licencdíjat, ez esetben párhuzamosan kellett volna két szolgáltatóval szerződnie, mely ellentétes a közpénzek hatékony felhasználásának elvével, vagy 2. a korábbi követelésállományt migrálja az új

szolgáltató rendszerébe, de ez esetben kiszolgáltatottá vált volna a licenztulajdonos felé, akivel meg kellett volna állapodnia a költségekről, esetleg csak hosszas pereskedés után tudta volna kikényszeríteni a megállapodást. Erre tekintettel vonta vissza a korábbi felhívását és kezdett tárgyalásokat a licenz tulajdonosával annak megvásárlásáról. Ez a szerződés tartalmazta a Jusztíciát átadáskori verziójának örök használati licenzét, feljogosította őt az alaprendszer használatára, és egyben rögzítette, hogy a tárolt adatok a felperes tulajdonát képezik. Ez a szerződés árubeszerzésként volt kezelhető. A szoftvert szándékában állt saját informatikusi állománnyal üzemeltetni, de időközben más fejlesztéseket is elindított, amelynek kezelésére a meglévő állomány már nem volt képes, ezért új közbeszerzési eljárás megindításáról határozott.

Tévesek az alperes részére bontás tilalmára vonatkozó hivatkozásai, mert az adásvételi szerződés kizárólag áruvásárlásra, míg a közbeszerzés alapján kötött szerződések kizárólag szolgáltatás beszerzésére vonatkoztak, így nincs lehetőség az egybeszámításukra. A korábban indított és visszavont közbeszerzési eljárás célja és jogalapja is eltérő volt az adásvételi szerződéstől. Az alperes tévesen értékelte a licenz vásárlás és az üzemeltetési szolgáltatás közötti műszaki gazdasági kapcsolatot is. A két beszerzés célja és jogalapja eltérő volt, az egybeszámításra nem volt lehetőség. Az alperes döntése ellentétes a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt hatékony és felelős közpénz felhasználás elveivel, mert a szoftver licenc megszerzésének célja épp a közpénzek védelme és adatok megőrzése volt. Álláspontját az EUB C-220/05 és C-574/10. számú ítéletei, a közbeszerzési hatóság útmutatója és az alperes 8/2019. számú és 63/2022. számú határozatai is alátámasztják. Mivel jogsértést nem követett el, a bírság összege kifejezetten túlzó. Az alperes is rögzítette határozatában, hogy nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértések nyilvánvalóan szándékosak lettek volna. Vonatkozásában továbbá a rosszhiszeműség sem állapítható meg, haladéktalanul az alperes rendelkezésére állt a jogorvoslati eljárásban.

- [18] Az alperes a védíratában – a határozatban foglaltakat fenntartva – a kereset elutasítását kérte és perköltséget igényelt a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII.9) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 3. § (1) bekezdése alapján a pertárgyérték figyelembevételével.
- [19] Védekezése szerint az ügy tényállását feltárta, a feltárt tényekből helyes következtetéseket levonva megalapozott döntést hozott. Nem vitatta, hogy a szoftver licenz szerződés önmagában árubeszerzésnek minősül, azt állapította meg, hogy a két beszerzés műszaki tartalma kiegészítette egymást, köztük a műszaki-funkcionális egység megállapítható. A két beszerzés különválasztásának fő indoka az alap szoftver által kezelt adathalmaz megszerzése volt, amely azonban nem ad jogszerű alapot arra, hogy a beszerzések becsült értékének megállapításakor azokat különválasztható beszerzésként kezeljék. A felperes olyan egységes beszerzési igényt valósított meg több különböző szerződéssel, amelynek szétválasztása a becsült érték meghatározása tekintetében műszakilag indokolatlan volt, és a közbeszerzési kötelezettség megkerüléséhez vezetett. Határozatában is kifejtette, hogy a részekre bontás tilalmából nem következik, hogy az érintett beszerzéseket a felperes nem valósíthatta volna meg külön szerződések által, hanem az, hogy a beszerzések becsült értékének és ezáltal az alkalmazó eljárásrend meghatározásának szempontjából a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdései és 21. § (1) bekezdése betartásával lett volna szükséges eljárni. Döntése a bírság kiszabása tekintetében sem jogsértő.
- [20] Az alperesi érdekelt a kereset elutasítását kérte és perköltséget igényelt az IM rendelet 3. § (1) bekezdés alapján 60.000 Ft összegben.
- [21] Hivatkozása szerint a D.8/6/2019. számú határozat nem szoftverlicenc megvásárlásáról szól, így a jelen ügyben irreleváns. Ugyanígy nem szoftverlicenc beszerzése a tárgya a felperes által hivatkozott C-220/05. számú (Auroux ügy) EUB ítéletnek, amely egyébként épp a részekre bontás tilalmát támasztja alá, miszerint a több beszerzési tárgyat magában foglaló,

vegyes beszerzés esetén a fő tárgy alapján kell megállapítani a beszerzés tárgyát. Vegyes beszerzési tárgy esetén – az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU Irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: Közbeszerzési Irányelv) 3. cikk (2) bekezdése szerint is – a fő tárgy szerint kell a beszerzés tárgyát meghatározni. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában kiadott, jelenleg hatályos útmutatójában (2021. szeptember 30., továbbiakban: Útmutató) és a 2021. május 27. napján hatályos útmutatójában sem esik szó licenc beszerzésről. Jelen ügyben a részekre bontás tilalma mind a gazdasági és funkcionális összefüggés alapján, mind pedig az ún. kiegészítő szempontok alapján fennállt, a két beszerzés egybeszámított értéke alapján a Kbt. Második része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni. A szerződéses érték 4%-ának, illetve 8%-ának megfelelő bírságösszeg nem túlzó, figyelemmel arra is, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzése a súlyosabb közbeszerzési jogsértés. Az alperes értékelte a Kbt. 165. § (11) bekezdése szerinti releváns körülményeket, határozatában nem szerepel olyan megállapítás, hogy a felperes rosszhiszeműségét figyelembe vette volna.

A bíróság döntése és jogi indokai

- [22] A felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.
- [23] 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 figyelemmel arra, hogy a felperes tárgyalás tartását kérte.
- [24] 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. Hivatalból bizonyítást nem végzett. Döntése meghozatala során a figyelemmel volt a Kúria irányadó joggyakorlatára, amelytől nem tért el.
- [25] 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.
- [26] A bíróságnak a felperes keresete alapján abban a kérdésben kellett döntést hoznia, hogy az alperes a vizsgált adásvételi szerződés és közbeszerzési eljárás téves értékelésével állapította-e meg a részekre bontás tilalmának megsértése által a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzését, továbbá a bírságot – a keresetben vitatott okból – jogsértően szabta-e ki.
- [27] 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.
- [28] Kiemeli a bíróság, hogy ezen törvényi előírás megsértése az egyik súlyosabb jogsértést, a közbeszerzési eljárás jogsértő mellőzését okozza, ami egyúttal a megkötött szerződés semmisségét is eredményezi a Kbt. 137. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján. Ezért mindig körültekintő és gondos mérlegelést igényel annak eldöntése, hogy az adott beszerzés a Kbt. hatálya tartozik-e és arra milyen eljárásrend alkalmazandó. A Kúria Kfv. 37.080/2018/8. számú ítéletének [53] bekezdése szerint „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.”

- [29] A Kbt. 21. § (1) bekezdése alapján az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra a Második Részt [...] alkalmazva kell eljárni, kivéve, ha e törvény másként rendelkezik. A Kbt. 22. § (1) bekezdése – a Közbeszerzési Irányelv 3. cikk (2) bekezdésének megfelelően – kimondja, hogy ha a közbeszerzés többféle, a 8. § (2) - (4) bekezdései szerinti beszerzési tárgyat foglal magában, a közbeszerzési eljárásra a beszerzés fő tárgya szerinti szabályokat kell alkalmazni.
- [30] A Kbt. 19. § (1) bekezdése szerint tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy 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. A (3) bekezdés 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.
- [31] A bíróság a fenti jogszabályi rendelkezések alapján elsőként arra kíván rámutatni, hogy a Közbeszerzési Irányelv 3. cikk (2) bekezdésének megfelelő, a Kbt. 22. § (1) bekezdésében foglalt előírásra tekintettel a közbeszerzési eljárás követelménye és a megfelelő eljárásrend kiválasztása szempontjából önmagában annak nincs jelentősége, hogy a beszerzés tárgya nem csak árubeszerzést hanem szolgáltatásmegrendelést is magába foglal, tehát vegyes. Az alperes azt nem vitatta, hogy a szoftverlicenz beszerzésére irányuló szerződés árubeszerzésnek minősül, azt maga is megállapította a határozatában, ezért a felperes ezt egyrészt szükségtelenül emelte ki, másrészt alaptalanul is hivatkozott erre, mert önmagában ezzel nem bizonyítható a részekre bontás jogszerűsége. Az alperes kifejezetten kiemelte határozatában azt is, hogy nem tilos az azonos beszerzési igényt több szerződés útján megvalósítani, amennyiben azonban a szerződések tárgya szerint azok a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti összetartozása megállapítható, a becsült értékük egybeszámításával szükséges meghatározni, hogy szükséges-e közbeszerzési eljárás lefolytatása és milyen eljárásrend alkalmazandó ezen szerződések mindegyikére. A bíróság maradéktalanul egyetért az alperessel abban is, hogy az a körülmény, hogy a felperes arra tekintettel választotta szét a két beszerzését, hogy az alapszoftver által kezelt adathalmazt megszerezze, nem ad jogszerű alapot arra, hogy a beszerzések becsült értékének megállapításakor azokat különválasztható beszerzéseként kezelje.
- [32] A fentiekből következően nem elfogadható a felperes keresetében a pénzügyi és jogi kockázat körében kifejtett azon érvelése sem, miszerint a hatékony közpénzfelhasználás biztosítása érdekében történt az adásvételi szerződés megkötése, mert a külön szerződés kötésének igénye nem zárja ki a közbeszerzési eljárás jogszerű megválasztását és annak lefolytatását.
- [33] Az, hogy a két beszerzés közbeszerzési jogi szempontból különválasztható-e, a joggyakorlat szerint a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálatával állapítható meg, melynek lényegét a Kúria Kfv. 37.434/2017/12. számú ítéletének [42] bekezdésében – a felek által is hivatkozott – Útmutató alapján a következők szerint rögzítette: „az Európai Unió Bírósága ítéleteiben funkcionálisan közelíti meg, mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. A funkcionális megközelítés azt jelenti, hogy a bíróság egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását, függetlenül attól, hogy azt

pl. államháztartási okok miatt az ajánlatkérő több szerződésként kötötte meg. Műszaki-gazdasági funkcionális egység címszó alatt kifejtésre került, hogy az Európai Unió Bírósága a C-16/98. számú ítéletében kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. Azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. A közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont, és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel, vagy több szerződéssel valósíthatóak-e meg a beruházások. Az Európai Unió Bírósága a C-574/10. számú ítélete alapján a beszerzés egységének megítéléséhez az építési beruházások kapcsán alkalmazott műszaki-gazdasági funkcionális egység irányadó szempontja más beszerzési tárgyak esetében is mérvadó. Lényeges, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. A műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont mellett más körülmények is lehetnek, amelyek az adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá, ilyen lehet különösen az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződés megkötésekor, továbbá az időbeli összefüggés is nagyon fontos tényező, amely azonban nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget.”

- [34] A Kúria Kfv. 37.080/2018/8. számú határozatának elvi tartalma szerint az azonos célt szolgáló, tartalmában, időbeni ütemezésében, megvalósítási módjában funkcionális egységet képező szerződések becsült értékét egybe kell számítani, és az ajánlatkérőnek az egybeszámított összegnek megfelelő eljárási rendben közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia. Ezen határozatot a Kúria még a korábban hatályban volt Kbt. (2011. évi CVIII. törvény) alapján hozta, ezért még az egybeszámítás fogalomhasználattal él, azonban annak elvi tartalmát a bíróság a jelenleg hatályos előírások vonatkozásban is alkalmazhatónak és irányadónak találta.
- [35] A felperes által hivatkozott C-220/05. számú EUB ítélet, az alperesi döntések és az Útmutató kifejezetten számítástechnikai rendszer licenszre és üzemeltetésre vonatkozó megállapításokat nem tartalmaznak és nem ellentétesek a fent rögzített joggyakorlat által kimunkált jogértelmezéssel.
- [36] A fenti értelmezés alapján rögzíti a bíróság, hogy annak megállapításához, hogy az árubeszerzés kapcsolódik-e a törvényi előírás szerint a szolgáltatásmegrendeléshez, azt szükséges vizsgálni, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatásmegrendelés által elérni kívánt eredmény szempontjából van-e műszaki és gazdasági funkcionális egység az adásvételi szerződés tárgyával. Kiemeli a bíróság, hogy ennek vizsgálata során nincs önmagában annak jelentősége, hogy az egyes szerződéseknek mi a közvetlen célja, a funkcionális-gazdasági egység a teljes beszerzési cél alapján vizsgálandó az elérni kívánt eredmény szempontjából. A bíróság ezért nem tudta elfogadni a két szerződés eltérő jogalapjára történő hivatkozást.
- [37] Az alperes helytálló értelmezés alapján releváns tényként állapította meg, hogy a felek az adásvételi szerződést azzal a céllal kötötték meg, hogy a kérelmezett tulajdonát képező „Jusztícia” elnevezésű parkolás ellenőrzési és ügyviteli szoftverrendszer egy darab alappéldányának és kettő darab másodpéldányának használatához szükséges szoftver licenc megvásárlásával feljogosítsa a felperest, hogy a rendszert a továbbiakban használja. A 2021. szeptember 23-án megindított közbeszerzési eljárás lefolytatásának célja pedig ugyanazon „Jusztícia” rendszer üzemeltetése volt. Az alperes ezért helytállóan állapította meg, hogy mindkét beszerzés a felperes parkolás-üzemeltetési tevékenysége ellátásának alapfeltétele, amelyet a „Jusztícia” elnevezésű parkolás ellenőrzési és ügyviteli szoftverrendszer használatával lát el. A szoftver licenc használati jog az alapját képezte a későbbi közbeszerzési eljárásnak, amely tény a közbeszerzési eljárás közbeszerzési dokumentumainak részét képező műszaki leírás bevezető részében rögzítettek megerősítenek,

amelyben a felperes kiemelte, hogy a parkolás-üzemeltetési tevékenység jogi feltétele, hogy a pótdíjfizetési felszólítások követhető és ellenőrizhető módon egy irodai számítógéprendszerbe kerülnek, amely feltételnek felperes az üzemeltetési tevékenység megkezdésének időpontjától (2011. április) a Jusztíciia szoftverrendszer alkalmazásával tett eleget, és rendelkezik a szoftverrendszer alapszoftverének felhasználási jogával. A két szerződés tehát ugyanazon célt szolgálta, szoros összefüggésük, funkcionális egységük ennek alapján fennállt, az alperes megállapítása nem volt téves.

- [38] A fentiek alapján a felperes iratellenesen állította, hogy az alperes a megállapítása alátámasztásaként kizárólag arra hivatkozott, hogy a 2021. január 1-én indított közbeszerzési eljárás szolgáltatás megrendelésére irányult, mert az alperes alapvetően a két vizsgált szerződés tartalma és a kettő közötti összefüggés vizsgálata alapján tette a megállapítását.
- [39] A felperes korábbi közbeszerzési eljárását csak további érvként hivatkozta annak alátámasztásaként, hogy a felperes korábban maga is egységes beszerzést indított a licenz és az üzemeltetési szolgáltatás beszerzése iránt és a két közbeszerzési eljárásban a felperes azonos CPV kóddal jelölte e beszerzés tárgyát, amit a felperes nem vitatott. Ez a bíróság megítélése szerint is alátámasztja, hogy a felperes tisztában volt azzal, hogy a szoftver üzemeltetése és az azt biztosító licenz szorosan kapcsolódnak, bármelyik hiányában nem tudja ellátni a kerületi parkolás-üzemeltetési feladatait. A lefolytatott közbeszerzési eljárás 3. része eredményeképpen megkötött szerződésben is az ajánlattevő feladatai közé sorolták a felek az alapszoftverhez kapcsolható ellenőrzési szoftver licenc-használati jogainak beszerzését is, erre az alperes szintén helytállóan mutatott rá.
- [40] A fentiekben túlmenően az alperes okszerűen vette figyelembe a joggyakorlat által kimunkált ún. kiegészítő szempontokat is, amelyeket a Kúria Kfv.37.434/2017/12. számú ítélete is rögzít a fentiek szerint, de hangsúlyozza a bíróság, hogy nem ezeknek volt döntő jelentősége a két beszerzés egységének megállapításakor.
- [41] Nem volt elfogadható érv a jogsértés alóli mentesülésre, hogy azért sem került sor az adásvételi szerződés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására, mert a felperesben felmerült lehetőségként az is, hogy a parkolás-ellenőrzési és ügyfélszolgálati informatikai rendszer üzemeltetését majd saját munkaerővel kívánja elvégezni. Erre az elképzelésre hivatkozás nem alkalmas az egyértelmű és kógens közbeszerzési szabályok alkalmazásának félretételére. Az alperes okszerűen állapította meg, hogy az adásvételi szerződés megkötésekor ismert volt a felperes számára a közbeszerzési eljárás megindításának szükségessége.
- [42] A felperes a fentiek alapján megalapozatlanul állította, hogy az alperes tévesen értékelte a licenz vásárlás és az üzemeltetési szolgáltatás közötti műszaki gazdasági kapcsolatot. Az alperes a joggyakorlatnak megfelelő, helytálló jogértelmezés alapján állapította meg, hogy a felperes megsértette a Kbt. 19. § (1)-(2) bekezdései szerinti részekre bontás tilalmát. A két beszerzés egybeszámított értéke alapján a felperesnek a Kbt. Második Része szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, annak mellőzésével megsértette a Kbt. 4. § (1) bekezdését. A jogorvoslati eljárásban az alperes feladatát képezte a kógens törvényi előírásoknak való megfelelés alapos vizsgálata, azzal, hogy e szabályoknak az eljárása eredményeként érvényt szerzett, a Kbt. 2. § (1) bekezdésében foglalt hatékony és felelős közpénz felhasználás elvét nem sértette meg.
- [43] A felperes a semmisség megállapítása körében érvelést nem fejtett ki, nem állította, hogy az alperes a közérdekűség hiánya és az érvénytelenség aránytalan következményének hiánya körében téves értékelést végzett volna. A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésének egyenes törvényi jogkövetkezménye a Kbt. 137. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján a szerződések semmissége, ezért azt az alperes jogszerűen állapította meg.
A Kbt. 165. § (6) bekezdés *a)* pontja alapján az alperesnek nem volt mérlegelési lehetősége arra vonatkozóan, hogy bírságot szabjon-e ki a felperessel szemben, arra köteles volt. A

bírságösszeg mérlegelésének jogszerűsége körében a bíróság a Kp. 85. § (5) bekezdése alapján azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. A Kúria közbeszerzési ügyben hozott Kf.37.630/2019/6. számú ítélete [32] bekezdésében kifejtette, hogy „A következő felsőbbbíróági gyakorlat szerint: A közigazgatási bíróság a mérlegelési jogkörben hozott határozatot is csak jogszabálysértés esetén változtathatja meg. [...] Nem feladata tehát a bíróságnak a bírságkiszabásnál irányadó szempontok újraértékelése, az alperesi mérlegelés felülmérlegelése, hiszen az az alperes hatáskörének átvételét jelentené.” A Kúria ezen jogértelmezése általános és következetesen alkalmazott bírói jogértelmezésnek tekinthető. Kiemeli a bíróság, hogy az alkalmazandó szempontok hiányos, okszerűtlen vagy nem megfelelő súlyú értékelése, vagy az értékelt szempontok összessége alapján kirívóan aránytalan mértékű bírságösszeg eredményezheti a bírságot kiszabó rendelkezés megsemmisítését. A nyilvánvaló szándékosság hiányát az alperes – a felperes által sem vitatottan – figyelembe vette, rosszhiszeműséget pedig nem állapított meg. Az eljárás alá vont fél hatósággal való együttműködése alapvető ügyféli kötelesség, ezért önmagában az, hogy a felperes az alperes rendelkezésére állt, nem értékelhető enyhítő körülményként. A bíróság megítélése szerint a felperes által hivatkozott szempontok egyike sem volt alkalmas arra, hogy az alapján a mérlegelés jogsértő jellege megállapítható legyen. Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzés jogtalan mellőzése az egyik legsúlyosabb közbeszerzési jogszabálysértés, és a szerződés értékéhez képest a kiszabott bírság nem volt aránytalan, a bíróság a keresetet a bírság körében sem találta megalapozottnak.

- [44] Mindezek alapján a bíróság a felperes teljeskörűen alaptalan keresetét – a Kp. 88. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – elutasította.
- [45] A felperes pervesztes lett, ezért a bíróság a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (1) bekezdése szerint kötelezte az alperes és az alperesi érdekelt perköltségének megfizetésére, amelynek összegét az IM rendelet 3. § (1) bekezdés *a*) pont rendelkezése szerint a pertárgyérték (1.200.000 forint) 5%-ában határozta meg.
- [46] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény. (a továbbiakban: Itv.) 62. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján feljegyzett, az Itv. 45/A. § (1) bekezdésében meghatározott 30.000 Ft tételes eljárási illeték az felperesnek az Itv. 5. § (1) bekezdés *c*) pontja alapján fennálló személyes illetékmentessége folytán a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján az állam terhén marad.
- [47] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kbt. 172. § (6) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2026. április 21.

Fintáné dr. Vásárhelyi Julianna s.k. dr. Váczi Katalin s.k. dr. Winklerné dr. NóvÉ Ildikó s.k.
a tanács elnöke előadó bíró bíró