



KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG

2025. VII. évfolyam 9. szám

KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

KÖZBESZERZÉSEK? LEGYEN APPRAKÉSZ!

MENEDZSER ÉRTEŚÍTŐ
STATISZTIKÁK
FELHÍVÁSFIGYELŐ
HIRDETMÉNYEK
HATÁROZATOK



NAPI KÖZBESZERZÉS ALKALMAZÁS

Folyamatosan frissülő applikációnknak már több mint 6000 felhasználója van. Ha praktikus és sokoldalú segítségre van szüksége a közbeszerzések világában, töltse le Ön is a Napi Közbeszerzést!



KÖZBESZERZÉSI ÉRTESÍTŐ PLUSZ

2025. VII. évfolyam 9. szám

IMPRESSZUM

FELELŐS KIADÓ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dr. Kovács László PhD

Közbeszerzési Hatóság, elnök

TISZTELETBELI SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Varga Zs. András

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
tanszékezet, egyetemi tanár

Dr. Navracsics Tibor

Közigazgatási és Területfejlesztési miniszter

Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi tanár

Prof. Dr. Boros Anita

Greenology Zöldinnovációs Fenntarthatósági Tudásközpont,
egyetemi tanár

Prof. Dr. Herbert Küpper

Institute of East European Law, Managing Director

Prof. Gustavo Piga

Professor of Economics at University of Rome Tor Vergata

Dr. György László

A gazdasági stratégiáért és a Tanítunkunk Magyarországért program
irányításáért felelős kormánybiztos

SZERKESZTŐSÉG

Főszerkesztő:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Szerkesztők:

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

Olvasószerkesztő:

Dr. Kovács Dóra

Közbeszerzési Hatóság, kabinetvezető

Szerkesztőségi titkár:

Lótyainé Kaczur Piroksa

Tördelés és

Online megjelenés:

Kovács Judit

Közbeszerzési Hatóság, képzési
asszisztens

Lektorok:

Dr. Kugler Tibor

Közbeszerzési Hatóság, főtájtár

Dr. Várhomoki-Molnár Márta PhD

Nemzeti Fejlesztési Központ,
Közbeszerzési Szabályozási Főosztály,
főosztályvezető

A Közbeszerzési Értesítő Plusz havi rendszerességgel
megjelenő lapszámaiban szereplő cikkek lektorálása
a nyílt lektorálás elvével történik.

TARTALOM

Szerkesztőbizottsági köszöntő (Dr. Kovács László PhD) **2**

In Memoriam Christopher Bovis (Dr. Tátrai Tünde).....**3**

A Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai
(Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán)**4**

Jogorvoslati aktualitások (Dr. Horváth Éva LL.M.)**16**

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.103
/2024/13. számú ítéletével felülvizsgált D.294/22/2024.
számú határozata **16**

Közbeszerzési iránytű.....**25**

Építési beruházásokra vonatkozó speciális ágazati szabá-
lyok a közbeszerzések előkészítése tükrében
(Dr. Fegyverneki Nelli LL.M.) **25**

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet alkalmazásának első
gyakorlati tapasztalatai
(Dr. Hubai Ágnes)..... **39**

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési eljárások-ban.
Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi és filozófiai határai
a szélsőséges versenyhelyzetek árnyékában I.rész
(Dr. Pfeffer Zsolt PhD)..... **51**

Új pontszámítási képlet a Tanács értékelési útmutatójában
(Dr. Kéri Zoltán LL.M) **79**

Statisztika (Rezső Orsolya)

Az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési
szerződések 2024. évi főbb adatainak statisztikai elemzése.. **89**



ISSN 2676-8860 (Nyomtatott)

ISSN 2631-1135 (Offline)

Honlap: <https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/>
Szerkesztőségi email cím: ertesitoplus@kt.hu

Nyomdai előkészítés:
Classmate Studio Kft.

Nyomdai munkák:
Pátria Nyomda Zrt.

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI KÖSZÖNTŐ

A Közbeszerzési Értesítő Plusz 2025. év szeptemberében megjelenő kilencedik száma a szaklap ezévi duplaszáma. A *Közbeszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásait bemutató rovat* – egyebek mellett – a következő témákkal összefüggésben nyújt eligazítást a jogalkalmazók számára: a Kbt. 9. § (1) bekezdésének j) pontja és a Kbt. 111. §-ának i) és r) pontjai szerinti kivételi körök alkalmazásának lehetősége, építési beruházás és árubeszerzés elhatárolása, valamint a Kbt. hatálya alá tartozás kérdése.

A *jogorvoslati aktualitásokat bemutató rovatban* ismertetett, a Fővárosi Törvényszék által felülvizsgált döntőbizottsági határozat a verseny torzítására irányuló megállapodásra tekintettel a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kötelező kizáró ok alkalmazásával és az ajánlatkérőre e körben háruló bizonyítási kötelezettséggel kapcsolatos; az összefoglaló a jogesetet mutatja be.

A *Közbeszerzési iránytű rovatban* négy szakcikk kerül publikálásra. Az első szakcikk az építési beruházásokra vonatkozó speciális ágazati szabályokat mutatja be a közbeszerzések előkészítése tükrében. Az építési beruházások önmagukban is egyediék, az épületeket vagy műtárgyakat, mindig az elérni kívánt céllal, funkcióval összhangban, az ágazati jogszabályoknak, műszaki-szakmai előírásoknak, szabványoknak megfelelően, az építés helyszínének figyelembevételével kell megvalósítani, az ajánlatkérőknek nagy figyelmet kell fordítani a megfelelő előkészítésre. 2025. január elsején hatályba lépett a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló jogszabály. A második szakcikk az első gyakorlati tapasztalatokat, e jogszabály alkalmazása során felmerülő problémákat elemzi. A harmadik írás egy hosszabb cikksorozat első része, mely az aránytalanul alacsony ár jogintézményével foglalkozik. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2025. május 29-én aktualizálta útmutatóját a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. Az útmutató kiegészítésre került egy további pontszámítási képlettel, amely a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazása esetén az adott szempontra tett megajánláshoz történő pontszám hozzárendelésre használható. A negyedik cikk bemutatja ennek az új képletnek a jellemzőit, és néhány példán keresztül szemlélteti a gyakorlati alkalmazás lehetőségeit.

A *Statisztika rovat* az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések 2024. évi főbb adatainak statisztikai elemzését tartalmazza a 2024. év vonatkozásában.

Dr. Kovács László PhD
felelős szerkesztő
Közbeszerzési Hatóság

In Memoriam Christopher Bovis

A közbeszerzési piaci szereplők számára széles körben ismert Christopher Bovis, a Hull egyetem professzorának neve. A professzor, aki szívesen jött Kelet-Közép Európába, a szakember, aki mindenkit meghallgatott és az előadó, aki tömegeket bilincsel le történeteivel, az összefüggések más megvilágításával.

Bovis professzor először egy közbeszerzési korrupciós mérőrendszerről szóló nemzetközi pályázat kapcsán csatlakozott egy magyar konzorciumhoz, amikor megkértük őt, segítse szakmai pályázatunkat azzal, hogy részt vesz benne. Kérdés nélkül igent mondott, segített, támogatott minket és amikor második helyezést értünk el, gratulált nekünk, bátorságot öntött kis csapatunkba. A 2014-es irányelvek megszületésével egyre aktívabb lett kapcsolata a hazai közbeszerzőkkel. Néhány évvel később 2015-ben itthon nemzetközi konferenciát szerveztünk, ahová első hívásunkra eljött és kiváló előadást tartott. Az előadás mellett egy kisebb beszélgetésre is elhívtuk a Corvinus Egyetemre őt. Neves hazai ügyvédek, közbeszerzési szakértők előtt beszélt az európai szabályozás megújulásának akadályairól. Öszinte volt és partnerként kezelte minket. Hosszú évek teltek el, számtalan esetben járt hazánkban, legutóbb a Közbeszerzési Hatóság konferenciáján 2024-ben. A fejlődő országok szakembereit egyenlő partnerként kezelte, vitapartnereit tisztelte, eleganciája és visszafogottsága, jellegzetes megjelenése összetéveszthetlenné tette. Hiszen ő volt Bovis professzor.

Szeretett hivatkozni az Európai Bíróság legfrissebb döntéseire, számtalan izgalmas történetet illesztett előadásaiba, végtelen mennyiségű tapasztalatát becsatornázza szemináriumai, képes volt a legérdekesebb témákat is kiszínesíteni. Volt egy nagyon kedves szófordulata: "ne nyissuk ki Pandora szelencéjét". Ezt a fordulatot számtalanszor hallottam tőle és titokban már vártam, hogy egy adott pillanatban elővegye és mondjon valamit, amin biztos elmosolyodnak a jelenlévők.

Számtalan kutató köszönheti karrierjét Bovis professzornak, és nagyon sok Ph. D. hallgatót támogatott disszertációja elkészítésében. Legutóbb egy szaúd-arábiai védelemre hívott meg, ahol egy lebilincselő beszélgetést folytattunk egy bátor és innovatív disszertáció írójával, aki korrupciós kérdéseket vizsgált anyaországában. Számolni sem tudom, hány és hány hallgatójával találkoztam életemben, vagy beszéltem velük, hiszen a professzor megmozgatta a kapcsolatrendszerét, ha egy hallgatónak segíteni kellett.

Amikor meghívott, hogy az általa szerkesztett könyvbe írjak, ötleteket adott, soha nem kritizálta a munkát. Mindig segített és nagyon nagy szabadságot adott annak, aki dolgozott vele. Az European Procurement and Public Private Partnership főszerkesztőjeként azonnal támogatott egy különkiadást, ami egy fiatal kutatókat megszólító közbeszerzési konferencia legérdekesebb publikációit tartalmazta és amihez külön gratulált néhány hónapja, hiszen a közös munka eredménye egy igazi nemzetközi közbeszerzési case study csokor lett, Afrikától Ázsiáig, Európától Amerikáig 2025-ben. Értéket teremtett és értékelte mások munkáját.

Öt nyelvet beszélt az angol mellett, Kanadában élt és találta meg nyugalmát. Meghatározó nemzetközi szereplő volt. Számtalanszor körbepötyölte a földet, mindenhol járt és megosztotta tudását. Keresett nemzetközi PPP-szakértő volt, kormányok és nemzetközi szervezetek tanácsadója és a közbeszerzés megújításának szószólója, az interdiszciplinaritás bajnoka. Jogászként az üzleti életben dolgozott, érzéke volt hozzá, figyelemmel kísérte a legnagyobb projekteket a világon, képes volt összefüggéseket találni az ázsiai támogatási rendszerek és az európai közbeszerzési ajánlattevők között.

Családját, barátait, kollégáit váratlanul érte halálhíre. Olyan úrt hagyott maga mögött, amit nem lehet pótolni. Egy intézmény volt, olyan ember, aki mindig rendelkezésre áll. Számon tartotta kollégái gyermekeinek nevét, mindig kérdezett a családról, politikai viszonyokról, a helyi közbeszerzési vezetőkről. Érteni szeretete volna a világot, ahová érkezett és ahonnan ment tovább, hiszen majdnem mindig úton volt. Ez az út 2025. augusztus 26-án véget ért.

Dr. Tátrai Tünde
egyetemi tanár
Budapesti Corvinus Egyetem

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG LEGFRISSEBB ÁLLÁSFOGLALÁSAI

Dr. Kiss-Kaszás Ágnes Roxán, vezető jogi tanácsadó, Közbesszerzési Hatóság
DOI: 10.37371/KEP.2025.9.1

A Közbesszerzési Hatóság legfrissebb állásfoglalásai

A Közbesszerzési Hatóság állásfoglalások formájában ad felvilágosítást a közbesszerzési eljárásokban résztvevő jogalkalmazók számára a közbesszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és kapcsolódó végrehajtási rendeleteinek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.

Alábbiakban a Kbt. alkalmazásával összefüggő kérdésekre adott válaszainkat rendeztük sorrendbe, bízva abban, hogy iránymutatásaink nem csak a kérdésfeltevőknek, hanem valamennyi Olvasónknak hasznos információkkal szolgálnak.

Felhívjuk Tisztelt Olvasóink figyelmét, hogy a közbesszerzésekre irányadó jogszabályok alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatala mindenkor a közbesszerzési eljárások résztvevőinek joga és felelőssége. Hangsúlyozzuk továbbá, hogy az állásfoglalásokban megfogalmazott véleményeknek jogi ereje, kötelező tartalma nincsen.

1. kérdés

Két, a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pontja szerinti ajánlatkérő (a továbbiakban Ajánlatkérő1 és Ajánlatkérő2) vállalkozási szerződést (a továbbiakban: Szerződés) kíván kötni egymással egy közösség által használt épületkomplexum felújítására irányuló építési beruházás (kivitelezés) megvalósítása tárgyában. A Szerződés szerinti kivitelezést Ajánlatkérő1, a felújítás koordinálását és a felújításhoz kapcsolódó egyéb árubeszerzéseket, szolgáltatás-megrendeléseket pedig Ajánlatkérő 2. végezné. Az épületkomplexum felújítása szükséges ahhoz, hogy azt a közösség rendeltetésszerűen tudja használni.

Az állásfoglalás kérsben kifejtett álláspont szerint a Szerződéssel érintett épületkomplexum felújításának megvalósítása Ajánlatkérő1 és Ajánlatkérő2 „közös közérdekű célja”.

Ajánlatkérő2 rendelkezik a felújításhoz szükséges forrással (hazai támogatással), és a Szerződéssel érintett épületkomplexum üzemeltetése is Ajánlatkérő2 alaptévékenységének a része. Az épületkomplexum üzemeltetéséből (azaz az épület

látogatói által fizetett belépő ellenértékéből) származó bevétel szintén Ajánlatkérő2-t illeti, ebből származik Ajánlatkérő2 bevételeinek nagy része.

Az épületkomplexum üzemeltetésével kapcsolatos feladatokról Ajánlatkérő1 ruházta Ajánlatkérő2-re. Ajánlatkérő1 Ajánlatkérő2 alapítója és a tulajdoni hányad 100%-ával rendelkező tulajdonosa. Többségi befolyással rendelkezik Ajánlatkérő2 felett, továbbá osztalékot kap Ajánlatkérő2 vagyónából, azonban nincs fix részesedése Ajánlatkérő2 bevételeiből.

A kérdező a fenti tényállás kapcsán azzal a kérdéssel fordult a Közbesszerzési Hatósághoz, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása körében milyen adatok (az építési beruházás és a teljes felújítás ellenértéke vagy a felújított épületkomplexum működéséből származó későbbi árbevétel) alapján szükséges megállapítani az ajánlatkérők együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevételét?

A Közbesszerzési Hatóság válasza:

Az állásfoglalás-kérés szerinti Szerződésben kizárólag Ajánlatkérő1 vállalna pénzügyi hozzájáruláson túlmutató szerződéses kötelezettséget, Ajánlatkérő2 csupán e kötelezettségek szerinti teljesítés ellenértékét fizetné ki. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) által tett megállapítások alapján ebben az esetben – egyetlen ajánlatkérő érdemi kötelezettségvállalása alapján – vélhetően nem jönne létre az összes érintett ajánlatkérő együttes, kölcsönös kötelezettségvállalását feltételező „tényleges” együttműködés. Tehát a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti „együttműködés kialakítására” vonatkozó törvényi feltétel a Szerződés esetében vélhetően nem teljesülne, ezért a hivatkozott kivételi kör alkalmazása kapcsán nincs relevanciája az árbevétel vizsgálatának.

A Közbesszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy az EUB és a hazai ítélezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, melyek csak a

szükséges mértékre korlátozva alkalmazhatóak és nem célozhatják a közbeszerzés megkerülését.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság előfeltételként elfogadja, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör alkalmazására a közösség által használt épületkomplexum felújítására irányuló építési beruházás (kivitelezés) megvalósítására irányuló Szerződés vonatkozásában kerülne sor.

A kérdéssel érintett kivételi kör alkalmazásának törvényi feltételeit a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjával átültetett irányelvi előírásokra [a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) 12. cikk (4) bekezdésére], az Irányelv egyéb kapcsolódó rendelkezéseire [így különösen a Preambulum (33) bekezdésében foglalt rendelkezésekre], valamint az EUB vonatkozó megállapításaira figyelemmel szükséges értelmezni.

A hivatkozott irányelvi rendelkezések értelmében a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör olyan ajánlatkérők közötti együttműködés vonatkozásában alkalmazható, amelynek keretében az együttműködő felek – az együttműködési megállapodásban foglalt rendelkezések, illetve közös célkitűzések alapján – közösen végeznek tevékenységet az őket közösen terhelő közfeladatok, közszolgáltatások vagy közös közérdekű célok megvalósítása érdekében. Az Irányelv Preambulumának (33) bekezdése alapján együttműködésről akkor beszélhetünk, ha a vonatkozó megállapodásban mindegyik együttműködő fél vállal valamilyen, az együttműködés tárgyát képező közfeladat, közszolgáltatás vagy közös közérdekű cél megvalósítására irányuló szerződéses kötelezettséget. Az azonban nem elvárás, hogy e kötelezettségek az együttműködő ajánlatkérőket egyenlő arányban terheljék, nem szükséges minden szerződő félnek a főbb szerződéses kötelezettségek teljesítésében részt venni. Az együttműködést, illetve az együttműködő felek közötti pénzügyi műveleteket kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik, tehát az együttműködés piaci tevékenység végzésére nem irányulhat. Fontos továbbá, hogy egyetlen magánszektorbeli szolgáltató se kerüljön a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe az együttműködés eredményeként.

Az EUB a C-429/19. számú ügyben hozott ítélete értelmében a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör alkalmazását megalapozó „tényleges” együttműködés esetén elengedhetetlen az együttműködési megállapodásban részes valamennyi fél együttes részvétele az általuk nyújtandó közszolgáltatások teljesítése érdekében. A „költségek visszatérítése” önmagában nem minősül a tényleges együttműködésben való érdemi részvételnek [lásd: C-429/19. sz. ítélet 28., 29. pontok]. Az ítélet hivatkozott megállapításai alapján az állásfoglalás kérdés szerinti Szerződés vélhetően nem tekinthető a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti tényleges együttműködésnek, hiszen az – az állásfoglalás kérdésben kifejtett tényállás szerint – csupán az Ajánlatkérő1-től várt piaci tevékenység (kivitelezés) megrendelésére irányul, nem pedig a „közös közérdekű cél” megvalósítására irányuló közös ajánlatkérői tevékenység végzésére.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjának alkalmazása kizárólag azon tevékenységeket érintően mérlegelhető, amely tevékenységek ténylegesen hozzájárulnak az érintett ajánlatkérőket terhelő közfeladatok, közszolgáltatások vagy közös közérdekű célok megvalósításához. E körben a támogatásból (adott esetben az állásfoglalás kérdésben említett hazai forrásból) finanszírozott feladatok esetében az érintett ajánlatkérőknek azt is vizsgálni kell, hogy a támogatás célja kapcsolódik-e az együttműködéssel érintett közfeladatokhoz, illetve közszolgáltatásokhoz vagy az együttműködő ajánlatkérők által jogszerűen és pontosan meghatározott „közös közérdekű célhoz”. Az Ajánlatkérő2 alaptevékenysége kapcsán említett „közös közérdekű cél” vonatkozásában csak abban az esetben vizsgálható a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti együttműködés kialakításának lehetősége, ha e cél, illetve az annak megvalósításához kapcsolódó kötelezettségek közösen terhelik mindegyik ajánlatkérőt. Fontos továbbá a közérdekű jelleg fennállása (e feltétel megvalósulásáról az állásfoglalás kérdés tartalma értelmében az érintettek már meggyőződtek).

További feltétele a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont szerinti kivételi kör alkalmazásának, hogy a nyílt piacról az együttműködéssel érintett tevékenységből keletkező árbevétel kevesebb, mint 20%-a származhat. Mivel az állásfoglalás kérdés szerinti Szerződés nem a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti együttműködés kialakítására

irányulna, a kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából az árbevétel vizsgálata nem releváns. Csupán általánosságban ismertethetők a vonatkozó törvényi követelmény megítélésével kapcsolatos főbb szempontok.

A bevétel megoszlása szempontjából az együttműködés keretében végzett összes tevékenység (például az együttműködés keretében jogszerűen végzett kivitelezés vagy az együttműködés tárgyát képező üzemeltetési tevékenység részét képező értékesítési tevékenység) vonatkozásában együttesen kell vizsgálni, hogy a tevékenységek végzéséért kapott összárbevétel mekkora hányada származik a nyílt piacról. E körben nem csupán az együttműködő felek közötti kifizetéseket kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy az egyműködő felek az együttműködéssel érintett tevékenységük ellátása körében kötnek-e más szerződéseket is, illetve abból van-e és mekkora árbevétel. A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerint együttműködő ajánlatkérők külső gazdasági szereplőkkel kötött szerződéseik vonatkozásában nem alkalmazható a Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör, az e szerződésekhez kapcsolódó beszerzési igények esetében már a Kbt. és a vonatkozó végrehajtási rendeletek szerint szükséges vizsgálni a közbeszerzési kötelezettség fennállását.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontjában található „éves nettó árbevétel” kifejezés alatt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 72. § (1) bekezdése szerinti értékesítés nettó árbevétele értendő. Ha valamely ajánlatkérő vonatkozásában az éves nettó árbevétel nem értelmezhető, úgy az együttműködéssel érintett tevékenység arányát a szerződéskötést megelőző 3 évben felmerült költségek alapján, vagy - amennyiben ezen adatok a megelőző 3 évre vonatkozóan nem állnak rendelkezésre - első sorban hiteles üzleti terv bemutatásával szükséges megállapítani, illetve valószínűsíteni a Kbt. 9. § (7) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően. A piac akkor számít „nyíltnak”, ha abban az adott piaci természetes működésből fakadó törvényszerűségek érvényesülnek.

A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti kivételi kör alkalmazására csak a Kbt. 2. §-ban előírt alapelvekre, a hivatkozott jogszabályhely rendeltetésére, valamint az érintett közfeladatok, közszolgáltatások és közös körérendekű célok tárgyára figyelemmel kerülhet sor. A Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pontja szerinti együttműködés nem irányulhat a Kbt. alkalmazásának megkerülésére.

2. kérdés

Helytálló-e az az értelmezés, hogy az előre gyártott, összkomfortos mobil (lakó)házak beszerzése építési beruházásnak minősül? A tervezett beszerzés arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevő a megadott helyszínen rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban helyezze el a mobil (lakó)házakat (a továbbiakban: mobilházak). E körben a nyertes ajánlattevő feladata lesz a lakóházak összeállítása, összeszerelése, közmű hálózatra csatlakoztatása, valamint – a Kbt. 1. számú melléklete szerinti építési tevékenységek (alapozás, közműcsatlakozások kialakítása, tereprendezés stb.) eredményeként – az elhelyezésre szolgáló földterület megfelelő előkészítése.

A beszerzéshez kapcsolódó főbb CPV kódok az alábbiak:

44211000-2 Előre gyártott épületek

44211100-3 Előre gyártott, moduláris épületek

44211110-6 Lakófülkék

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

Amennyiben a mobilházak állásfoglalás kérés szerinti telepítésének eredményeként a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény (a továbbiakban: Méptv.) 16. § 34. pontja szerinti építmény jön létre, a kapcsolódó beszerzési igény vélhetően a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) vagy c) pontja szerinti építési beruházásnak minősül. Ellenkező esetben vélhetően a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésről van szó, és az állásfoglalás kérésben kiemelt telepítési tevékenységek a Kbt. 8. § (2) bekezdésében szabályozott beállítás, üzembe helyezés fogalmi körébe tartoznak. A beszerzési tárgy meghatározása és az ezzel kapcsolatos felelős vizsgálat elvégzése az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Közbeszerzési Hatóság előfeltételként elfogadja, hogy az állásfoglalás-kérés szerinti beszerzési igénynek a tervezés nem része, továbbá feltételezi azt is, hogy a beszerezni kívánt mobilházakhoz kapcsolódó összes tevékenység (így különösen az állásfoglalás-kérésben kiemelt építési tevékenység) a mobilházak rendeltetésszerű használatra alkalmas állapotban történő átadását, telepítését szolgálja, azok önálló, mobilházakra tekintet nélkül történő elvégzésére nem vonatkozik az ajánlatkérői igény.

Azokban az esetekben, amelyekben a beszerzés valamennyi (például az áru és az építési jellegű) eleme besorolható a Kbt. által meghatározott ugyanazon be-

szerzési tárgy fogalmi körébe [például a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzéshez kapcsolódó beüzemelési, beállítási tevékenységek körébe vagy az áru-elemek felhasználásával járó építmények Kbt. 8. § (3) bekezdés b)-c) pontjai szerinti kivitelezés körébe], a beszerzés valójában csak egy szerzési tárgyat érint, nem pedig többet, így nem minősül a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes beszerzésnek. Erre tekintettel állapította meg a D.503/9/2021. számú döntőbizottsági határozat, hogy az építménynek nem minősülő mobil-színpad beüzemelésének körében értelmezendő építési tevékenységek nem eredményeznek vegyes beszerzést [D.503/9/2021. számú döntőbizottsági határozat 27-30. pontok]. A D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat szerint sajátos építményfajtának minősülő úszó stég szállítása, illetve telepítése kapcsán sem merült fel, hogy vegyes beszerzésről lenne szó, a döntőbizottsági határozat nem említi a vonatkozó jogszabályhelyek között a Kbt. 22. § rendelkezéseit [D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat 34-40. pontok].

Az állásfoglalás kérdésben közölt információk alapján vélhetően a mobilházak telepítése sem minősül a Kbt. 22. § (1) bekezdése szerinti vegyes (azaz több szerzési tárgyat magában foglaló) beszerzésnek, ezért az ajánlatkérőnek azt szükséges meghatározni, hogy a szerzési igény a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzés vagy a Kbt. 8. § (3) bekezdés b), illetve c) pontja szerinti építési beruházás fogalmának hatálya alá tartozik.

Az ingó dolgok (például építési késztermékek) megvásárlása önmagában a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzésnek minősül, és a Kbt. 8. § (2) bekezdése szerinti árubeszerzés fogalmába tartozik a beszerzés tárgyát képező áru-elemek beállítása, üzembe helyezése is. Olyan járulékos, kiegészítő jellegű tevékenységek (szolgáltatások, illetve építési tevékenységek) sorolhatók a beállítás, illetve beüzemelés körébe, amelyek kizárólag azt a célt szolgálják, hogy a beszerezni kívánt ingó dolgok – az ingó jelleg megtartása mellett – betöltésük a rendeltetésükből következő műszaki funkciót, elvégzésük csak az árubeszerzés miatt szükséges. Azonban a beszerzés tárgyát képező áru-elemek felhasználását igénylő, önálló műszaki eredmény elérésére (adott esetben egy építmény kivitelezésére) irányuló tevékenységek túlmutatnak a beállítás, üzembe helyezés fogalmi körén.

Az ajánlatkérőnek az állásfoglalás kérdés szerinti esetben azt szükséges mérlegelni, hogy a szerzési igény az építési késztermékként megvásárolt mobilházaknak valamely olyan műszaki funkciójának igénybe vételét szolgálja, ami az ingó jelleg megtartása mellett betölthető beállítási, illetve üzembe helyezési tevékenységek eredményeként, vagy a beszerzés részét képező telepítési munkák a Méptv. 16. § 34. pontjában definiált építmény kivitelezésére irányulnak.

A Méptv. 16. § 34. pontja értelmében az építési helyszínre szállított késztermékek felhasználásával létrehozott „műszaki alkotás” az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén minősül építménynek:

1. a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre;
2. helyhez kötött.

A Kúria Kfv. 37.322/2013/5. számú ítélete értelmében az a beton alapra elhelyezett mobilház, amely „az állandóra bekötött közművek és kitámasztásai folytán a telekkel tartósan egybe van építve”, és a kerekai csak a telken belüli elhelyezést szolgálják, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 10. pontja szerinti épület fogalmi körébe tartozó, „jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építménynek” minősül. A Kúria kiemelte, hogy az ítélet által érintett mobilház helyhez kötött műalkotás, így megfelel az Étv. 2. § 8. pontja szerinti építmény fogalmával kapcsolatos törvényi előírásoknak. A Kfv. 37.004/2016/8. számú kúriai ítélet is rámutatott, hogy az ítéletben vizsgált hűtőkamra kapcsán összehasonlítás céljából említett mobilház talajjal való egysége a pontalappal biztosított volt, ezért minősült az Étv. 2. § 8. pontja szerinti építménynek. (A Méptv. 16. § 34. pontja szerinti feltételek megvalósulását már az Étv. 2. § 8. pontja által meghatározott építmény fogalma tekintetében is vizsgálni kellett.)

A mobilházak építmény jellege kapcsán javasolt a telepítéssel érintett helyiség építési szabályait is megismerni. A D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat is az építési jogszabályok fontosságát hangsúlyozza, hiszen a Döntőbizottság e jogszabályi előírásokra tekintettel állapította meg, hogy az úszó stég sajátos építmény-

fajtanak minősülő úszómű, és így az úszó stég szállítására és telepítésére irányuló beszerzési igényt az ajánlatkérő jogszerűen minősítette a Kbt. 8. § (3) bekezdés b) pontja szerinti építési beruházásnak [D.13/7/2023. döntőbizottsági határozat 48-54. pontok].

A Méptv. 16. § 34. pontja szerinti törvényi feltételek megvalósulását az ajánlatkérőknek az eset összes körülményére (így különösen a mobilház rögzítését érintő műszaki megoldásra) figyelemmel, egyedileg szükséges vizsgálni. Ha e vizsgálat eredményeként az ajánlatkérő azt állapítja meg, hogy az állásfoglalás kérés szerinti beszerzési igény építmény kivitelezésére irányul, úgy a vonatkozó CPV kódok körét is ennek megfelelően szükséges kiegészíteni.

3. kérdés

3.1. *Helytálló-e az az értelmezés, amely szerint a követelés értékesítésére irányuló versenyeztetés esetén nem szükséges közbeszerzési eljárás lefolytatása a Kbt. 9. § (8) bekezdés e) és f) pontjai alapján, és e kivételi körök alkalmazása szempontjából a beszerzés becsült értéke nem releváns? A nyertes ajánlattevő az a gazdasági szereplő lenne, amely a legmagasabb áron vásárolná meg az ajánlatkérő követelésállományát.*

3.2. *Helytálló-e az az értelmezés, amely szerint a Kbt. 111. § 1) pontjában nevesített szolgáltatás közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül is megrendelhető, ha a beszerzési igény becsült értéke nem éri el a vonatkozó uniós értékhatárt?*

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

3.1. A Kbt. 9. § (8) bekezdés e) vagy f) pontja alapján akkor mellőzhető a közbeszerzési eljárás lebonyolítása, ha a beszerzés tárgya a hivatkozott kivételi körök valamelyikének hatálya alá tartozik. Az uniós eljárásrend alóli (adott esetben a Kbt. 9. § szerinti) kivételi körbe tartozó beszerzések esetében a becsült érték a kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából nem releváns.

Az állásfoglalás kérés szerinti beszerzési igény esetében a Kbt. 9. § (8) bekezdés f) pontja szerinti kivételi kör vélhetően nem alkalmazható, ugyanakkor a Kbt. 9. § (8) bekezdés e) pontja szerinti feltételek fennállása a követelésvásárlási tevékenység törvényi fogalma alapján (különös tekintettel a forfetírozás esetkörüre) nem zárható ki. Ezt minden esetben az ajánlatkérőnek szükséges mérlegelni a vonatkozó szakági jogszabályok, illetve pénzügyi előírások szerint.

3.2. Amennyiben az ajánlatkérő beszerzési igénye egyértelműen a Hpt. 3. § (1) bekezdés d) pontja és a 6. § (1) bekezdés 87. pontja szerinti pénzforgalmi szolgáltatás igénybevételére irányul, és a beszerzésnek a Kbt. 19. § (3) bekezdés szerinti részekre bontási tilalom előírásai alapján megállapított becsült értéke nem éri el az irányadó uniós értékhatárt, a beszerzési igény a Kbt. 111. § 1) pontja alapján közbeszerzési eljárás lebonyolítása nélkül is megvalósítható.

A Hpt. 3. § (1) bekezdés l) pontja és a 6. § (1) bekezdés 60. pontja szerinti követelésvásárlási tevékenység nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak, így e beszerzés esetében a Kbt. 111. § 1) pontja szerinti kivételi kör sem alkalmazható.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

3.1. A Közbeszerzési Hatóság előfeltételként elfogadja, hogy az állásfoglalás kérés szerinti beszerzési igény tárgya a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 3. § (1) bekezdés l) pontja és a 6. § (1) bekezdés 60. pontja szerinti pénzügyi szolgáltatás (követelésvásárlási tevékenység) megrendelése.

A Közbeszerzési Hatóságnak kizárólag a közbeszerzési jogszabályokkal kapcsolatos elvi jelentőségű jogértelmezési kérdésekben van hatásköre állásfoglalást kiadni, a követelésvásárlási tevékenységet érintő szakági, illetve pénzügyi jogszabályok értelmezése kapcsán nem fogalmazhat meg álláspontot.

A Hpt. 6. § (1) bekezdés 60. pontja értelmében a követelésvásárlási tevékenység a „követelésnek – a kötelezett kockázatának átvállalásával vagy anélkül történő – megszerzése, megelőlegezése (ideértve a faktoringot és a forfetírozást is), valamint leszámítolása, függetlenül attól, hogy a követelés esedékességének nyilvántartását és a kintlévőségek beszedését ki végzi”.

A követelésvásárlási tevékenységet tartalmazó közbeszerzési szerződések lényege, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél megvásárolja az ajánlatkérőként szerződő felet megillető, a szerződésben felsorolt összegű és lejáratú, kötelezettekkel szemben fennálló követeléseit.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés f) pontja szerinti szerződés tárgya nem az állásfoglalás kérés szerinti követelésvásárlási tevékenység, hanem a hitel és pénzkölcsön

nyújtására irányuló pénzügyi szolgáltatás. A követelés-vásárlási tevékenység 2014. január 1-jétől (azaz a Hpt. hatályba lépésétől) már nem része a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben meghatározott hitel és pénzkölcsön nyújtási tevékenységnek, a jelenlegi szabályozás értelmében önálló pénzügyi szolgáltatásnak minősül. A Hpt. 3. § (1) bekezdés 1) pontja szerinti követelésvásárlási tevékenység fogalmát a Hpt. 6. § 60. pontja határozza meg, míg a Hpt. 3. § (1) bekezdés b) pontjában nevesített, hitel és pénzkölcsön nyújtásával kapcsolatos pénzügyi szolgáltatásra vonatkozó törvényi definíciókat a Hpt. 6. § 40. pontja tartalmazza.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés e) pontja szerinti kivételi kör az állásfoglalás kérés szerinti esetben akkor alkalmazható, ha együttesen teljesülnek az alábbi konjunktív feltételek:

1. a követelésvásárlási tevékenység kapcsolódik az értékpapírok vagy a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 6. §-ában felsorolt egyéb pénzügyi eszközök kibocsátásához, eladásához, vételéhez vagy átruházásához,

2. a követelésvásárlási tevékenység megfeleltethető a 66100000-1 CPV kód alá tartozó (a 66110000-4-től a 66190000-8-ig megjelölt CPV kódok szerinti) tevékenységek bármelyikének.

A Hpt. 6. § 60. pontja szerinti, követelésvásárlási tevékenységre vonatkozó törvényi definíció általánosságban nem rendelkezik a Bszt. 6. § szerinti pénzügyi eszközök érintettségéről, ezért a pénzügyi eszközökkel való kapcsolatot az ajánlatkérőnek minden értékesíteni kívánt követelés esetében egyedileg kell vizsgálni. A vonatkozó szakági jogszabályok, illetve pénzügyi előírások alapján szükséges megítélni, hogy a követelésekhez kapcsolódik-e valamilyen Bszt. 6. § szerinti pénzügyi eszköz [például a Bszt. 6. § b) pontja és a 4. § (2) bekezdés 51. pontja szerinti pénzügyi eszköz vagy a 6. § a) pontja szerinti átruházható értékpapír], és sor kerül-e az érintett pénzügyi eszköz kibocsátására, eladására, vételére vagy átruházására a beszerezni kívánt pénzügyi szolgáltatással kapcsolatban.

A Kbt. 9. § (8) bekezdés e) pontjában meghatározott CPV kódoknak való megfelelés kapcsán felmerülhet akár „vállalatfinanszírozási és vállalkozói tőkebizto-

sítási szolgáltatásokra” vonatkozó 66122000-1 CPV kód alkalmazásának lehetősége is, amennyiben a követelések értékesítésére kifejezetten az ajánlatkérő likviditási nehézségeire tekintettel, egy vállalatfinanszírozási folyamat részeként kerül sor. A Közbizterzési Hatóság honlapján megtalálható, a CPV kódok magyarázatát tartalmazó dokumentum szerint a „vállalatfinanszírozási és vállalkozói tőkebiztosítási szolgáltatásokhoz” tartozó vállalatfinanszírozás az adósság-, tőke- és kockázattőke-finanszírozást foglalja magában. Az ajánlatkérő a beszerzés tárgyához leginkább illő CPV kódot minden esetben a beszerzés műszaki (pénzügyi) természetére, illetve rendeltetésére, a CPV kódok által jelölt tevékenységek szakmai tartalmára, valamint a vonatkozó szakági, pénzügyi előírásokra figyelemmel köteles meghatározni. A CPV kódok meghatározása nem irányulhat a közbeszerzések mellőzésére.

A követelésvásárlási tevékenység esetében a Kbt. 9. § (8) bekezdése e) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásával kapcsolatos törvényi, illetve pénzügyi feltételek fennállása nem tekinthető adottságnak, azok nem következnek értelemszerűen a beszerzés pénzügyi természetéből különös tekintettel arra, hogy az állásfoglalás kérés szerinti pénzügyi szolgáltatást több ajánlatkérő szerezte be közbeszerzési eljárás keretében (lásd az Elektronikus Közbizterzési Rendszer és a Közbizterzési Értesítő nyilvános adatait). Az ajánlatkérőnek a vonatkozó törvényi feltételek vizsgálata kapcsán fokozott körültekintéssel szükséges eljárni. Az Európai Unió Bírósága és a hazai ítélkezési gyakorlat következetesen szigorúan és megszorítóan rendeli értelmezni a kivételi körök fennállását, melyek csak a szükséges mértékre korlátozva alkalmazhatóak, és nem célozhatják a közbeszerzési eljárások mellőzését.

A Közbizterzési Hatóság felhívja a figyelmet továbbá arra, hogy az állásfoglalás kérés szerinti beszerzési tárgy esetében a becsült érték meghatározása is fokozott körültekintést igényel az ajánlatkérő részéről. A követelésvásárlási tevékenységre irányuló szerződések atipikus esetkörbe tartoznak, mivel a közbeszerzési szerződéseknel „megszokott” pozíciók fordítva alakulnak. A fizető vevői oldalon jelenik meg a nyertes ajánlattevő, és az eladói oldalon jelenik meg az ajánlatkérő, továbbá a szerződés szerinti követelések vételára általában a számlázási érték meghatározott százalékaiban kerül meghatározásra. Ebből következően a követelésvásárlási szerződés ellenértékéhez hozzátartozik az az összeg

is, amely a számlázási érték és a vételár közötti különbség, amely a nyertes ajánlattevőnél „marad”. Az ellenszolgáltatás becsült érték szempontjából releváns összegét minden esetben a nyertes ajánlattevő szemszögéből, a teljes beszerzési érték figyelembevételével szükséges meghatározni, ezért a követelésvásárlási tevékenységre irányuló szerződések ellenszolgáltatásának összegét az eladott követelések teljes számlázási értéke alapján kell megállapítani, hiszen ha a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek sikerül a kötelezettektől behajtania valamennyi szerződés szerinti követelést, az ő oldalán realizálódó bevétel az eladott követelések teljes számlázási értékének fog megfelelni.

3.2. A Kbt. 111. § l) pontja szerinti kivételi kör hatálya alá tartozó pénzforgalmi szolgáltatások a Hpt. 6. § (1) bekezdés 87. pontja értelmében az alábbiak:

„a) a fizetési számlára történő készpénzbefizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység,

b) a fizetési számláról történő készpénzkifizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység,

c) a fizetési műveletek fizetési számlák közötti teljesítése,

d) a c) pontban meghatározott szolgáltatás, ha a fizetési művelet teljesítése a pénzforgalmi szolgáltatást igénybe vevő ügyfél rendelkezésére álló hitelkeretéből történik,

e) a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz – ide nem értve a csekket és az elektronikus pénzt – kibocsátása, valamint fizetési műveletek elfogadása,

f) a készpénzáttutalás,

g) a fizetés-kezdemenyezési szolgáltatás,

h) a számlainformációs szolgáltatás.”

A pénzforgalmi szolgáltatások fogalmi köre nem azonos a követelésvásárlási tevékenységgel tekintettel arra, hogy a követelésvásárlási tevékenységet a Hpt. 3. § (1) bekezdés l) pontja és a 6. § (1) bekezdés 60. pontja a fentiektől eltérő tartalommal szabályozza (lásd a 3.1. kérdésre adott választ). Amennyiben az ajánlatkérő ugyanazon közvetlen cél (műszaki-funkcionális egység) megvalósítása érdekében rendel meg szolgáltatásokat, az érintett beszerzések vonatkozásában fennáll a részekre bontás tilalma. A részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzések esetében csak azoknak a beszerzéseknek az értéke nem része a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti becsült értéknek, amelyek az uniós

eljárásrend alóli (adott esetben a Kbt. 9. § szerinti) kivételi körbe tartoznak. Ezen esetkört meghaladóan a becsült értéket mindig valamennyi részekre bontási tilalom hatálya alá eső beszerzés becsült értékére figyelemmel kell meghatározni tekintet nélkül arra, hogy az érintett beszerzések a Kbt. 111. § szerinti kivételi körbe tartoznak-e vagy sem.

A részekre bontási tilalom, valamint a kapcsolódó jogszabályi előírások értelmezéséhez további segítséget nyújt az alábbi útmutató:

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (2021.09.30.) (a továbbiakban: Útmutató)

A részekre bontás tilalmával kapcsolatban javasolt megismerni és figyelembe venni továbbá - az Útmutatóban, illetőleg a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatosan a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége által kiadott közös példatárban (2021. október 7.) foglaltakon túl - a Miniszterelnökség és az EUTAF által kiadott, a közbeszerzés becsült értékének megállapításával és az ún. részekre bontás tilalmának alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokról szóló közleményben (2021.10.06.) foglaltakat is.

4. kérdés

Az egy támogatáspolitikai értelemben vett projektben (a továbbiakban: projekt) részes klasszikus ajánlatkérők és a Kbt. alanyi hatályán kívüli szervezetek (egyesület, alapítóány) a Kbt. 3. mellékletben található szolgáltatásokat és a projekttel kapcsolatos eszközöket kívánnak beszerezni a projektben rendelkezésre álló forrás terhére. A beszerzések becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt.

Helytálló-e az az értelmezés, hogy a fenti beszerzések vonatkozásában kizárólag a klasszikus ajánlatkérőket terheli közbeszerzési kötelezettség, és a Kbt. alanyi hatályán kívüli szervezeteknek nem szükséges közbeszerzési eljárást lebonyolítani?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

A klasszikus ajánlatkérők és a Kbt. alanyi hatályán kívüli szervezetek közös, a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzéseit a klasszikus ajánlatkérőkre irányadó előírások szerint szükséges megvalósítani. Ha a közös beszerzési igény által együttesen érintett ajánlatkérők

közbeszerzési kötelezettségére eltérő rendelkezések vonatkoznak [például a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti klasszikus és a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti támogatott ajánlatkérők esetében], a szigorúbb előírások szerint szükséges megítélni a közbeszerzési kötelezettség fennállását.

A Kbt. alanyi hatályán kívüli szervezetek csak a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti bejelentése esetén valósíthatnak meg a klasszikus ajánlatkérőkkel közös, közbeszerzési kötelezettség hatálya alá tartozó beszerzési igényt (legyen szó akár önálló ajánlatkérői minőségben történő eljárásról a klasszikus ajánlatkérői igényekkel részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzések kapcsán vagy a Kbt. 29. § szerinti közös ajánlatkérői minőségben történő bonyolításról).

Ha a Kbt. alanyi hatályán kívüli, ajánlatkérőként eljáró szervezet beszerzése a Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján nem kapcsolódik a klasszikus ajánlatkérők beszerzési igényéhez, és egyéb (például az állásfoglalás kérés szerinti projekthez kapcsolódó támogatási szerződésben rögzített) előírás, vállalat alapján sem szükséges közbeszerzési eljárást lefolytatni, az adott szervezetet nem terheli közbeszerzési kötelezettség.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettség fennállása - a jóhiszemű és tisztességes joggyakorlás elvére [Kbt. 2. § (2) bekezdése], valamint a közpénzekkel való hatékony és felelős gazdálkodás követelményére [Kbt. 2. § (4) bekezdése] tekintettel - nem múlhat azon, hogy az egy egységet képező beszerzési igény megvalósítására irányuló egyes beszerzések vonatkozásában melyik érintett szervezet jár el ajánlatkérőként. A közös beszerzési igénnyel kapcsolatos ajánlatkérői feladatok ajánlatkérésben érdekelt szervezetek közötti felosztása nem alapozhatja meg a klasszikus ajánlatkérőket terhelő közbeszerzési kötelezettség mellőzését.

A Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérői státusz Kbt. 26. § (1) bekezdése szerinti bejelentése csak akkor lehetséges, ha az érintett szervezet nem minősül a Kbt. 5. § (1)-(2) bekezdése szerinti ajánlatkérőnek.

A Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérők esetében a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége csak az e vállalással önkéntesen vagy szükségszerűen

érintett eljárások tekintetében áll fenn, tehát a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőség kapcsán nem az összes beszerzési igény vonatkozásában lesz kötelező a Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szerinti közbeszerzési kötelezettség vizsgálata. Ugyanakkor az 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérőként bonyolítandó közbeszerzési eljárásokat a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalomra figyelemmel, illetve a Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek valamennyi vonatkozó előírásának betartása mellett szükséges lefolytatni. Ezekben az esetekben a Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérő nem választhatja meg, hogy a Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek szabályai közül melyeket alkalmazza, és melyeket nem. A Kbt. 5. § (4) bekezdése szerinti ajánlatkérői minőséget az e státusz alapján bonyolított közbeszerzési eljárások teljes időtartama alatt fenn kell tartani.

5. kérdés

5.1. Mikor tekinthető közvetlennek a kármegelőzés, a kárelhárítás, illetve a kár helyreállítása a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör vonatkozó fordulatai esetében?

5.2. Milyen szempontok alapján szükséges mérlegelni, hogy a kármegelőzés, a kárelhárítás, illetve a kár helyreállítása közvetlennek minősül vagy sem? E körben kell-e vizsgálni a műszaki információkat, a beszerzendő tevékenységeket, ezek területi vagy időbeli lehatárolását vagy az egyes beszerzési igények közötti műszaki funkcionális egységet, illetve a gazdasági funkcionális egységet?

5.3. Egy több, mint egy évtizeddel ezelőtti súlyos ipari baleset esetén a balesetből származó szennyeződés eltávolítását követő helyreállítás (például az erdőtelepítés vagy a gát helyreállítása) a Kbt. 111. § i) pontja szerinti káreseményt „közvetlenül követő helyreállításnak” tekinthető-e? E helyreállítások elvégzésével meg kellett várni a szennyeződés eltávolítását, illetve a gát helyreállításához az út javítása is szükséges. Az egyes helyreállítási feladatok feltehetően egymástól független szervezetekhez tartoznak.

5.4. A Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása szempontjából közvetlennek tekinthetők-e azok a kár helyreállítására irányuló tevékenységek, amelyek elvégzése ugyan szükséges, azonban a teljesítésükre csak a pénzügyi fedezet biztosítását követően kerülhet sor? A helyreállítási tevékenységeket – az időrendet tekintve – „közvetlenül” a kár bekövetkezése után végeznék, viszont a kár bekövetkezése és a helyreállítás időben távol esne egymástól, mivel a helyreállítás

pénzügyi fedezetét később fogják biztosítani. A kár bekövetkezése óta az érintett területen semmilyen változtatásra, fizikai beavatkozásra nem került sor.

5.5. Egy közlekedési balesetben megrongálódott és lezárt, közlekedési forgalmat bonyolító építmény (a továbbiakban: közlekedési építmény) helyreállítása a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása szempontjából közvetlen kárhelyreállításnak tekinthető-e, ha arra nem az építmény megrongálódása (azaz a kár bekövetkezése) után, hanem a helyreállításhoz szükséges állapotfelmérést és a helyreállítás megtervezését követően kerül sor?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

5.1.-5.5. A beszerzés a vonatkozó döntőbizottsági gyakorlat értelmében akkor irányul „közvetlenül” a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kár megelőzésére, elhárítására vagy helyreállítására, illetve védekezési készség létrehozására, ha a beszerzés az e körben felmerülő azonnali cselekvési igény(ek) kielégítését szolgálja, és így szoros időbeli közelségben van a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kár bekövetkezésével fenyegető vagy a káresemény megvalósulásával járó vis maior helyzettel. Fontos, hogy a beszerzés okozati összefüggésben álljon a kár megelőzésével, elhárításával vagy helyreállításával, illetve a védekezési készség létrehozásával. Ez a követelmény a beszerzés rendeltetésére, műszaki céljára figyelemmel vizsgálható. A teljesítési helyszín csak abban az esetben releváns, ha a konkrét, egyedi esetben ezen információ funkcionális értelemben kizárja (például a földrajzi távolság miatt), hogy az érintett beszerzés a Kbt. 111. § i) pontjában meghatározott beszerzési célok megvalósítására irányuljon.

Az azonnali cselekvési igény és a szoros időbeli közelség a kérdésekben említett helyreállítási tevékenységek esetében vélhetően hiányzik, így egyik állásfoglalás kérés szerinti esetben sem alkalmazható a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör. Ugyanakkor az ezzel kapcsolatos felelős vizsgálat elvégzése minden releváns műszaki információ birtokában az ajánlatkérő kompetenciájába tartozik.

A beszerzések közötti műszaki, funkcionális, illetve felhasználási kapcsolat a részekre bontási tilalom hatálya alá tartozó beszerzési igények, illetve a beszerzések becsült értékének meghatározása szempontjából is vizsgálendő. A Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásának lehetősége csak azon be-

szerezési igények esetében merülhet fel, amelyeknek a Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti részekre bontási tilalom szabályaira tekintettel megállapított becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt.

Ha a helyreállítás [vagy a Kbt. 111. § i) pontja szerinti egyéb beszerzési cél megvalósítása szempontjából releváns feladat] elvégzésére irányuló beszerzések több ajánlatkérőt érintenek, meg kell vizsgálni, hogy az ajánlatkérők beszerzési igénye egységet alkot-e. Amennyiben igen, úgy az egységes beszerzési igény akár több beszerzési eljárás eredményeként is megvalósítható, azonban az egységes igény Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti becsült értékét valamennyi ajánlatkérői igény értékére figyelemmel szükséges megállapítani. Ha a beszerzések nem alkotnak egységet, akkor az érintett ajánlatkérők – saját döntésük alapján – külön-külön és egyben is lefolytathatják a beszerzéseket, amennyiben ez utóbbi megoldás nem ütközik a beszerzési igények mesterséges egyesítésének tilalmába. A becsült értéket az összes „egyben lefolytatott” beszerzési igény értékére figyelemmel kell megállapítani. Ha a közösen megvalósítandó beszerzésekkel érintett ajánlatkérők eltérő törvényi előírások mentén lennének jogosultak a beszerzések bonyolítására, a szigorúbb beszerzési előírásoknak megfelelően szükséges eljárni.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

A Kbt. 111. § i) pontja értelmében nem szükséges közbeszerzés eljárást lefolytatni azon uniós értékhatár alatti beszerzési igények esetében, amelyeknek a célja a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 3. § 5., 7. és 9. pontja, valamint veszélyhelyzet vagy egészségügyi válsághelyzet esetén humánjárvány vagy az állatok járványos megbetegedésének megelőzése vagy elhárítása, a súlyos ipari vagy közlekedési baleset okozta kár, vízkár, illetve vízminőségi kár közvetlen megelőzése, elhárítása, védekezési készség vagy az azt közvetlenül követő helyreállítás.

A Kbt. 111. i) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása szempontjából releváns káreseményeket a Kbt. nem határozza meg (a törvényszöveg csupán hivatkozik a Kat. 3. § 5., 7. és 9. pontjai szerinti fogalmakra, azaz a katasztrófa, a katasztrófa károsító hatása által érintett terület és a katasztrófaveszély törvényi definíciójára). Ebből következően a konkrét, egyedi körülményekre,

illetve a vonatkozó szakági előírásokra figyelemmel szükséges eldönteni, hogy a vizsgált káreseményre, illetve az egészségügyi vagy anyagi kockázatot hordozó helyzetekre vonatkoznak-e a Kbt. 111. § i) pontjában foglalt előírások. A veszélyhelyzetről, mint különleges jogrendről Magyarország Alaptörvénye rendelkezik különösen a 48. és az 51. cikkekben. Az egészségügyi válsághelyzetet az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) bekezdése definiálja. A súlyos ipari balesetek kapcsán releváns lehet a Kat. 3. § 29. pontja szerinti meghatározás. E körben az illetékes iparbiztonsági hatóság nyújthat megfelelő tájékoztatást.¹ A közlekedési balesetek súlyának mérlegelése kapcsán javasolt vizsgálni különösen az emberi életet, egészséget érintő következményeket.² A védekezési készülség típusait, illetve a kapcsolódó intézkedéseket különösen a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet és az árvíz- és a belvízvédekezésről szóló 10/1997. (VII. 17.) KHVM rendelet szabályozza.

Azt, hogy mikor tekinthető közvetlennek a kármegeelőzés, a kárelhárítás, illetve a kár helyreállítása, valamint a védekezési készülség létrehozása, a súlyos ipari vagy közlekedési baleset okozta kár, a vízkár, illetve a vízminőségi kár kapcsán szükséges vizsgálni. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ezzel kapcsolatos álláspontját a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 120. § h) pontja vonatkozásában fogalmazta meg. Ezen álláspontra figyelemmel szükséges döntést hozni a Kbt. 111. § i) pontjában foglalt kivételi kör alkalmazhatóságáról is, hiszen a Kbt. 111. § i) pontja alapvetően a régi Kbt. 120. § h) pontja szerinti feltételeket pontosítja.

A beszerzés akkor szolgálja közvetlen módon a kármegeelőzést, a kárelhárítást, a kár helyreállítást, valamint a védekezési készülség létrehozását, ha a kár bekövetkezésének időpontja közeli, és az erre utaló vis maior helyzet azonnali beavatkozást kíván. A beszerzésnek ok-okozati összefüggésben kell állni a kár megelőzésével, elhárításával, helyreállításával, illetve a védekezési készülség létrehozásával, és e tekintetben

csak azonnali cselekvési szükségletet elégíthet ki (D.237/9/2014. számú döntőbizottsági határozat 11.-12. o.).

Tehát kizárólag azokban az esetekben lehet közvetlen a kármegeelőzés, a kárelhárítás, illetve a kár helyreállítása, valamint a védekezési készülség létrehozása, amely esetekben lehetséges és szükséges a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszerzési célokra irányuló azonnali beavatkozás (például azért, mert a beavatkozás késedelméből vagy hiányából fakadó hátrányokat – adott esetben az idővesztés miatt növekvő kárvolumen – később egyáltalán nem vagy csak aránytalanul nagy erőforrásráfordítás mellett lehetne orvosolni). A konkrét káreseményhez, kárveszélyhez nem kapcsolódó, általános prevencióra irányuló cselekmények vagy a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszerzési célok körében elérhető eredmény szempontjából nem releváns, azonnali beavatkozási igényhez nem kapcsolódó tevékenységek esetében nem alkalmazható a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör. Nem merül fel a Kbt. 111. § i) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásának lehetősége azon beavatkozások esetében sem, amelyeknek azonnali elvégzése ugyan közvetlen módon szolgálta volna a kármegeelőzést, a kárelhárítást, a kár helyreállítását, valamint a védekezési készülség létrehozását, azonban e beavatkozások megfelelő időben történő megvalósítása valamilyen okból (adott esetben az állásfoglalás kérés szerinti forráshiány miatt) elmaradt, és csak később nyílik meg az ezzel kapcsolatos beszerzés megindításának lehetősége.

A több elemből álló, összetett feladat (például a helyzetfelmérést és tervezési tevékenységet is magában foglaló helyreállítás) elvégzése abban az esetben szolgálhatja közvetlenül a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszerzési célokat, ha e feladat minden eleme a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszerzési célok megvalósulása tekintetében szükséges műszaki eredmény soron kívüli elérésére irányul. Fontos, hogy a feladat egésze vonatkozásában fennálljon az azonnali cselekvési igény. Ez a feltétel nem áll fenn, ha a beszerezni kívánt tevékenység elvégzésének időtartama a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszer-

¹ Az illetékes iparbiztonsági hatóságot a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése jelöli ki.

² Lásd különösen a Közúti Közlekedésbiztonsági Akcióprogram 2023-2025 célkitűzéseit a súlyos sérültek, illetve a halálesetek számának csökkentése tekintetében.

<https://kormany.hu/epitesi-es-kozlekedesi-miniszterium/kozuti-kozlekedesbiztonsagi-akcioprogram>

zési célok megvalósulása szempontjából nem releváns (például azért, mert a káresemény bekövetkezését követő állapot stagnál a sérült közlekedési építmény soron kívüli lezárásának köszönhetően, így a helyreállítási tevékenységgel kapcsolatban nem merül fel azonnali cselekvési igény).

A több évvel korábbi káreseményekhez kapcsolódó beszerzések már nem irányulhatnak a kár közvetlen elhárítására.

A Kbt. 111. § i) pontja a következő megelőzési, illetve elhárítási tevékenységek kapcsán nem írja elő a közvetlen megvalósítást: a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 3. § 5., 7. és 9. pontja, valamint veszélyhelyzet vagy egészségügyi válsághelyzet esetén humánjárvány vagy az állatok járványos megbetegedésének megelőzése vagy elhárítása.

Ezekben az esetekben a Kbt. 111. § i) pontja akkor alkalmazható, ha az egyes szerzési igények műszaki funkciója, rendeltetése maradéktalanul megfeleltethető a fenti szerzési céloknak. Nem elvárás, hogy ezek a beszerzések is azonnali cselekvési igényt szolgáljanak ki, azonban fontos, hogy a Kbt. 111. § i) pontja szerinti beszerzések minden esetben egy konkrét, vis maior jellegű katasztrófa-helyzet, illetve a Kbt. által meghatározott egészségügyi vészhelyzet megelőzésére, illetve elhárítására irányuljanak. Tehát az általános járványvédelmi, illetve katasztrófavédelmi teendők nem tartoznak a Kbt. 111. § i) pontjának hatálya alá. A tervezhető szükségletek nem elégíthetők ki a Kbt. 111. § i) pontja alapján.

6. kérdés

Az állásfoglalás kérdésben feltett kérdések a következő tényálláshoz kapcsolódnak:

Az állásfoglalás kérdésben megnevezett projekt keretében az érintett élményszálló épületében nyílászáró cserére, az épület légtechnikai rendszerének energetikai felújítására, valamint termálkutak felújítására és technológiai fejlesztésére kerül sor. Ezeknek a feladatoknak a műszaki tervezése tárgyában szerzési eljárást kell lefolytatni. A nyílászáró cseréhez építészeti-műszaki tervezés, a légtechnikai rendszer energetikai felújításához gépészeti tervezés szükséges. A termálkutak felújításának és technológiai fejlesztésének megtervezése ugyan

nem épületre vonatkozik, azonban a termálkutak nélkül a fürdő működésképtelen.

A Közbeszerzés Hatóságnak feltett kérdések a következők:

6.1. Több szakágat érintő, komplex tervezési feladat esetén a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásának feltétele-e, hogy az építészeti-műszaki tervezés legyen a meghatározó, legmagasabb becsült értékkel rendelkező tervezési szolgáltatás?

6.2. A Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör alkalmazhatósága szempontjából elegendő-e, ha a komplex tervezési feladatnak csak kis értékben része az építészeti-műszaki tervezés?

A Közbeszerzési Hatóság válasza:

6.1.-6.2. A Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör alkalmazása szempontjából nem releváns az egyes tervezési feladatok értékének egymáshoz viszonyított aránya. Az építészeti-műszaki tervezés volumenét sem szükséges vizsgálni.

Ugyanakkor az elvárás, hogy a Kbt. 111. § r) pontja szerinti szakági tervezés megrendelésére egy nagyobb összesség részeként az építészeti, belsőépítészeti, településtervezési vagy tájrendezési tervezéssel együttesen, ugyanazon tervezett építési beruházás tekintetében kerüljön sor.

A Közbeszerzési Hatóság részletesebb állásfoglalása:

Tehát a szakági tervezésnek a tervezett műszaki beavatkozással elérni kívánt eredmény tekintetében a Kbt. által meghatározott további tervezési feladatokhoz kell kapcsolódni. A Kbt. 111. § r) pontjának alkalmazása feltételezi továbbá, hogy a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör hatálya alá tartozó összes tervezési tevékenység ugyanazon, épületet érintő építési beruházás megvalósítására irányul. Az épület fogalmát a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény 16. § 42. pontja határozza meg.

Nem épületre irányuló tervezés (például a termálkutak felújításának és technológiai fejlesztésének megtervezése) esetében akkor vizsgálható a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör alkalmazásának a lehetősége, ha az egyéb tervezési tevékenységekkel érintett épület (például az élményszálló) rendeltetésszerű használata csak a nem épületre vonatkozó tervezés eredményére tekintettel lehetséges. (Például abban az esetben, ha a termál-

fürdő energetikai megújulása érdekében olyan kivitelezési tevékenységek elvégzésére kerül sor, amelyek önmagukban ellehetetlenítik a fürdő rendeltetésszerű használatát, ha az ehhez szükséges műszaki beavatkozásokra, illetve ezek megtervezésére nem kerül sor a termálkutakat érintően).

Ha a termálkutak felújítására és tervezésére nem az élményszerű energetikai megújulásra, annak rendeltetésszerű használatára tekintettel kerül sor, nem alkalmazható a Kbt. 111. § r) pontja szerinti kivételi kör a

termálkutak tervezése vonatkozásában. E körben az ajánlatkérőnek a tervezéssel érintett kivitelezési tevékenységek célját, illetve a közöttük lévő funkcionális összefüggéseket kell vizsgálni.

A Kbt. 111. § r) pontjának alkalmazhatósági feltétele, hogy a kivételi kör hatálya alá tartozó beszerzés a részekre bontási tilalom Kbt. 19. § (3) bekezdése szerinti előírásai alapján megállapított becsült értéke ne érje el a beszerzés tárgya szerint irányadó uniós értékhatárt.

JOGORVOSLATI AKTUALITÁSOK

Dr. Horváth Éva LL.M., közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.2

A Közbeszerzési Értesítő Plusz jelen számában ismertett jogeset a verseny torzítására irányuló megállapodásra tekintettel a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kötelező kizáró ok alkalmazásával és az ajánlatkérőre e körben háruló bizonyítási kötelezettséggel foglalkozik.

A Döntőbizottságnak a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.103/2024/13. számú ítéletével felülvizsgált D.294/22/2024. számú határozata

A jogorvoslati ügyel érintett tárgyak: Az ajánlatkérőnek kötelessége volt a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjában előírt kizárás alkalmazása az ajánlattevők versenytorzítást célzó megállapodására tekintettel.

Tényállás

Az ajánlatkérő (önkormányzat) 2023. december 21. napján a Kbt. Harmadik Rész 112. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított komplett útfelújítás építési beruházás tárgyában.

Az ajánlati felhívás tartalmazta a kötelező tartalmi elemeket, ezen belül a közbeszerzés mennyiségének, az értékelési szempontoknak, a teljesítési határidőnek a meghatározását.

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.1) pontjában a kizáró okok vonatkozásában az alábbiakat írta elő:

„Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akinek tekintetében a Kbt. 62. § (1)-(2) szerinti kizáró okok fennállnak...

Az igazolási módok felsorolása és rövid leírása:

Ajánlatkérő az ajánlatok bírálatát a Kbt. 114/A. § szerint végzi el, erre tekintettel előírja, hogy az ajánlattevő a kizáró okokra vonatkozó igazolásokat már az ajánlatában nyújtsa be az alábbiak szerint:

Ajánlattevő vonatkozásában: a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. §-a alapján az ajánlattevőnek ajánlatában nyilatkozatot kell nyújtania, hogy nem tartozik a fenti

kizáró okok hatálya alá, valamint a Kbt. 62. § (1) bekezdés k) pont kb) pontját a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell igazolnia, figyelemmel a 17. § (1a) és (1b) bekezdéseiben foglaltakra is. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 17. §-a alapján ajánlatkérő elfogadja, ha az ajánlattevő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 7. § szerinti egységes európai közbeszerzési dokumentumot nyújt be, feltéve, hogy az abban foglalt információk megfelelnek a valóságnak, és tartalmazzák az ajánlatkérő által a kizáró okok és az alkalmasság igazolása tekintetében megkövetelt információkat. Az egységes európai közbeszerzési dokumentumban foglalt információk valóságtartalmáért az ajánlattevő felel.

Alvállalkozó és kapacitást nyújtó vonatkozásában: Ajánlattevő a Kbt. 67. § (4) bekezdésében és a 321/2015. Korm. rendelet 17. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően ajánlatában csak nyilatkozni köteles arról, hogy a szerződés teljesítéséhez nem vesz igénybe a Kbt. 62. § (1)-(2) bekezdés szerinti kizáró okok hatálya alá eső alvállalkozót és kapacitást nyújtót.

Öntisztázás: a Kbt. 64. § (1)-(2) bekezdés alapján. A jogerős határozatot a gazdasági szereplő az ajánlatában a nyilatkozatával egyidejűleg köteles benyújtani. Ajánlatkérő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. § (7) bekezdés alapján elfogadja a közbeszerzés megkezdését megelőzően kiállított igazolásokat mindaddig, ameddig az igazolásokban foglalt tény, illetve adat tartalma valós. Ajánlatkérő – ellenkező bizonyításáig – az adat valóságtartalmát az ajánlattevő erre vonatkozó külön nyilatkozata nélkül vélelmezi.

Az Ajánlatkérő a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben részletezettek szerint ellenőrzi továbbá a kizáró okok hiányát a rendelkezésre álló elektronikus nyilvántartásokból is. A Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján Ajánlatkérő kizárja az eljárásból azt az ajánlattevőt, alvállalkozót, illetve az alkalmasság igazolásában részt-

vevő szervezetet, akivel szemben valamely tárgyi eljárásban előírt kizáró ok az eljárás során következett be.”

Az ajánlatkérő a felhívás III.1.3) M3) pontjában a műszaki, illetve szakmai alkalmassági követelmények között az alábbiakat írta elő:

„Alkalmatlan ajánlattevő, amennyiben nem rendelkezik legalább 1 fő felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező szakemberrel, aki legalább 12 hónap útépítési munkák területén szerzett minőségbiztosítási vezetői szakmai gyakorlattal rendelkezik. Minőségbiztosítási vezető: olyan szakember, aki megtervezi a kivitelezési folyamatok (építési munkák) minőség ellenőrzésének eljárásait, a vizsgálatokat és ellenőrzéseket, felügyeli a minőség ellenőrzési folyamatok végrehajtását, valamint a vonatkozó követelményeknek (jogi, műszaki, termék-megfelelőségi, egyéb) megfelelő teljesítését és dokumentálását, azaz a minőségbiztosítást. Ugyanaz a szakember megajánlható több rész vonatkozásában is. A szakemberek között az átfedés engedélyezett. Pozíciónként egy konkrét szakembert kell megjelölni.

Az igazolási módja:

A Kbt. 65. § (1) bekezdés b) pontja és a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdés b) pontja alapján benyújtandó a teljesítésbe bevonni kívánt szakember

- a) megnevezését tartalmazó nyilatkozat;
- b) szakmai tapasztalatát igazoló önéletrajza;
- c) szakképzettségét igazoló dokumentum (iskolai oklevél);
- d) rendelkezésre állási nyilatkozata. A szakember alkalmasságot alátámasztó tapasztalatát év, hónap bontásban szükséges megadni az önéletrajzban. Az időben párhuzamos gyakorlati idők esetében az adott hónap(ok) csak egyszer vehető(k) figyelembe. (...)

Az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumok részeként dokumentációt is készített, melyben a kizáró okok fenn nem állására vonatkozó nyilatkozatok megtételként az EKR-ben generált űrlap kitöltését és benyújtását várta el. Az M3) alkalmassági követelmény tekintetében a szakember pdf formátumú olyan tartalmú önéletrajzában csatolását kérte, mely a harmadik értékelési szempontra tett megajánlást is alátámasztja. A közbeszerzési dokumentumok részeként kiadott nyilatkozatminták között megtalálható volt az „önéletrajz és rendelkezésre állási nyilatkozat bevont szakember ré-

szeről az M3) alkalmassági követelmény és a 3. értékelési szempont alátámasztására” elnevezésű dokumentum, az „összeférhetetlenségi nyilatkozat a kapacitást nyújtó szervezet részére” elnevezésű dokumentum, valamint az árazatlan költségvetés („árazatlan mennyiségkiírás”).

A bontásról felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint 12 ajánlat került benyújtásra, köztük a jelen ismertetés szerint N Kft., a jelen ismertetés szerint M Kft., valamint a jelen ismertetés szerint C Zrt. (a továbbiakban: egyéb érdekelt) és a kérelmező tettek ajánlatot.

A kérelmező, az N Kft., és az M Kft. ajánlattevők ajánlatukban benyújtották az M3) alkalmassági követelmény tekintetében igénybe venni kívánt szakember szakmai önéletrajzát, mely mindhárom ajánlattevő esetében azonos szakembert takart (a szakember az A. E. Kft. gazdasági szereplő alkalmazásában áll). Az ajánlatok keretében benyújtott nyilatkozatokból látható volt, hogy a kérelmező, valamint a fent nevezett ajánlattevők kapacitást nyújtó szervezetként kívánták a szakembert foglalkoztató gazdasági társaságot bevonni a teljesítésbe.

A kérelmező, az N Kft., valamint az M Kft. az ajánlatukban benyújtották az árazott költségvetésüket és a teljesítési ütemtervüket excel és pdf. formátumban.

Az árazott költségvetések excel táblázatának adatai alapján és a teljesítési ütemtervek excel táblázatának adatai alapján megállapítható volt a dokumentumok szerzője, és a tartalom létrehozásának időpontja, a nyomtatás dátuma.

Az ajánlatkérő áringdokoláskérését és hiánypótlási felhívást adott ki.

Az ajánlatkérő megküldte az eljárást lezáró döntését, melynek tanúsága szerint az eljárás eredményes volt, és a nyertes ajánlattevő az egyéb érdekelt lett. Az ajánlatkérő a benyújtott 12 ajánlatból 6 ajánlattevő ajánlatát érvénytelennek nyilvánította, egyebek mellett a következő indokok miatt:

Figyelembe véve, hogy az M Kft., N Kft., és kérelmező ajánlatában szereplő kapacitásnyújtó azonos, illetve, hogy az érintett ajánlattevő nem vagy nem megfelelően nyújtott be áringdokolást, továbbá az excel formátumban benyújtott költségvetés és ütemterv iratok tulajdonosságait megvizsgálva az utoljára mentett felhasználó nevével lévő adat azonos (az iratokat utoljára azonos

felhasználó mentette) megalapozott a jelen tárgyi eljárásban az érintett M Kft.; N Kft. és kérelmező ajánlattevőkkel szemben alkalmazni a Kbt. 73. § (1) bekezdésének b) pontját (Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizárást az eljárásból), másrészt pedig a Kbt. 36. § (2) bekezdése értelmében szignalizációval élni a Gazdasági Versenyhivatalnál.

Az ajánlatkérő mindhárom esetben rögzítette:

„D.397/2017: Mint arra az ajánlatkérő is utalt, az ajánlatkérők nem nyomozó hatóságok, így nyomozati cselekményeket nem végezhetnek, így a bizonyítékok jellemzően rendkívül korlátozottak. A Tpv. 11. §-ába ütköző összehangolt magatartást az abban részes felek rendszerint igyekeznek titokban tartani. A kartellezésről általában nem kötnek írásbeli megállapodást, azt nem szokták végrehajtható okiratba foglalni, hiszen mindnyájuknak az az érdeke, hogy a jogsértés rejtve maradjon. Éppen ezért a kartelljogsértések esetében általában nem áll rendelkezésre egyetlen, mindent eldöntő, egyértelmű, közvetlen bizonyíték, objektív, külső személy vallomása (Kvf.II.37.672/2015/28.). Sem az Irányelv, sem a Kbt. az ajánlatkérő számára nem ír elő kötött bizonyítást, ami azt jelenti, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely alkalmas a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására. Az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel - egyetlen, mindent elsőpró, közvetlen dokumentum hiányában is - megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését (Kvf.II.37.672/2015/28.). A Kbt. 69. § (4) bekezdés szerinti legkedvezőbb ajánlattevő hiánypótlás elmulasztási magatartása pedig a Döntőbizottság álláspontja szerint a fenti bizonyítékok együttes értékelésével döntő jelentőségű. Erre tekintettel ajánlattevő ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdésének b) pontja alapján érvénytelen.”

A kérelmező, az N Kft. és az M Kft. is előzetes vita rendezési kérelemmel élt az ajánlatkérő érvénytelenítő döntésével szemben, melyeket az ajánlatkérő elutasított.

A jogorvoslati kérelem

A jogorvoslati kérelem szerint a kérelmező ajánlatának a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja szerinti érvénytelenítése jogszabálysértő. Az ajánlatkérő az érvény-

telenség megállapításával megsértette a Kbt. 2. § (3) bekezdése szerinti alapelvet is.

Az ajánlatkérő észrevétele

Az ajánlatkérő kérte a jogorvoslati kérelem elutasítását, alaptalanság miatt.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

A Döntőbizottság a határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította.

A határozat indokolása a következőket rögzítette:

A Döntőbizottságnak a jogorvoslati kérelem keretei között abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az ajánlatkérő az előtte ismertté vált körülmények és tények alapján a kérelmező tekintetében jogsértő módon alkalmazta-e a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjára tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja szerinti érvénytelenségi okot, és ezzel együtt jogsértő módon tekintett-e el a Kbt. 71. § (1) bekezdése szerinti felvilágosításkérés jogintézményének alkalmazásától.

A Döntőbizottság elsőfokosan rögzítette, hogy a Kbt. az eljárásban való részvételt feltételekhez köti, azaz csak olyan gazdasági szereplők (ajánlattevő, részvételi jelentkező, a teljesítésbe bevonni tervezett alvállalkozó, illetve kapacitást nyújtó szervezet) vehetnek részt közbeszerzési eljárásban, melyek nem állnak kizáró ok hatálya alatt. A kizáró okok tekintetében különbség tehető a vonatkozásban, hogy azokat az ajánlatkérő kötelezően (Kbt. 62. § (1)-(2) bekezdése), vagy fakultatív módon (Kbt. 63. § (1) bekezdése) írja elő. Kötelező kizáró okok esetén a Kbt. 62. § (6) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban köteles hivatkozni a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdésben foglalt kizáró okokra.

Amennyiben egy gazdasági szereplő tekintetében bebizonyosodik, hogy a kizáró okok hatálya alatt áll, minden további vizsgálat nélkül megállapítható a kizárás ténye és ezzel együtt az ajánlatának érvénytelensége. Fontos ugyanakkor különbséget tenni a tekintetben, hogy az adott kizáró ok az ajánlattevő, a részvételi jelentkező vagy az általuk a teljesítéshez igénybe venni kívánt kapacitást nyújtó szervezet vagy alvállalkozó vonatkozásában áll fenn. Ugyanis amíg előbbi esetben az ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvényessé tétele kizárt, addig utóbbi esetében – bizonyos kivétellel – az

ajánlattevő és a részvételi jelentkező részére adott a lehetőség arra, hogy a kizáró ok hatálya alatt álló kapacitást nyújtó szervezet vagy alvállalkozó helyett olyan gazdasági szereplőt szerepeltessen ajánlatában, részvételi jelentkezésében, mely gazdasági szereplő nem áll a kizáró okok hatálya alatt (Kbt. 71. § (4) bekezdése).

A fentiek mellett hangsúlyos továbbá az is, hogy az érvénytelenség szempontjából nem bír relevanciával, hogy a kizáró ok az ajánlattétel vagy részvételi jelentkezés benyújtása előtt, vagy az eljárás során következett be. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve rögzíti, hogy az ajánlatkérő az eljárás során bármikor köteles kizárni a gazdasági szereplőt, ha vele szemben valamelyik kizáró ok fennáll. A közbeszerzési eljárás kezdete, illetve az ajánlattétel után is bekövetkezhet olyan esemény, amely a kizáró ok fennállását eredményezi. A kizáró ok fennálltának pusztá ténye teremti meg a kizárást és ezzel összefüggésben az érvénytelenség megállapíthatóságát.

Míg a kizárásra okot adó helyzetek és körülmények a Kbt. 62. §-63. §-aiban kaptak helyt, addig az érvénytelenség mögött meghúzódó ajánlatkérői döntés szabályozása a Kbt. 74. §-ában lelhető fel, és ettől eltérően az érvénytelenség jogcíme a Kbt. 73. §-ához köthető (Kbt. 73. § (1) bekezdés b) és c) pontja).

A jelen tényállással összefüggésben a Döntőbizottság megállapította, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja értelmében az eljárásban nem lehet ajánlattevő, aki esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. A jogalkotói megfogalmazásból eredően alkalmazása kizárólag az adott közbeszerzési eljárásra értelmezendő, fennállta tehát az adott közbeszerzési eljárásra vonatkoztatható, ugyanakkor alkalmazási köre az eljárásban részt vevő összes szereplőre értendő. A Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja szerint az ajánlatkérőnek ki kell zárnia az eljárásból azt az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt, alvállalkozót vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetet, aki részéről a kizáró ok az eljárás során következett be. A Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja szerint az ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, amennyiben az ajánlattevőt, részvételre jelentkezőt az eljárásból kizárták.

Hangsúlyos, hogy a Kbt. 2. § (1) bekezdésében meghatározott versenytisztasági követelmények érvényesülése érdekében az ajánlatkérői szervek és az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők kötelesek az alapelvek tiszteltben tartására. Mindennek érdekében a jogalkotó a verseny tisztaságának biztosítása, valamint a versenyt korlátozó megállapodások létrejöttének megakadályozása céljából szabályozza, hogy a közbeszerzési eljárásokban a gazdasági szereplők mely kapcsolatai tilalmazottak. A közbeszerzések alapvető célja a közpénzek gazdaságos és hatékony felhasználása. A Kbt. 36. § (2) bekezdése kötelezi az ajánlatkérőt, hogy amennyiben az előtte folyó közbeszerzési eljárásban versenykorlátozó megállapodást észlel vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles jelzéssel élni a Gazdasági Versenyhivatal felé.

A felek közötti vita középpontjában az ajánlatkérő előtt ismertté vált tények értékelése és az ebből levont következtetések, majd megállapítások helytállósága állt. Az ajánlatkérő ugyanis az eljárást lezáró döntésében három ajánlattevő (kérelmező, N Kft., M Kft.) tekintetében állapította meg a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok fennálltát és erre tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján ajánlatuk érvénytelenségét. Az ajánlatkérő döntése háttérében három körülmény együttes fennállta húzódtott meg. Egyrészt figyelemmel volt arra, hogy az ajánlattevők ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg, másrészt arra, hogy az elsőbbségen lévő ajánlattevők nem vagy nem megfelelően nyújtották be árándokolásukat, hiánypótlásukat, harmadrészt pedig arra, hogy az ajánlattevők excel formátumban benyújtott költségvetéseik és ütemterveik utoljára mentett felhasználói neve azonos (azaz a dokumentumokat utoljára azonos felhasználó mentette el). Az ajánlatkérő ezen utóbbi körülményt értékelte akként, hogy az ajánlatok beárazását, illetve az ütemtervek elkészítését azonos személy, azonos gépen végezte el, mindezzel pedig sérült a verseny tisztasága, és a már fentebb felsorolt körülmények együttes értékelésével határozott az érintett ajánlattevők (így a kérelmező) eljárásból történő kizárásáról. Az ajánlatkérő a fennálló tényekre tekintettel a Kbt. 36. § (2) bekezdése alapján pedig szignalizációval élt a Gazdasági Versenyhivatalnál.

A kérelmező az ajánlatkérői döntéssel szemben arra hivatkozott, hogy álláspontja szerint az ajánlatkérő a

fenti körülményeket tévesen értékelte, hiszen a kapacitást nyújtó szervezet azonosságát a Kbt. nem zárja ki, más ajánlattevő cselekménye a kérelmező terhére nem értékelhető, valamint az árazott költségvetés utolsó mentése nem azonos azzal, hogy az abban szereplő tételeket azonos személy árazta volna be, és az utolsó mentés független a szerkesztés mennyiségétől. E körben arra hivatkozott, hogy esetében a dokumentumok nyomtatására az ajánlattételi határidő lejártá előtt került sor és az utolsó mentés csak ezt követően történt, azaz a mentés lehetett csupán egy utolsó, érdemi szerkesztés nélküli áttekintés. Az ajánlatkérő jogsértő módon tekintett el a felvilágosításkérésről is.

Az ajánlatkérő mindazon túl, hogy alapvetően is cáfolta a kérelmezői állítást kiemelte, hogy a felvilágosításkérés szükségességét arra tekintettel nem látta igazoltnak, hogy a fennálló helyzetre tekintettel nincs olyan igazoló irat, amely érdemben bizonyítani tudná a kérdéses dokumentumoknál talált azonosságot.

A Döntőbizottság előrebocsátotta, hogy figyelemmel az összegezésben megjelenő érvénytelenségi okra, döntése meghozatala során a kérelmezői ajánlat mellett szükségszerűen vizsgálta a részben azonos okból érvénytelennek nyilvánított az N Kft. és M Kft. ajánlattevők ajánlatait és eljárási cselekményeit.

A rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapítható volt, hogy a kizárással érintett ajánlattevők – közte a kérelmező – határidőben benyújtották ajánlataikat. Mindhárom ajánlattevő esetében csatolásra került az M3) pont szerinti szakember önéletrajza, mely szakembert foglalkoztató gazdasági társaság (A. E. Kft.) kapacitást nyújtó szervezatként megjelölésre került az ajánlattevők ajánlataiban. A rendelkezésre álló dokumentumokból az is megállapítható volt, hogy az ajánlattevők az előírás szerint csatolták szakmai ajánlatuk keretében a teljesítési ütemtervüket, valamint az árazott költségvetésüket, mely dokumentumokat pdf formátum mellett szerkeszthető xls/.xlsx formátumban (excel) is csatoltak. Az árazott költségvetések alapjául az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumok részeként rendelkezésre bocsátott táblázat szolgált, mely dokumentumok szerkeszthető változatait mindhárom ajánlattevő esetében azonos felhasználó mentette el az ajánlattétel napján (N Kft. ajánlattevő esetében a mentés időpontja 9:56; kérelmező esetében a mentés időpontja 10:13; M Kft. ajánlattevő esetében a mentés időpontja 10:30). Az ütemtervek esetében rögzítette, hogy az aján-

latkérő e körben nem tett megkötést, mintát nem bocsátott az ajánlattevők rendelkezésére, tehát azt az ajánlattevők szabadon készíthették el tapasztalataik alapján. Ezzel szemben ugyanakkor mindhárom esetben azonos időpontban (2022. szeptember 15. napján 15 óra 12 perc) létrehozott dokumentum szolgált alapul, a szerző mindhárom esetben azonos volt, valamint mindhárom ajánlattevő esetében azonos felhasználó mentette el azokat az ajánlattétel napján (N Kft. ajánlattevő esetében a mentés időpontja 12:28; kérelmező esetében a mentés időpontja 10:13; M Kft. ajánlattevő esetében a mentés időpontja 10:30). Az eljárási cselekmények sorozatát vizsgálva pedig megállapítható volt, hogy az első két helyen álló ajánlattevő (az N Kft. és az M Kft.) az ajánlatkérő árándokoláskérésének nem vagy nem megfelelően tett eleget (előbbi nem, utóbbi nem megfelelően), illetve az M Kft. az árándokoláskéréssel összefüggő hiánypótlási felhívást nem teljesítette. Mindezen tények és cselekmények végül a kérelmező és a hivatkozott ajánlattevők ajánlatának érvénytelenségéhez vezettek az ajánlatkérő által megállapított, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok fennálltára tekintettel.

A Döntőbizottság áttekintette az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, melyből nem volt olyan következtetés levonható, miszerint az összegezésben megjelenített okok között bármelyik is hangsúlyosabb lenne. Az ajánlatkérő az érvénytelenség körében felmerült okokat egységesen kezelte, ugyanakkor azokat logikai láncolatba fűzte és így azok együttes fennállása alapozta meg a kérelmezői ajánlat (továbbá a kizárással érintett további ajánlattevők ajánlatának) érvénytelenségét.

A Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogalkotó a versenyzői szabályok megsértésével összefüggésbe hozható Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok kapcsán az ajánlatkérőktől megköveteli a rájuk háruló bizonyítási teher kellően körültekintő alkalmazását és a döntés megfelelő indokolását, különös tekintettel arra, hogy a kizáró ok alkalmazása révén az ajánlat érvénytelennek nyilvánítása az egyik legsúlyosabb ajánlatkérői döntésnek számít. Ennek eredményeként ugyanis az érintett ajánlattevő az eljárásban már nem vehet részt, az eljárás a továbbiakban nélküle folytatódik tovább. Ahhoz ugyanakkor, hogy az ajánlatkérő megalapozottan állást tudjon foglalni abban a kérdésben, hogy a gazdasági szereplők a verseny torzítására irányuló megállapodást kötöttek-e, kiemelendő, hogy nem feltét-

lenül szükséges közvetlen bizonyíték, ugyanakkor annak bizonyítása, illetve a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése és a döntés indokolása az ajánlatkérő kötelezettsége. Lényeges, hogy a kizáró ok tekintetében sem az irányelv, sem a Kbt. nem ad pontos támpontot arra, hogy az ajánlatkérőnek milyen megalapozott információkkal kell rendelkeznie ahhoz, hogy megalapozott döntést hozhasson a kizáró ok fennálltának megítélése tekintetében. Mivel kötött bizonyítás a vonatkozó jogszabályokban nem került meghatározásra, ezért az ajánlatkérő részéről felhasználható minden olyan bizonyíték, mely alkalmas a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására. Az egyes bizonyítékok között – bizonyító erejük, súlyuk szerint – sorrendiség nincs, és annak sincs jelentősége, hogy közvetlen vagy közvetett bizonyíték kerül felhasználásra, értékelésre a döntése meghozatalakor. Minderre mutatott rá az ajánlatkérő által is hivatkozott D.397/22/2017. számú döntőbizottsági határozat, mely határozatra a Döntőbizottság kifejezetten figyelemmel volt a tárgyi jogorvoslati eljárásban, tekintettel a határozat egyes tényállási elemének a jelen tényállással való részbeni hasonlóságára. A hivatkozott határozat a fentiek mellett továbbá arra is rámutat, hogy az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsőprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését (Kvf.II.37.672/2015/28.).

Jelen tényállás alapján elsődleges tényként megállapítható volt, hogy a kérelmező, illetve a kizárással érintett N Kft. és M Kft. ajánlattevők ajánlataikban csatolt árazott költségvetések és teljesítési ütemtervek szerkeszthető változatait (excel táblázat) azonos személy mentette el az ajánlattételi határidő napján, az ajánlattételi határidőt (2024. január 15. nap 15:00 óra) megelőzően. Mindez azt jelentette, hogy a kérdéses dokumentumokat azonos felhasználói fiókból nyitották meg, a felhasználói fiók mögött beállított, a felhasználói fiókban rögzített és megjelenített név mindhárom ajánlattevő esetében azonos volt. Ezen tényadatokból pedig nem lehet más következtetésre jutni, minthogy az adott dokumentumokat azonos személy szerkesztette és végül véglegesítette ugyanazon a számítógépen. A kérelmezői állítással szemben e tekintetben annak nincs

jelentősége, hogy a dokumentumok nyomtatására mikor került sor, hiszen a dokumentumok szerkeszthető változatai bizonyítják, hogy azok véglegesítése egyazon felhasználói fiókban (lényegében egyazon számítógépen) történt. Mindezek mellett a Döntőbizottság arra is figyelemmel volt, hogy a teljesítési ütemtervek esetében mindhárom ajánlattevő azonos sablont használt (szerzőként mindhárom esetben „User” volt azonosítható, illetve mindhárom dokumentum létrehozásának időpontja percre pontosan megegyezett: 2022. szeptember 15. 15:12), így kétségtelen, hogy a kiindulóként alkalmazott dokumentum azonos volt. E körben az, hogy az ajánlattevők által benyújtott ütemtervek egymástól jelentősen eltértek (ahogy az ajánlatkérő fogalmaz az ajánlattevők „arra gondosan ügyeltek, hogy azok eltérő kinézettel kerüljenek benyújtásra”), nem cáfolja, hogy azonos forrásból származtak, azok létrehozása, szerkesztése és véglegesítése szintén azonos felhasználói fiókban történt. A Döntőbizottság a fenti megmáshatatlantények alapján tehát egyetértett az ajánlatkérővel abban, hogy a költségvetéseket és teljesítési ütemterveket egyazon számítógépen készítették, majd véglegesítették, és az utolsó mentés egyezősége azt jelenti, hogy azok utoljára készen egyazon felhasználótól, azaz számítógépről indultak ki. Mindezen tények birtokában a Döntőbizottság álláspontja szerint sem életszerű, hogy a kizárással érintett ajánlattevők részéről készült fentebb hivatkozott dokumentumokat más személy készítette volna el, és ezen személyek mindegyikének felhasználói fiókjához ugyanaz a név került beállításra. Azon kérelmezői hivatkozás, miszerint részmunkaidős foglalkoztatottja működött közre az ajánlat összeállítása során (ahogy erre a kizárással érintett ajánlattevők is hivatkoztak), jelentőséggel nem rendelkezik, hiszen az ajánlattevő és nem bármely alkalmazottja vagy megbízottja tartozik felelősséggel az ajánlattevői cselekményekért.

A Döntőbizottság az előző pontban kifejtettekkel összefüggésben elsődlegesen rögzítette, hogy a Kbt. 145. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. § (4) bekezdése alapján a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. A Döntőbizottság mindezek mellett rögzítette, hogy a Kbt. 187. § (3) bekezdése szerinti lehetőségével élve megkeresést intézett az EKR

üzemeltetőjéhez annak céljából, hogy választ kapjon arra, hogy a kérelmező és a kizárással érintett ajánlattevők ajánlatai mely IP címek alól kerültek feltöltésre. A Döntőbizottság a szolgáltatott adatok alapján bizonyosságot szerzett arról, hogy a kérelmező, az N Kft. és az M Kft. ajánlattevők ajánlatai egyazon IP cím alól kerültek feltöltésre, időbeliségét tekintve N Kft. ajánlattevővel kezdve, kérelmezővel folytatva, majd az M Kft. ajánlattevővel zárva a sort (első dokumentum feltöltésének időpontja: 10:51, utolsó dokumentum feltöltésének időpontja: 13:16). Tekintve, hogy az érintett ajánlattevők eltérő székhelycímmel rendelkeznek, a Döntőbizottság az IP címek azonosságára tekintettel is igazoltnak látta, hogy a kérdéses dokumentumok véglegesített példányai azonos felhasználói fiókban, azonos számítógépen készültek, mely nyilvánvalóan ellentétes a Kbt. 2. § (1) bekezdésében megjelenő versenytisztasági követelmények teljesülésével. A Döntőbizottság mindezen tényekkel összefüggésben megjegyezte, hogy a fentiekben megállapítottakat erősíti annak ténye is, hogy az EKR üzemeltetője által megküldött hivatalos dokumentum alapján látható volt, hogy az ajánlatokon kívül a más időpontban, azaz a bírálat során feltöltött dokumentumok egyike esetében sem volt azonosság kimutatható az IP címek tekintetében.

A Döntőbizottság elfogadta az ajánlatkérő álláspontját, miszerint a jelen körülmények között nem volt helye hiánypótlási felhívásnak, vagy felvilágosításkérésnek, hiszen az ajánlatokban a fentebb ismertetett körülmények okán nem volt olyan hiány, hiba, ellentét, nem egyértelmű nyilatkozat, igazolás, kijelentés felfedezhető, mely a hivatkozott jogintézmények alkalmazását a jelen tényállás alapján megkövetelték volna az ajánlatkérőtől. Maguk a tények állnak ugyanis szemben az ajánlattevők (így a kérelmező) előadásával, azt pedig megmásítani és megmagyarázni nem tudnák, hogy a kérdéses dokumentumok miért is mutatnak egyezőséget a szerkesztésük és véglegesítésük terén látható adataikban. A Döntőbizottság e ponton hivatkozta azon töretlen joggyakorlatot, miszerint az ajánlattevők ajánlataikat kötelesek egymástól függetlenül elkészíteni, melybe nem illeszkedik azon eset, amikor is három ajánlattevő tekintetében is azonos felhasználói fiókból, azonos számítógépen kerülnek elkészítésre az ajánlat részeként benyújtott egyes dokumentumok. Amennyiben pedig az ajánlatkérő a felek által előterjesztett

előzetes vitarendezések alapján – különösen az abban előadott indokokra figyelemmel – szükségesnek tartotta volna a hiánypótlás vagy felvilágosításkérés elrendelését, úgy azt megtette volna, ellenben ahogy arra az ajánlatkérő az előzetes vitarendezésekre adott válaszában is hivatkozott, nem tartotta szükségesnek, hiszen nem létezik olyan dokumentum, mely az azonosság körében ésszerű magyarázattal bírna.

A Döntőbizottság a jelen körülmények között a Kbt. 71. § (4) bekezdésének vagy a Kbt. 73. § (7) bekezdésének megsértését sem látta igazoltnak, hiszen egyrészt az ajánlatkérő a teljesítés során igénybe venni kívánt kapacitást nyújtó szervezettel vagy alvállalkozóval szemben kizárást nem állapított meg (azt a jelen körülmények sem indokolták), másrészt a hivatkozott joghelyben fellelhető alvállalkozó nem az ajánlatok összeállításában résztvevő esetleges alvállalkozóra vonatkozatható, ahogy erre a kérelmező tévesen hivatkozott. Az előző pontokban kifejtettek alapján pedig az ajánlatkérőnek nem kellett vizsgálatot lefolytatnia, hogy a kizárással érintett ajánlattevők (így a kérelmezői) ajánlatát összeállító személy, azaz a tényállás alapján a kérdéses dokumentumok szerkesztését és végleges mentését végző személy az ajánlattevők munkavállalója, vagy alvállalkozója volt-e. A fentebb ismertetett tények alapján ez jelentőséggel nem bír, különös tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő nem nyomozhatóság, nyomozati cselekményt nem végez, ugyanakkor az előtte ismert tények alapján köteles döntését meghozni. A Döntőbizottság egyetértett az ajánlatkérővel a tekintetben, hogy a kizárással érintett ajánlattevő ajánlatának részeként benyújtott árazott költségvetések és teljesítési ütemtervek szerkesztésére vonatkozó adategyezőség bizonyítékul szolgálhatott arra, hogy a kérdéses ajánlattevők a verseny torzítására irányuló megállapodást kötöttek. Ezen egyezőség okán bírhatott relevanciával annak ténye is, hogy a kérdéses (és nem más) ajánlattevők ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg, az nem önmagában került értékelésre – ahogy erre a kérelmező hivatkozott. Ugyanezen érvrendszer alapján értékelte az ajánlatkérő annak tényét is, hogy az első két helyen álló ajánlattevő (sorrendiséget tekintve M Kft. és N Kft.) nem vagy nem megfelelően teljesítette az árindokolást, valamint a hiánypótlást, ez pedig attól függetlenül is jelentőséggel bír, hogy a kérelmezőt a hivatkozott ajánlattevőkön kívül más ajánlattevők is megelőzték a sorrendben. Ezen

körülmények tehát nem önmagukban eredményezték a kizárást és így az ajánlatok érvénytelenségét, az ajánlatkérő mindezen tényekre azért volt figyelemmel, mert az érintett ajánlattevők költségvetései és teljesítési ütemtervei azonos felhasználói fiókból kerültek elmentésre (mely más ajánlattevők esetében nem, csak a kizárással érintett ajánlattevők esetében volt igazolt). Az ajánlatkérő mindezen körülményeket értékelte – logikai láncba fűzte – és hozott döntést a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjának alkalmazása felől. Azt maga az ajánlatkérő sem állította, hogy pusztán a kapacitást nyújtó szervezet azonossága, vagy az elsőbbségen álló ajánlattevők árándokolás vagy hiánypótlás teljesítésének elmaradása, vagy hibás teljesítése bármely más ajánlattevő terhére is értékelhető lenne, ugyanakkor ennek fennállta más körülmények és tények okán jelentőséggel bírt és figyelmen kívül nem volt hagyható. Az ajánlatkérő pedig mindezen körülményekre tekintettel a Kbt. 36. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget téve jelzéssel élt a Gazdasági Versenyhivatal felé.

A Döntőbizottság a fentiek mellett rögzítette, hogy az ajánlatkérői döntés jogsértő voltát arra tekintettel sem látta fennállónak, hogy az ajánlatkérő az összegezésben nem hivatkozott a Kbt. 74. § (1) bekezdés adott pontjára. A tények alapján ugyanis egyértelműen kitűnt az összegezésből, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontja alapján rendelkezett a kérelmező, valamint az N Kft. és az M Kft. ajánlattevő kizárása felől, mégpedig arra tekintettel, mert az ajánlattevőkkel szemben az eljárás során megállapításra került a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok. Az érvénytelenség oka tehát ismert, melynek okozata az érvénytelenségi jogcím. A Kbt. 74. § (1) bekezdés b) pontjának megjelenése nélkül is teljesek voltak az összegezésben megjelenített érvénytelenségi indokok, a megjelölés hiánya semmiképpen sem jelenti azt, hogy hiányzott volna a joghatással bíró ajánlatkérői döntés – ahogy ezt a kérelmező állította –, továbbá azt sem, hogy a hivatkozott joghely megjelölésének elmaradása a kérelmezőt a jogorvoslati jog gyakorlásában akadályozta vagy korlátozta volna.

A Döntőbizottság a fentebb kifejtettek miatt a jogorvoslati kérelmet a Kbt. 165. § (2) bekezdés a) pontja alapján elutasította.

A Döntőbizottság határozata ellen a kérelmező nyújtott be keresetet a bírósághoz, melyben a vele szemben megállapított jogsértés jogszerűségét vitatta.

A Fővárosi Törvényszék a 2025. május 6. napján kelt 103.K.703.103/2024/13. számú ítéletével a keresetet elutasította, a következő indokok alapján.

A bíróság ítéletének indokolása szerint a felperes keresete – az alábbiak szerint – alaptalan.

A Kbt. uniós joggal harmonizált rendelkezése a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáráshoz az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi a verseny torzítására irányuló megállapodás létrejöttének bizonyítását. Ugyanakkor a Kbt. a bizonyítás vonatkozásában nem fogalmaz meg sem eszközöket, sem kifejezett bizonyítási módokat. Ezen jogszabályi rendelkezés lehetőséget biztosít azok kizárására, akik vitathatatlan bizonyíték alapján megállapíthatóan ajánlataikat nem függetlenül készítették el. Az ajánlatkérőnek kötelessége a függetlenséget kétségessé tevő információk birtokában vizsgálni, hogy az ajánlatok ténylegesen önállóak, függetlenek-e.

A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjához fűzött joggyakorlat alapján: [...] „Az ajánlatkérőre háruló bizonyítási teher kellően körültekintő alkalmazást és a döntés megfelelő indokolását követeli meg az ajánlatkérőktől.” [...] „megalapozott kartellgyanú miatti kizáráshoz nem kell közvetlen és egyértelmű bizonyíték, ugyanakkor annak bizonyítása, a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése az ajánlatkérő kötelezettsége. Ilyen közvetett bizonyíték az adott ügyben, ha ugyanaz a személy nyújtja be két különböző ajánlattevő ajánlatát, amelyek azonos formai hibákat tartalmaznak, és ezek közül az egyik ajánlattevő nyújt be hiánypótlást.” (Dezső Attila Szerk., Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 62. §-ához 2016.)

Az ajánlatkérőnek és a jogorvoslati eljárásban az alperesnek a jogsértés vizsgálatakor nem kellett direkt, közvetlen bizonyítékot felmutatni a versenytorzítást célzó megállapodás alátámasztására, elégséges volt a rendelkezésre álló tények, közvetett bizonyítékok okszerű láncolatának értékelése révén megfelelő indokolással ellátottan azt alátámasztania, hogy a rendelkezésre álló információk alapján miként jutott arra a következtetésre, hogy a verseny torzítás lehetősége fennállt.

A felperes nem vitatta és nem tudta megcáfolni azt a tényt, amelyen a jogorvoslati kérelemmel támadott ajánlatkérői döntés alapult, hogy a három kizárt ajánlattevő - köztük a felperes - ajánlati dokumentációja részét képező excel fájlokat ugyanaz a személy, egyazon számítógépen, ugyanaznap készítette el és nyújtotta be a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérőnek ezen körülmény észlelése esetén nem csak lehetősége, de kötelessége is volt a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjában előírt kizárás alkalmazása, és erre tekintettel az ajánlatok érvénytelenné nyilvánítása. Helytállóan hivatkozott az alperes arra, hogy a felperes mint ajánlattevő tartozik felelősséggel az ajánlata tartalmi és formai jogszerűségéért, az, hogy a felperes részére milyen jogviszonyban foglalkoztatott személy végezte ezt a tevékenységet, nem bír jelentőséggel. Annak azonban döntő jelentősége volt, hogy ez a személy - nem vitatottan - másik két versenyben lévő ajánlattevő részére is elvégezte ugyanezt a tevékenységet, amely egyértelmű bizonyítéka annak, hogy az érintett három ajánlattevő nem egymástól függetlenül készítette el az ajánlatait. A fent bemutatott irányadó jogértelmezés szerint, ez már önmagában teljeskörűen megalapozza az ajánlattevők kizárását az eljárásból. A felperes hivatkozása a munkavállalójára érvényes titoktartási kötelezettségre teljesen okszerűtlen volt, hiszen ugyanarról az egy személyről volt szó a nem vitatott tényállás szerint, a titoktartási kötelezettség pedig értelemszerűen harmadik személlyel szemben értelmezhető.

Az alperes megfelelően indokolta döntését, ennél részletesebben nem volt szükséges megmagyarázni, hogy miért is ütközik a Kbt. szabályozásába, ha egyazon személy, egy időben három különböző ajánlattevő nevében készít el ajánlatokat ugyanazon közbeszerzési eljárásban történő részvételre, mivel ez nyilvánvalóan a tisztességes versenyt sértő körülmény.

Az alperes jogszerűen jutott arra a következtetésre, hogy a fennálló körülmények és tények ismeretében az ajánlatkérőnek nem kellett sem hiánypótlási felhívást, sem felvilágosításkérést kibocsátania a kizárási okra vonatkozóan, mivel a felperes ajánlata olyan jogszerűségi hibában szenvedett, amely sem hiánypótlás, sem felvilágosításkérés keretében nem lett volna orvosolható.

Az alperesi döntés jogszerűségét az sem döntötte meg, hogy bizonyítási eljárást folytatott le az EKR üzemeltetőjének megkeresésével, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérői döntés jogszerűsége az egyéb rendelkezésre álló bizonyítékok alapján is megállapítható volt és a megkeresés eredménye az ajánlatkérő által figyelembe vett körülményekből levont következtetés helyességét csak megerősítette.

Figyelemmel a fentiekre, a bíróság összességében megállapította, hogy az alperes megfelelően feltárt tényállás alapján helytálló jogértelmezés útján megalapozott és jogszerű döntést hozott.

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Építési beruházásokra vonatkozó speciális ágazati szabályok a közbeszerzések előkészítése tükrében

Sectoral rules for special construction projects in the light of the preparation of public procurement

Dr. Fegyverneki Nelli LL.M., *hatósági referens*, Közbbszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.3

Címszavak: építési beruházás, statisztika, ágazati szabályozás, Étv., műszaki leírás, tervdokumentáció

Absztrakt

Az építési beruházások önmagukban is egyediak, az épületeket vagy műtárgyakat, mindig az elérni kívánt céllal, funkcióval összhangban, az ágazati jogszabályoknak, műszaki-szakmai előírásoknak, szabványoknak megfelelően, az építés helyszínének figyelembevételével kell megvalósítani. Tekintettel arra, hogy egy-egy építési beruházás megvalósítása több műszaki szakág összehangolt munkájának eredménye, az ajánlatkérőknek nagy figyelmet kell fordítani a megfelelő előkészítésre.

Abstract

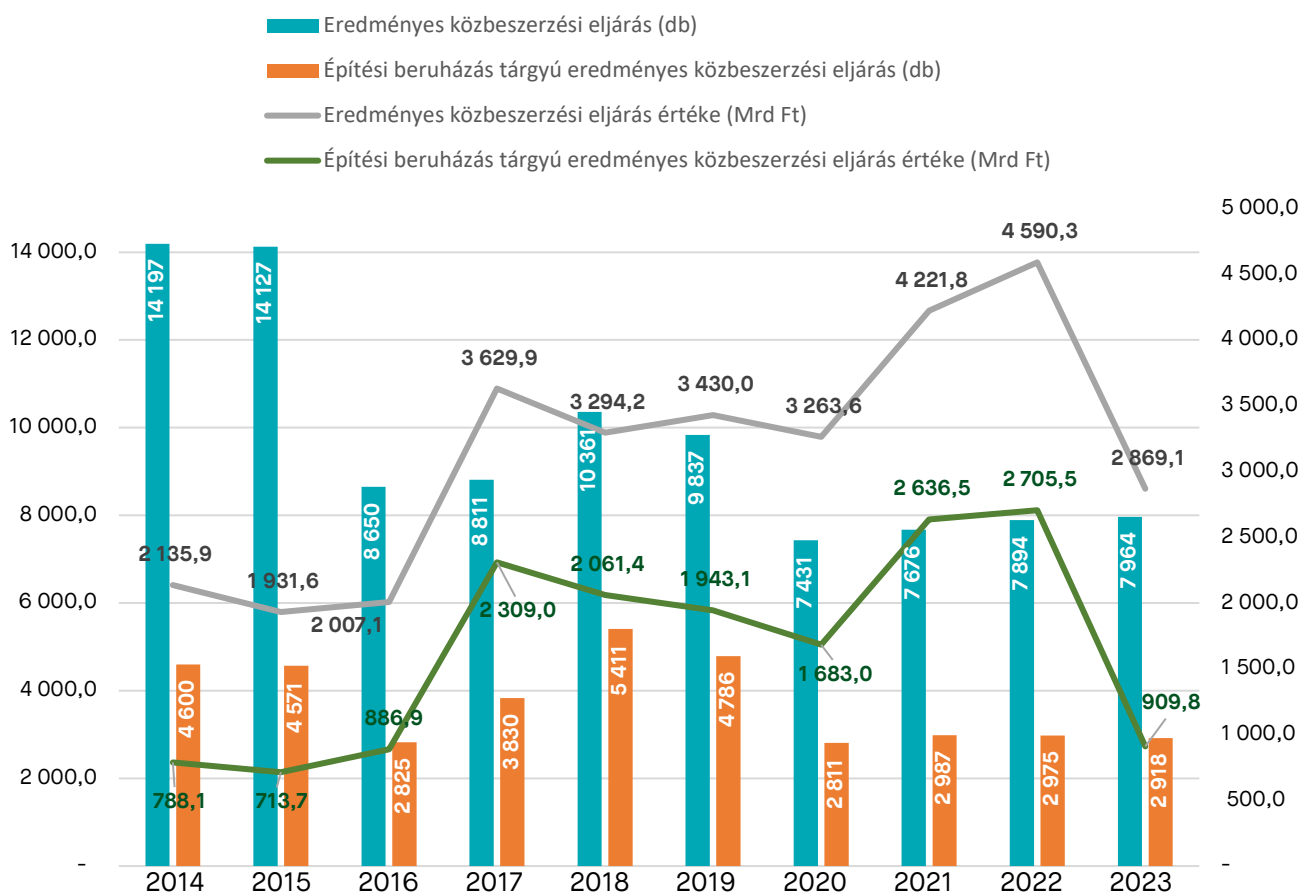
Construction projects are unique in themselves, buildings or structures must always be implemented in accordance with the desired goal and function, in compliance with sectoral legislation, technical and professional regulations, standards, and taking into account the construction site. Given that the implementation of a construction project is the result of the coordinated work of several technical disciplines, the contracting authorities must pay great attention to appropriate preparation.

Az építési beruházások jelentősége

A statisztikai adatok megfelelően szemléltetik az építési beruházások mértékadó voltát a közbeszerzési eljárások tárgyai tekintetében. Az alábbiakban közölt értékek 2014. és 2023. évek között mutatják be az építési beruházások számának és értékének változásait az összes eredményes közbeszerzési eljáráshoz viszonyítva. A Közbbszerzési Hatóság 2024. évtől alkalmazott statisztikai módszertana és az ez alapján készült beszámolója új megközelítést vezetett be annak érdekében,

hogy az Európai Unió valamennyi tagállamában összehangolt statisztikai adatfeldolgozás valósuljon meg. Ezért ettől az évtől nem közbeszerzési eljárás alapú, hanem eljárásrész/szerződés alapú a statisztikai adatgyűjtés, amely adatok a korábbi módszertan alapján közölt elemzésekbe nem illeszthetők be, így a 2024. évre vonatkozó adatok az alábbi közbeszerzési eljárás alapú ábrában nem kerülnek bemutatásra.

AZ ÉPÍTÉSI BERUHÁZÁSOK SZÁMA ÉS ÉRTÉKE AZ ÖSSZES EREDMÉNYES KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSHOZ VISZONYÍTVA 2014 ÉS 2023 KÖZÖTT



¹A Közbeszerzési Hatóság által közzétett statisztikai adatok alapján az ajánlatkérők 2024. évben 7592 darab eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként 16441 darab közbeszerzési szerződést kötöttek, melyek összértéke 3691,6 Mrd Ft volt. Ebből 24,4 %, azaz 4019 darab szerződést kötöttek az ajánlatkérők építési beruházás tárgyban, összesen 1249,5 Mrd Ft értékben. Az építési beruházás tárgyú szerződések száma 2023. évhez képest 2024. évben több, mint tizedével

csökkent, értékük azonban több, mint egyharmadával nőtt.²

Az építési beruházás tárgyú közbeszerzési eljárások száma az összes eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárás számához viszonyítva továbbra is mértékadó. Figyelembe véve, hogy az építési beruházások esetlegesen kiemelkedő, egyenként akár több milliárd forintot kitevő becsült és szerződéses értékű beszerzések is lehetnek, a beszerzési tárgy jelentősége elvitatható.

¹ A diagram a Közbeszerzési Hatóság Kbt. 187. § (4) bekezdés szerinti, 2014.-2023. évig közzétett éves beszámolóiban szereplő adatok felhasználásával készült.

<https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/> (2025. szeptember 2. napi időállapot).

² A Közbeszerzési Hatóság 2024. évi beszámolója.

<https://www.kozbeszerzes.hu/hatosag/kozbeszerzesi-hatosag/eves-beszamolok/> (2025. szeptember 2. napi időállapot).

tatlan. Fentiek okán, az építési beruházások kapcsán kiemelkedően fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a tárgyban lefolytatott közbeszerzési eljárások a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) céljaival összhangban, valamint a Kbt. alapelveinek betartásával valósuljanak meg, ezt követően pedig az építési beruházások kivitelezése, a közbeszerzési szerződések teljesítése is jogszerűen realizálódjon, melynek alapfeltétele a megfelelő előkészítés.

A változások éve - 2023

Az építési tevékenység szabályozása tekintetében a 2023. év második felében több jelentős változás ment végbe.

Az 1997 óta hatályban lévő, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt (továbbiakban: Étv.) felváltva, a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény (továbbiakban: Méptv.) szabályozza az építőipari kivitelezési tevékenységet. A Méptv. hatályba lépésére több lépcsőben került/kerül sor, részlegesen 2023. december 30. napján lépett hatályba, legtöbb rendelkezését 2024. október 1. napjától, míg a további szabályait 2026. január 1. napjától, és 2027. január 1. napjától kell alkalmazni.

Hatályba lépett továbbá 2023. november 8. napján az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Beruházási tv.). Mindkét norma alapvetően alakítja át a magyar építési beruházások megvalósulását és újraszabályozza a közpénzek felhasználásának kereteit és feltételeit, továbbá meghatározó változásokat hoz az építési beruházások teljes folyamatába, azok előkészítésétől, a hatósági eljárásokon keresztül, a kivitelezés befejezéséig.

Az Étv.

2024. szeptember 30. napjáig az Étv. szabályozta az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos alapvető követelményeket, hatálya kiterjedt a település-tervezésen és településrendezésen túl főként – a közbeszerzések előkészítésére figyelemmel – az építmények építészeti-műszaki tervezésére, az építmények kivitelezésére, az építési termékek, anyagok, szerkezetek, be-

rendezések és módszerek minőségi követelményeinek kialakítására.³

A közbeszerzési eljárások eredményeként megvalósuló építési beruházások tekintetében mind a Kbt., mind az Étv. szabályait figyelembe kellett venni. Az építési beruházások vonatkozásában a közbeszerzési és az építészeti szabályok – az előkészítés tekintetében is – együttesen értelmezendők és alkalmazandók.

A dokumentáció tartalma

A Kbt. 3. § 21. pontja határozza meg a közbeszerzési dokumentum fogalmát. A közbeszerzési dokumentáció nagy jelentőséggel bír, ugyanis tartalmazza a közbeszerzés által megvalósítandó ajánlatkérői igényeket, valamint a nyertes ajánlattevő kiválasztásának szempontjait is, továbbá a közbeszerzési eljárást követően a megkötendő szerződés részévé válik. Látható tehát, hogy a dokumentáció összeállításánál körültekintően kell eljárni, kellően pontos és részletes tartalommal kell kidolgozni a megfelelő ajánlattétel érdekében.

A Kbt. az előkészítés körében arról rendelkezik, hogy „az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni.”⁴

Építési beruházás esetén a közbeszerzési dokumentumokat az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben (továbbiakban: 322/2015. Korm. rendelet) foglalt kiegészítő szabályok szerint köteles ajánlatkérő elkészíteni.

1. Amennyiben az építési beruházás az ágazati jogszabályok szerint engedélyköteles kivitelezésre irányul, a közbeszerzési dokumentáció az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben (továbbiakban: Épkiv.) szabályozott kivitelezési dokumentációt kell, hogy tartalmazzon.⁵

Az Épkiv. 22. § (2) bekezdése alapján a kivitelezési dokumentáció egy olyan egységes dokumentum,

³ Étv. 1. §-a.

⁴ Kbt. 28. § (1) bekezdése.

⁵ 322/2015. Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése.

amely tartalmazza az építmény megvalósításához szükséges tervet, műszaki leírást, információt, teljesítménynyilatkozatot és utasítást, amely alapján a tervezett építmény célszerűen és gazdaságosan megvalósítható, továbbá amely egyértelműen meghatározza az építmény részévé váló összes anyag, szerkezet, termék, beépített berendezés megnevezését, helyzetét, méretét, mérettűrését, számításba veendő hatásainak, követelményeinek megfelelő elvárt műszaki jellemzőket, minőségi követelményeit, építésének és beépítésének technológiai feltételeit, valamint költségeinek meghatározásához szükséges adatokat. A kivitelezési dokumentáció tartalma egy szűk kivételi körtől eltekintve nem térhet el a végleges építésügyi hatósági engedélyben és a hozzá tartozó, jóváhagyott és engedélyezési záradékkal ellátott építészeti-műszaki dokumentációban foglaltaktól.⁶

A kivitelezési dokumentáció további szükséges részeit ismerteti az Épkiv. 22. § (3) bekezdése.

2. Ha az építési beruházás az ágazati jogszabályok szerint nem engedélyköteles, a közbeszerzési dokumentáció a 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete, műemléki épülettel kapcsolatban az 1. és a 2. melléklet szerinti tartalommal készítendő el.⁷

A közbeszerzési dokumentumokat a 322/2015. Korm. rendelet szerint, az ott meghatározott általános tartalommal, az építmény tekintetében irányadó szakterület megfelelő jellegzetességeire vonatkozó követelményeknek megfelelően, szakági bontásban és részletességekkel kell elkészíteni. A közbeszerzési dokumentumoknak a meglévő építményre vagy építményrészre vonatkozó alapadatokat, felméréseket, műszaki leírásokat, terveket, a munkavégzést érintő, adott esetben műszaki szakvéleményeket kell tartalmaznia. Ajánlatkérőnek továbbá meg kell jelölni azon jogszabályokat, amelyeknek való megfelelést az ajánlatkérő érvényességi feltételként határoz meg. Ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban ismertetni kell a munkavégzés körülmé-

nyeire vonatkozó különleges követelményeket és körülményeket, valamint a munkavégzést lényegesen befolyásoló feltételeket, különösen az időbeli, térbeli korlátozásokat és időjárási körülményeket.⁸

3. Ha a közbeszerzési eljárás az építési beruházás kivitelezésére és annak tervezésére együttesen irányul, vagy a Kbt. 1. melléklete szerinti tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezésére és tervezésére együtt irányul, az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat az előzőekben ismertetett 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete szerinti tartalommal készíti el.⁹

4. Amennyiben az építési beruházás kivitelezésre és tervezésre irányul és az ajánlatkérő nem rendelkezik végleges építési vagy létesítési engedéllyel, a közbeszerzési dokumentumoknak a 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete által meghatározottakon túl a 322/2015. Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés a) pontja alapján, a 322/2015. Korm. rendelet 6. §-ában foglaltakat kell tartalmaznia.

5. Amennyiben az építési beruházás kivitelezésre és tervezésre irányul és az ajánlatkérő rendelkezik végleges építési vagy létesítési engedéllyel, a közbeszerzési dokumentumokat a végleges építési vagy létesítési engedély és a hozzá tartozó dokumentáció alapján kell elkészíteni.¹⁰

Amennyiben az ajánlatkérő rendelkezik végleges építési vagy létesítési engedéllyel, annak érdekében, hogy a nyertes ajánlattevő a felmerülő esetleges további tervezési feladatokat vagy a meglévő tervek átdolgozását el tudja végezni, fontos szabály, hogy a nyertes ajánlattevő részére az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy az jogdíj fizetése nélkül jogosult legyen az eljárás során rendelkezésére bocsátott tervek alapján ennek elvégzésére.¹¹

A műszaki leírás

A 2014/24/EU irányelv 42. cikke foglalkozik a leírásokra és az ajánlattételhez szükséges dokumentációra

⁶ Épkiv. 22. § (6) bekezdése.

⁷ 322/2015. Korm. rendelet 16. § (2) bekezdése.

⁸ 322/2015. Korm. rendelet 1. melléklete.

⁹ 322/2015. Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése.

¹⁰ 322/2015. Korm. rendelet 17. § (2) bekezdés b) pontja.

¹¹ 322/2015. Korm. rendelet 17. § (3) bekezdés.

irányadó különös szabályok körében a műszaki leírással.

Az irányelv VII. melléklete tartalmazza a „műszaki leírás” fogalmát, mely szerint az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében azoknak a műszaki előírásoknak az összessége, amelyek konkrétan az ajánlattételhez szükséges dokumentációban szerepelnek, és amelyek meghatározzák, hogy az anyagoknak, termékeknek vagy áruknak milyen tulajdonságokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy az megfeleljenek az ajánlatkérő szerv szándéka szerinti rendeltetésnek. E jellemzők közé tartozik a környezetre és éghajlatra gyakorolt hatások szintje, az egyetemes tervezés követelményeinek (többek között a fogyatékkal élő személyek számára való elérhetőségnek) megfelelő kialakítás és a megfelelőség-értékelés, a teljesítmény, a biztonság és a méretek, beleértve a minőségbiztosítási eljárásokat, az alkalmazott terminológia és szimbólumok, a tesztelés és a tesztelési módszerek, a csomagolás, a jelölés és címkézés, a használati utasítás, valamint az építmény teljes életciklusának egyes szakaszaiban alkalmazott gyártási folyamatok és módszerek. Tartalmazza továbbá a tervezésre és a költségekre vonatkozó szabályokat, az építmény vizsgálatára, ellenőrzésére és átvételére vonatkozó feltételeket, az építési eljárásokat, illetve technológiákat, valamint minden olyan egyéb műszaki feltételt, amelyet az ajánlatkérő szervnek módjában áll általános vagy különös rendelkezésekkel előírni az elkészült építmény és azon anyagok vagy alkatrészek vonatkozásában, amelyeket az magában foglal;”¹²

A műszaki leírás a közbeszerzési dokumentáció kötelező eleme, ezért a 2014/24/EU irányelv 42. cikke szerint, fel kell azt tüntetni az ajánlati felhívásban, az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, illetve a kiegészítő dokumentumokban. A műszaki leírásnak biztosítania kell az esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot az ajánlattevők számára, továbbá nem gátolhatja a versenyt.

A műszaki leírást az uniós joggal összeegyeztethető kötelező nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül, a

2014/24/EU irányelv 42. cikk (3) bekezdése szerint kell megadni:

- a teljesítmény, illetve a funkcionális követelmények szempontjából, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is,
- a műszaki leírásra való hivatkozással és az építési beruházási munkák tervezésére, számítási módszerére és kivitelezésére, valamint az áruk felhasználására vonatkozó európai szabványokra történő hivatkozással, (amennyiben az előbbi nem áll rendelkezésre az alábbi prioritási sorrendet kell a figyelembe venni a hivatkozások tekintetében: európai műszaki tanúsítványok, közös műszaki leírások, nemzetközi szabványok, az európai szabványügyi szervezetek által létrehozott egyéb műszaki hivatkozási rendszereket átültető nemzeti szabványok vagy nemzeti szabványok, nemzeti műszaki tanúsítványok, illetve nemzeti műszaki leírások),
- a teljesítmény, illetve funkcionális követelmények alapján, az e teljesítménynek, illetve funkcionális követelményeknek való megfelelés feltételezését lehetővé tevő, az előző pontban említett műszaki leírásra történő hivatkozással,
- egyes jellemzők tekintetében a műszaki leírásra történő hivatkozással, más jellemzők tekintetében pedig az első pontban említett teljesítményre, illetve funkcionális követelményekre történő hivatkozással.

A 2014/24/EU irányelv rögzíti, hogy a szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével, a műszaki leírás nem hivatkozhat olyan adott márkára vagy forrásra, illetve különleges eljárásra, vagy védjegyre, szabadalomra, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, amely egyes vállalkozások vagy termékek előnyben részesítését vagy kizorítását eredményezné. Az ilyen hivatkozás kivételes esetekben megengedhető, amennyiben nem lehetséges a szerződés tárgyának fentiek szerinti, kellően pontos és érthető leírása; az ilyen hivatkozást a „vagy azzal egyenértékű” kifejezésnek kell kísérnie.¹³

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, VII. melléklete.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 42. cikk.

A Kbt. 58. § (2) bekezdése alapján „A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.”¹⁴

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: 321/2015. Korm. rendelet) tartalmazza a műszaki leírásra vonatkozó tartalmi előírásokat. A 321/2015. Korm. rendelet 48. §-a szerint, építési beruházás esetén a műszaki leírás tartalmazhatja különösen a környezetre és éghajlatra gyakorolt hatások szintjét, a valamennyi követelménynek – így különösen a fogyatékos emberek számára a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának – megfelelő kialakításra, a teljesítményre, a biztonságra, és méretekre vonatkozó jellemzők meghatározását, ideértve a közbeszerzés tárgyára alkalmazandó, a terminológiára, a jelekre, a vizsgálatra és vizsgálati módszerekre, a csomagolásra, a jelölésre, a címkézésre, a használati utasításra, az építmény teljes életciklusának egyes szakaszaiban alkalmazott gyártási folyamatokra és módszerekre vonatkozó követelményeket, emellett tartalmazhatja a minőségbiztosításra, a tervezésre és költségekre vonatkozó szabályokat, az építmény vizsgálati, ellenőrzési és átvételi feltételeit, az építési eljárásokat vagy technológiákat, valamint minden olyan egyéb műszaki feltételt, amelyet az ajánlatkérőnek módjában áll általános vagy különös rendelkezésekkel előírni az elkészült építmény és azon anyagok vagy alkatrészek vonatkozásában, amelyeket az magában foglal.¹⁵

A 321/2015. Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése alapján a műszaki leírás nem hivatkozhat a szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának kellően pontos és érthető leírása, azonban az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést minden esetben szerepeltetni kell.¹⁶

A Tervdokumentáció¹⁷

A Kbt. 28. § (3) bekezdése alapján építési beruházások esetében a közbeszerzési eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg. Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően köteles a szükséges tervek és engedélyek beszerzésére, amelyet az Épkiv. 1. számú melléklete tartalmaz. E szerint a kivitelezési dokumentáció minden munkarészét olyan, az építmény jellegének megfelelő szakterületi sajátosságoknak, tartalmi követelményeknek megfelelő részletezettséggel kell elkészíteni, amely biztosítja a megértéshez, a kivitelezéshez, az építés-szerelési munka szakszerű elvégzéséhez, valamint az építőipari kivitelezés ellenőrzéséhez szükséges információkat. Az Épkiv. 2016. december 31. napjáig rendkívül részletesen szabályozta a kivitelezési dokumentáció tartalmát; majd az erre vonatkozó előírások hatályon kívül helyezésre kerültek, így a kivitelezési dokumentáció egyes munkarészeinek a továbbiakban az Épkiv.-ben nem szabályo-

¹⁴ Kbt. 58. §-a.

¹⁵ 321/2015. Korm. rendelet 48. §-a.

¹⁶ 321/2015. Korm. rendelet 46. § (3) bekezdése.

¹⁷ Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, 5-34. oldal <https://www.mmk.hu/informaciok/dokumentumok/szabalyzatok/Hatalyos-szabalyzatok/tervdokumentaciok-formai-kovetelmenye.pdf> (2024. november 22. napi időállapot).

zott tartalmi és formai követelményei tekintetében a Magyar Építész Kamara és a Magyar Mérnöki Kamara honlapján elérhető, szakmai követelményeket megállapító szabályzatokat kell figyelembe venni.

A Magyar Mérnöki Kamara által kiadott, a Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata az engedélyezési és kivitelezési tervek tartalmi követelményeit foglalja össze, emellett foglalkozik a kapcsolódó egyéb tervezési fázisok tartalmi követelményeivel. A kiviteli tervekkel kapcsolatos formai és tartalmi követelményekre vonatkozó rendelkezéseket a Magyar Mérnöki Kamara Küldöttgyűlése az Épkiv. 1. sz. mellékletében rögzített felhatalmazás alapján állapította meg.¹⁸

A kivitelezési dokumentáció részeként, a gondos és megfelelő műszaki előkészítés eredményeképpen az építési beruházások megvalósítására komplex tervdokumentációk készülnek. Az elképzeléstől a kiviteli tervekig vezető tervezői munkafolyamat során a jogszabályban nevesített kötelező tervfázisok közé, a tervező munka és a tervtípusok egymásra épülése okán egyéb tervfajták is beépülnek.

A kiviteli terveket olyan részletességgel kell kidolgozni, hogy azok alapján egyértelműen csak egy konkrét, meghatározott építmény valósulhasson meg. Minden egyes esetben a végeredmény egy egyedi mű; két azonos paraméterrel, funkcióval, adott esetben dizájnnal, azonos környezeti hatásokkal és adottságokkal rendelkező építmény előfordulásának lehetősége igen alacsony. Ennek megfelelően a tervezési program során adott esetben megvalósuló tervtípusokat az alábbiak szerint lehet keletkezésük szerinti időrendi sorrendben összefoglalni:

- tervezési program: egy szöveges dokumentum, amely tartalmazza a tervezési feladatot, az építménytől elvárt alapvető követelményeket, a megrendelői elvárásokat.
- vázlattevé: Több munkarészből álló, rajzos és szöveges dokumentáció. Rögzíti a megrendelő valamennyi olyan elvárását, amely az erőtani és szerkezeti tervezés kiindulópontját alkotja. A vázlattevé alapvető célja, hogy az alapadatok elemzését és

kiértékelését követően a kialakítás lehetséges módjaira tesz adott esetben több megvalósítható javaslatot, megrendelői igény esetén költségbecsléssel.

- tanulmánytevé: Több munkarészből álló, rajzos és szöveges dokumentáció. Tartalmazza az azonos feltételek mellett megvalósítható több alternatív megoldás vizsgálatát és bemutatását. E körben bemutatja és elemzi a lehetséges szerkezeti megoldásokat, építési technológiákat, felhasznált anyagokat, megrendelői igény esetén költségbecsléssel.
- építetési jóváhagyási tevé: A tervezési program, majd annak elfogadása esetén a vázlattevé által kialakított követelményrendszernek való megfeleltetés céljával készülő tervfajta. Alapja lehet a hatósági eljárás műszaki dokumentációjának és a kivitelezési tervdokumentációnak. Az építetési jóváhagyási tevé tartalmazza a véglegesnek szánt, a megrendelő által elfogadott és a szakági követelményeket figyelembe vevő szerkezeti megoldást. Megadja az építmény főbb méreteit, a felhasználni tervezett anyagok ismertetését, költségbecslést.
- építési engedélyezési tervdokumentáció: Az építési hatósági eljáráshoz kötött építési tevékenységek kötelező tervdokumentációja. Ez a tervtípus tartalmazza az építési engedély megadásához szükséges, megfelelően részletes kidolgozottsággal az építmény megvalósításához szükséges, a tartószerkezetek kialakítására és megépítésére hatással bíró kiinduló adatok ismertetését, a terhek, hatások és követelmények ismertetését, figyelembe vett értékeit, az alkalmazott szabványok feltüntetésével. A Magyar Mérnöki Kamara épületekre vonatkozó ajánlása szerint, ha megelőző tervtípusok nem készültek, az építési engedélyezési tervek az alábbi részekből állnak, kidolgozásukhoz a feltüntetett adatok megléte szükséges:
 - tartószerkezeti munkarész:
 - talajvizsgálati jelentés, és geotechnikai tervezési beszámoló;
 - adott esetben hidrológiai szakvélemény;

¹⁸ Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, <https://www.mmk.hu/informaciok/dokumentumok/szabalyzatok/Hatalyos-szabalyzatok/tervdokumentaciok-formai-kovetelmenye.pdf> (2024. november 19. napi időállapot).

- geodéziai adatok és felmérési eredmények;
- szomszédos épületekre vonatkozó tartószerkezeti állapot rögzítő szakvélemény;
- meglévő, megmaradó épületek adatai, a tartószerkezet állapotát rögzítő szakvélemény;
- meglévő-bontandó épületekre vonatkozó bontási tervdokumentáció;
- meglévő-átalakítandó épület esetén tartalmazza a szükséges tartószerkezeti és anyagvizsgálati szakvéleményeket, az építmény környezetében szükségessé váló intézkedések leírását;
- feltételezések a tervezés során – amennyiben a tervezési adatok nem teljeseek.
 - épületgépészeti munkarész
 - épületvillamossági munkarész
 - tűzvédelmi munkarész
 - geotechnikai munkarész
- ajánlati/tender tervdokumentáció: Közbeszerzési jogi szempontból az ajánlati tervdokumentáció bír nagy jelentőséggel, tekintettel arra, hogy az, az építmény kivitelezésére irányuló közbeszerzési eljárások tekintetében a dokumentáció részét képezi. Az ajánlati tervdokumentáció bemutatja a megvalósítandó szerkezetet olyan részletességgel, hogy annak alapján az ajánlattevők ajánlatot tudjanak adni a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlati tervdokumentáció a rajzban, és a szöveges munkarészekben minden olyan információt tartalmaz, ami az ajánlattevőknek az ajánlatadás szempontjából szükséges, és az árképzésben relevanciával bír. A kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési eljárás megindításához a Magyar Mérnöki Kamara ajánlása szerint kiviteli terveket kell csatolni. Ebben az esetben a tender tervek megegyeznek a kiviteli tervek tartalmával. Ha az ajánlati tervdokumentáció nem kiviteli tervek szintű dokumentáció alapján kerül kiírásra, az a kiadott tervek tovább tervezésével előállítható.
- kiviteli tervdokumentáció: új építmények tartószerkezetének, vagy a meglévő építmények tartószerkezeti bontásának, módosításának, átalakításának, bővítésének, a megváltozott állapot vagy hatás miatti megerősítése esetén készítenél tervtípus. Tartószerkezet az épületek és mérnöki létesítmények állékonysága tekintetében meghatározó jellegű olyan egymással összekapcsolt teherhordó szerkezeti elemei, melyek együttesen statikai rendszert alkotnak. A Magyar Mérnöki Kamara épületekre vonatkozó szakmai álláspontja szerint az alábbi esetekben végezhető tartószerkezeti kivitelezési tervdokumentáció alapján az építési tevékenység:
 - „a tartószerkezet fesztávolsága 5,40 m, vagy azt meghaladja;
 - az épület/építmény tartószerkezete vagy annak elemei monolit vasbetonból készülnek, kivéve az 5,4 méteres fal- vagy oszlopköznél kisebb előregyártott födémszerkezetekhez csatlakozó vasbeton koszorút;
 - az épület/építmény tartószerkezete egyéb anyagú és technológiájú (egy. vb., acél, fa, alumínium, műanyag), egyedi kialakítású szerkezet;
 - az épület/építmény tartószerkezete 1,50 m-t meghaladó kinyúlású konzolszerkezet, vagy felmenő szerkezettel terhelt konzolszerkezetet tartalmaz;
 - az épület/építmény a rendezett terepszint felett legalább két építményszintet tartalmaz, beleértve a beépített tetőteret is;
 - az épület/építmény pinceszintjének padlóvonal a csatlakozó terepszinthez képest 1,50 m-nél mélyebben van;
 - az épület/építmény részlegesen alápincézett;
 - az épület/építmény zárt sorúan csatlakozik valamely szomszédos épülethez/építményhez;
 - az épület falszerkezeteinek, pilléreinek, egyéb függőleges szerkezeteinek megtámasztatlan magassága meghaladja a 3,00 m-t (a födém szerkezetekhez nem csatlakozó koszorú nem jelent megtámasztást);
 - a hasznos terhelések szempontjából az épület/építmény helyiségeinek használati osztálya nem „A”;
 - amennyiben az építés helyszíne nyilvántartottan csúszásveszélyes, vagy aláüregelődés veszélyes területre esik;
 - ha az építési terület lejtése a 15°-ot meghaladja;
 - az 1,50 m-nél magasabb, vagy meglévő épülethez/építményhez csatlakozó földmegtámasztó szerkezetek építése;

- minden meglévő épületet/építményt érintő építési tevékenység, mely tartószerkezeti átalakítással, a meglévő tartószerkezeteket érő hatások megváltozásával jár;
- megfelelőségi igazolással rendelkező tartószerkezetek (pl. típus csarnokszerkezet), használati eszközök (pl. játszótéri eszköz), műtárgyak, termékek adoptációja (tartószerkezet bemutatása, alapozásának, fogadószerkezetének tervezése);
- az építmény bontása, ha az építmény terepszint feletti és belső térfogata meghaladja az 500 m³-t, valamint homlokzatmagassága az 5,0 métert, vagy a terepszint alatti bontás mélysége meghaladja az 1,5 métert, vagy 1,5 méternél magasabb földmegtámasztó szerkezetet érint, vagy ha a bontás zárt sorú, vagy ikres beépítésben történik.”¹⁹

A kiviteli tervek munkarészei a műszaki leírás, általános és részlettervek (tartószerkezeti, épületgépészeti, tűzvédelmi, geotechnikai munkarészek), költségvetés.

- gyártási (gyártmány) tervek: Üzemben gyártott szerkezeteknek, vagy részeknek a kiviteli terv alapján, a gyártó részére, annak felszereltségének, technológiájának figyelembevételével készített, a gyártáshoz szükséges terv.
- építéstechnológiai tervek: A szerkezet mozgásával, megépítésével kapcsolatos tervek.
- segédszerkezetek tervei: A kivitelezéshez szükséges segédszerkezetek tervei.
- használatba vételi vagy forgalomba-helyezési terv: Leginkább a közlekedés-építési létesítményekre vonatkozó tervtípus. Ezen sajátos építményfajták tekintetében, azok engedélyezéséhez, megépítéséhez szükséges tervdokumentációkra vonatkozó tartalmi követelményeket külön előírások, adott esetben jogszabályok részletezik. A használatba vételi vagy forgalomba-helyezési terv csak abban az esetben készül, ha a közlekedés-hatósági engedélyezési eljárás során az építész-műszaki tervek közlekedési munkarésze nem került benyújtásra.

- megvalósulási terv: A kiviteli tervek alapján készülő tervtípus, mely az építmény tényleges megvalósulásának megfelelő állapotot tartalmaz.

A Magyar Mérnöki Kamara által közzétett szabályzat tartalmazza még az egyéb mérnöki létesítményekre, így a hidakra, vízépitési műtárgyakra, építményekre, létesítményekre, földalatti műtárgyakra, közlekedés-építési létesítményekre, elektronikus hírközlési és informatikai építményekre és hálózatokra, a bányászati létesítményekre, valamint a geodéziai dokumentációra, az orvostechnológiai, uszodatechnológiai tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeit, továbbá részletezi az építési engedélyezési dokumentációk környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi munkarészeivel kapcsolatos követelményeket.

Egyenértékűség

A műszaki egyenértékűség vizsgálatának jelentősége az, hogy a Kbt. alapelveinek megfelelően a gazdasági szereplők tekintetében érvényesülő esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelv mellett az áruk, a szolgáltatások és az építési beruházók vonatkozásában is megvalósuljon, hogy a műszakilag egyenértékű termékek és szolgáltatások ne szenvedjenek hátrányt. Ezért az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentációban rögzítenie kell a közbeszerzés tekintetében, az egyenértékűség vizsgálatára/igazolására vonatkozó alkalmazni kívánt előírásokat.

2023. augusztus 31. napjáig a Kbt. tartalmazta a műszaki egyenértékűség fogalmát: a műszaki egyenértékűség a létesítmény, a termék vagy a szolgáltatás olyan meghatározó műszaki paramétere, amely mérhető, és amelynek előírt mérőszámát több létesítmény, termék vagy szolgáltatás is teljesítheti. Eszerint az egyenértékűség vizsgálata során a termékek egy vagy több meghatározó és mérhető műszaki tulajdonságát szükséges összehasonlítani, annak meghatározására, hogy a másik termék teljesíti-e az eredeti ezen alapvető mérőszámait. A Kbt. már nem tartalmazza a műszaki egyenértékűsége vonatkozó értelmező rendelkezést.

¹⁹ Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, 33-34. oldal
<https://www.mmk.hu/informaciok/dokumentumok/szabalyzatok/Hatalyos-szabalyzatok/tervdokumentaciok-formai-kovetelmenye.pdf> (2024. november 22. napi időállapot).

Sajnálatos módon a 322/2015. Korm. rendelet 8. § (3) bekezdése szerinti, a Közbeszerzési Hatóság és az illetékes szakmai kamara együttműködésében, közbeszerzési jogi és műszaki szakmai szempontú útmutató megalkotására ezidáig nem került sor, azonban a Magyar Mérnöki Kamara a Kiadványsorozata 85. számában közzétette a műszaki egyenértékűség megállapításának módjairól szóló útmutatóját (Építési Tagozat, FAP-2021/207-ÉT, v2.0, 2023. április).²⁰ Az egyenértékűség nem szabályozott követelményei tekintetében a Magyar Mérnöki Kamara honlapján elérhető, szakmai követelményeket megállapító szabályzatot kell figyelembe venni. Jelen írás a Magyar Mérnöki Kamara által közzétett útmutatók tartalmát, azok műszaki-szakmai szempontú relevanciája tekintetében tárgyalja.

Az útmutató a műszaki egyenértékűség megállapításának szempontjaira és módszereire tartalmaz iránymutatást, amelynek a közbeszerzési eljárás alatt és a szerződés megvalósítása időszakában egyaránt nagy jelentősége van.

A műszaki tartalom számos aspektusból definiálható, rész-egész arányban egyaránt. Ilyen szempontot jelenthet a beépítendő termékek, szolgáltatások körében az elvárt teljesítmény szerint, munkatételeket, részeket vagy részegységeket érintő elvárások, létesítményre vonatkozó, vagy a beruházás céljával kapcsolatban lefektetett elvárások.²¹

A közösségi jogban az Európai Parlament és a Tanács 305/2011/EU rendelete az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (2011. március 9.) (továbbiakban: 305/2011/EU rendelet), az a jogi norma, amely az építési termékekre vonatkozó követelményeket tartalmazza. A 2. cikk rögzíti az „építési termék”, az „építmény”, az „alapvető jellemzők”, az „építési termék teljesítménye”, a „szint”, az „osztály”, valamint a „küszöbszint” fogalommeghatározásait.

Az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet (továbbiakban: 275/2013. Korm. rendelet) a 305/2011/EU rendelettel összhangban, tartalmazza a fenti fogalmakat, azonban ki is bővíti azokat az alábbiak szerint:

- elvárt műszaki teljesítmény: az építési termék olyan lényeges terméktulajdonsága, amely az építményre vonatkozó alapvető követelmények teljesüléséhez szükséges, valamint a terméktulajdonsághoz kapcsolódó elvárt szint, osztály vagy leírás;²²
- lényeges terméktulajdonság: az építési termék olyan teljesítménye, amely a termék tervezett felhasználása során az építményben való elhelyezkedés, az épületszerkezeti szempontból betöltött szerep és a környezeti hatások figyelembevétele mellett az alapvető követelmények teljesülése szempontjából meghatározó és a megfelelő termék kiválasztásához nélkülözhetetlen.²³

A műszaki egyenértékűség megállapításának módjairól szóló Magyar Mérnöki Kamara által közzétett útmutató a fentiekben kiemelt fogalmak alapján rögzíti, hogy a műszaki egyenértékűség vizsgálatát csak egyedileg, az eljárást megindító felhívásban közölt előírások, műszaki leírások és a szerződéstervezetben meghatározott előzetes elvárások, alapvető jellemzők, mint kiindulási adatokkal való összehasonlítás keretében lehet elvégezni.²⁴ Ennek alátámasztásaként az útmutató többek között a Döntőbizottság D.400/26/2017. számú határozatában foglaltakra hivatkozik: „a közbeszerzési szabályrendszerben az ajánlatkérő kötelessége meghatározni a beszerzés tárgyát mégpedig olyan pontossággal, hogy annak alapján biztosított legyen az egyenlő esélyű és megfelelő ajánlattétel, az egyértelmű és ismert műszaki tartalomra megtett ajánlatok összehasonlíthatósága. A Kbt. 58. § (2) bekezdése értelmében a közbe-

²⁰ https://www.mmk.hu/dokumentumok/085_A_muszaki_egyenertekuseg_es_helyettesito_termek_207-ET.pdf (2024. november 18. napi időállapot).

²¹ https://www.mmk.hu/dokumentumok/085_A_muszaki_egyenertekuseg_es_helyettesito_termek_207-ET.pdf 20. oldal (2024. november 18. napi időállapot).

²² 275/2013. Korm. rendelet 2. § 5. pontja.

²³ 275/2013. Korm. rendelet 2. § 13. pontja.

²⁴ https://www.mmk.hu/dokumentumok/085_A_muszaki_egyenertekuseg_es_helyettesito_termek_207-ET.pdf 21. – 23. oldal (2024. november 18. napi időállapot).

szerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírásnak tartalmaznia kell a megkövetelt jellemzőket, amely jellemzők alapján a közbeszerzés tárgya oly módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendelkezésnek. A jellemzők utalhatnak a kért áru előállításának folyamatára, vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának konkrét folyamatára. A Korm. rendelet 46. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő választása szerint a közbeszerzési műszaki leírást meghatározhatja teljesítmény- illetve funkcionális követelmények megadásával. A 46. § (2) bekezdés b) pontjában előírt feltételek szerint az ajánlatkérő hivatkozhat szabványokra, műszaki engedélyre, nemzeti műszaki előírásokra, illetőleg a 46. § (2) bekezdés c) és d) pontja alapján műszaki leírást meghatározhatja az a) és b) pontban szabályozottak kombinálásával. Az egyenértékűség, a műszaki egyenértékűség csak olyan feltételrendszerben értelmezett, amelyben az ajánlatkérő a Korm. rendelet 46. § (3) bekezdésének alkalmazásával határozza meg a beszerzés tárgyát.”²⁵

Az egyenértékűség vizsgálatának típusai:

- mérőszámok egyenértékűség: a közbeszerzési műszaki leírásban rögzített azon műszaki paraméterek, melyek a beruházás célja tekintetében lényeges és mérhető értékek, valamint nem korlátozzák a versenyt.
- funkcionális egyenértékűség: a beruházás céljának megfelelő, a biztonságos működés követelménye a közbeszerzési dokumentáció alapján elvárt, továbbá a funkcionális teljesítőképesség tekintetében történő megfelelés szakértő által megállapítható. Ezen belül értelmezhető
 - a lényegi azonosság, mely esetében a létesítmény, a termék vagy a szolgáltatás bizonyos feltételek teljesülése esetén nemcsak megfelelő és helyettesítő, hanem lényegileg azonos, valamint

→ a helyettesítés, amikor a termék, a műszaki megoldás, vagy a szolgáltatás nem azonos, a tervezettől eltér, más jellegű, de a beruházás céljainak megfelelő, a létesítmény, a termék vagy a szolgáltatás céljait kielégítő, tehát használati értéke megegyezik az elvárással.²⁶

A Magyar Mérnöki Kamara által közzétett útmutató végeredményben az egyenértékűség vizsgálati módjait az alábbi bontásban határozza meg:

- egy termék egyenértékűségének meghatározási módja
 - építési termékek esetén
 - építési terméknek nem minősülő termékek esetén
- egy munkafolyamat egyenértékűségének meghatározási módja
- egy munkarész egyenértékűségének meghatározása
- egyenértékűség a tervezés és kivitelezés szerződések esetén
- mintáztatás.²⁷

Geotechnikai munkarész

Az építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzési eljárások előkészítése esetében különösen fontos és a szerződés teljesítése, adott esetben annak későbbi módosítása tekintetében meghatározó lehet a megfelelő alaposágú műszaki előkészítés. Az építés helyszínének alapos ismerete és műszaki szempontú értékelése, a felépítmény állékonysága, élettartama tekintetében döntő befolyással lehet. Az Épkiv. 2012. december 31. napjáig tartalmazta a kivitelezési dokumentáció tartósszerkezeti munkarésze tekintetében azt, hogy mely esetekben szükséges talajmechanikai szakvélemény készítése. Ezek a következők:

25 a Közbeszerzési Döntőbizottság D.400/26 /2017. számú határozata 38. pont
https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/adatbazis/letoltes/portal_577002/?pdf=1
 (2024. november 18. napi időállapot).

26 https://www.mmk.hu/dokumentumok/085_A_muszaki_egyenertekuseg_es_helyettesito_termek_207-ET.pdf 24. – 26. oldal
 (2024. november 18. napi időállapot).

27 https://www.mmk.hu/dokumentumok/085_A_muszaki_egyenertekuseg_es_helyettesito_termek_207-ET.pdf 27. – 32. oldal,
 (2024. november 18. napi időállapot).

- a négy beépített szintnél nagyobb,
- a 10 m-es építménymagasságnál magasabb,
- az 1000 m²-nél nagyobb alapterületű,
- a 7,0 m-nél nagyobb szerkezeti fesztávolságú, előre gyártott vagy vázas tartószerkezetű építmény építési, fennmaradási engedélyezésekor az építmény szerkezeti rendszerétől függetlenül, vagy ha az alapozás várható szintje a környező terepszint alatt 4,0 m-nél mélyebbre ér.²⁸

A fenti rendelkezés hatályon kívül helyezését követően a Magyar Mérnöki Kamara által közzétett, a Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzatában foglaltakat valamint az érvényben lévő szabványok tartalmát kell figyelembe venni, melyek a korábbiaknál átfogóbban, műszaki szakmai szempontok vizsgálata alapján határozza meg a geotechnikai munkarész indokoltságát. Eszerint a geotechnikai tervezést a tervezési feladat összetettségéhez mérten kell meghatározni, és a feladat nehézségéhez igazodva geotechnikai kategóriákba sorolással kell minősíteni, amely során figyelembe kell venni a talaj- és talajvízviszonyokat, a természeti és épített környezetet, a geotechnikai szerkezet jellegét, az alkalmazandó geotechnikai megoldásokat és az esetleges károsodások következményeit. Az MSZ EN 1997-1:2006 szabvány alapján 3 geotechnikai kategória került megkülönböztetésre a geotechnikai tervezési követelmények kialakításához.²⁹ A szabályzat tartalmazza a 3 geotechnikai kategória meghatározását, majd ezt követően ismerteti, hogy az egyes kategóriák szerint milyen minimális tartalommal készítenedő el a talajvizsgálati jelentés, és mely esetekben szükséges az építési engedélyezési és/vagy kiviteli szintű tervek tekintetében geotechnikai tervfejezet készítése.

A geotechnikai tevékenységek részletes szabályozását a Magyar Mérnöki Kamara Geotechnikai tagozata által kiadott „A geotechnikai tevékenységek szabályai az

Eurocode-ok szerinti tervezésben” című dokumentum tartalmazza.³⁰

Műszaki átadás-átvétel, átadási dokumentáció

Az építési beruházások tekintetében a műszaki átadás-átvétel közbeszerzési dokumentációban való szabályozása kiemelt figyelmet kell, hogy kapjon. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) a vállalkozási szerződés általános szabályai körében rögzíti, hogy vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó tevékenységgel elérhető eredmény/mű megvalósítására, a megrendelő annak átvételére és a vállalkozói díj megfizetésére köteles.³¹ A Ptk. továbbá előírja, hogy a vállalkozó a művet átadás-átvételi eljárás keretében köteles átadni, amelynek során a felek elvégzik az adott üzletágban szokásos azon vizsgálatokat, amelyek a teljesítés szerződésszerűségének megállapításához szükségesek. Határidőben teljesít a vállalkozó, ha az átadás-átvétel a szerződésben előírt teljesítési határidőn belül megkezdődik. Az átadás-átvétel időtartama harminc nap. Nem tagadható meg az átvétel a mű olyan hibája miatt, amely, illetve amelynek kijavítása vagy pótlása nem akadályozza a rendeltetésszerű használatot. Ha a megrendelő az átadás-átvételi eljárást nem folytatja le, a teljesítés joghatásai a tényleges birtokbavétel alapján állnak be. Ha a szerződés teljesítéséhez a vállalkozó dolog tulajdonjogának átruházására köteles, a dolog a mű átadásával és az ellenérték megfizetésével kerül a megrendelő tulajdonába.³² A fentiek mellett az Épkiv. alapján az építési beruházás építési tevékenységének befejezésekor műszaki átadás-átvételi eljárást kell lefolytatni. A műszaki átadási-átvételi eljárás résztvevőit a fővállalkozó kivitelező e-főnaplóban jelzett kezdeményezésére az építtető hívja össze. A műszaki átadás-átvételi eljárás célja annak ellenőrzése, hogy az építtető és a fővállalkozó kivitelező közötti kivitelezési szerződés tárgya szerinti építési tevékenység a szerződésben és a

²⁸ Épkiv. 1. melléklet IV. fejezet 2. pont b) alpontja – 2012. december 31. napján hatályos időállapot.

²⁹ Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, 24. oldal <https://www.mmk.hu/informaciok/dokumentumok/szabalyzatok/Hatalyos-szabalyzatok/tervdokumentaciok-formai-kovetelmenye.pdf> (2024. november 22. napi időállapot).

³⁰ <https://www.mmk.hu/kamara/tagozatok/geotechnika/segedletek#tudastar3>.

³¹ Ptk. 6:238. §-a.

³² Ptk. 6:247. §-a.

jogszabályokban előírtak alapján, a kivitelezési dokumentációban meghatározottak szerint maradéktalanul megvalósult-e, és a teljesítés megfelel-e az előírt műszaki és a szerződésben vállalt egyéb követelményeknek és jellemzőknek.³³

A műszaki átadás-átvétel jelentősége okán, a Magyar Mérnöki Kamara a Kiadványsorozata 95. számában közzétette az építési beruházások műszaki átadás-átvételi eljárásáról szóló szakmai ajánlását (Építési Tagozat, FAP-2022/113-ÉT, 2022. október).³⁴ A szakmai ajánlás részletesen foglalkozik a műszaki átadás-átvétel folyamatával, a résztvevőkkel, a rendelkezésre álló idővel, a hibák kijavításával, az átadási dokumentációval. A Ptk. szerint nem tagadható meg az átvétel a mű olyan hibája miatt, amely, illetve amelynek kijavítása vagy pótlása nem akadályozza a rendeltetésszerű használatot,³⁵ melynek megállapítása nem jogi, hanem minden esetben szakmai kérdés. A közbeszerzési dokumentációban ajánlatkérőnek lehetősége van részletesen szabályozni a minőség-ellenőrzés módját, a műszaki átadás-átvételi eljárást, pontosan meghatározni az átadási dokumentáció (nevezik még: megvalósulási dokumentáció, minősítési dokumentáció) pontos tartalmát, ami szintén főként szakmai kérdés. Ezzel ajánlatkérő biztosítani tudja azt, hogy a beruházás megvalósulásával minden szükséges dokumentum átadásra kerüljön a nyertes ajánlattevő részéről. A megvalósulás minőségének ellenőrzése a műszaki ellenőr által a teljesítés teljes ideje alatt folyamatosan történik, azonban az átadási dokumentáció tartalmazza összefoglalóan, valamennyi munkarészre vonatkozóan a teljes minősítési dokumentációt. A Ptk. a szerződés létrejötte tekintetében rögzíti, hogy a szerződés tartalmává válik minden szokás, amelynek alkalmazásában a felek korábbi üzleti kapcsolatukban megegyeztek, és minden gyakorlat, amelyet egymás között kialakítottak. A szerződés tartalmává válik továbbá minden, az adott üzletágban a hasonló jellegű szerződés alanyai által széles körben ismert és rendszeresen alkalmazott szo-

kás, kivéve, ha annak alkalmazása a felek között – korábbi kapcsolatukra is figyelemmel – indokolatlan volna.³⁶ Célszerű a későbbi viták elkerülése érdekében a közbeszerzési dokumentációban rögzíteni az átadási dokumentáció elvárt tartalmát. A szakmai szokások szerint számos dokumentum része az átadási dokumentációnak, azonban ajánlatkérő az ellenőrzési és dokumentálási kötelezettségének teljesítésére, akár egy későbbi ellenőrzési eljárás tekintetében, a megvalósulás minőségére és a beépített mennyiségekre vonatkozóan csak ezen dokumentumok birtokában tud sikerrel hivatkozni.

A fentiekre tekintettel az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. közzétette a Mintavételi és megfelelőségigazolási terv alkalmazása, tartalmi és formai követelményei (6_2020. ÉPMI (v2_2022. III. 29.))³⁷ címet viselő Építésügyi Műszaki Irányelvet. Az irányelvben foglaltak alkalmazása elsősorban magasépítési beruházásoknál ajánlott annak elősegítésére, hogy a beépített termékek és technológiák, munkafolyamatok, minőségellenőrzése, valamint nyomon követése megvalósuljon.

A 322/2015. Korm. rendelet a 29. § (1) bekezdésében az alábbiakat tartalmazza: „Az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű építési beruházás esetén a nyertes ajánlattevő a kivitelezés során külön jogszabályban meghatározott tartalmú mintavételi és megfelelőségigazolási tervet készített.”³⁸ A mintavételi és megfelelőségigazolási tervet (továbbiakban: MMT) szabályozó jogszabály megalkotásáig, az ebben az építésügyi műszaki irányelvben megfogalmazottak adnak az érintettek számára támpontot. Az irányelv nem tárgyalja a közlekedési építményekre, hírközlési építményekre, vízellátási és vízgazdálkodási építményekre, bányászati építményekre, gáz- és olajipari építményekre, közmű- és energiaellátási építményekre, honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági építményekre vonatkozó MMT-re irányadó ajánlásokat.³⁹

³³ Épkiv. 32. § (1) – (2) bekezdése.

³⁴ https://www.mmk.hu/kamarai-tudastar/095_epitesiberuzazasok-muszakiatadas-eljarasa.pdf (2024. november 22. napi időállapot).

³⁵ Ptk. 6:247. § (3) bekezdése.

³⁶ Ptk. 6:63. § (5) bekezdése.

³⁷ <https://emi.hu/emi/web.nsf/Pub/9U2631.html> (2024. november 22. napi időállapot).

³⁸ 322/2015. Korm. rendelet 29. § (1) bekezdése.

³⁹ <https://emi.hu/emi/web.nsf/Pub/9U2631.html> 6. oldal (2024. november 22. napi időállapot).

Az MMT egy olyan műszaki szabályozó dokumentum, amely a műszaki és minőségi követelmények betartása érdekében készül és tartalmazza az építmény részévé váló összes anyag, szerkezet, termék, beépített berendezés és ezek beépítésének/kivitelezésének munkafolyamataira vonatkozó megfelelési követelményeket és a teljes építési folyamatot átfogóan elvégzendő vizsgálatok tervét.⁴⁰ Az irányelv a fontosabb fogalmak tisztázását követően tartalmazza az MMT kidolgozásával kapcsolatos alapvető követelményeket, a melléletek között pedig mintát közöl a műszaki átadás-átvételi dokumentáció tartalmára, tekintettel arra, hogy „a jogszabályi előírásoknak nem feladata a műszaki átadás-átvételi dokumentáció konkrét struktúrájának megadása, ezért a szakmai gyakorlatban már bevált”,⁴¹ az irányelvben közölt listát javasolja alkalmazni.

Építési beruházások esetén, az előállított és beépített termékek tekintetében magyar (MSZ) és európai (EUROCODE) szabványok, műszaki leírások vagy szakmai útmutatók is előírnak műszaki minőségre vonatkozó előírásokat. A Ptk. 6:63. § (5) bekezdése és a Ptk. 6:123. § (1) bekezdés e) pontja szerint (a szolgáltatásnak a teljesítés időpontjában alkalmasnak kell lennie a rendeltetése szerinti célra, így meg kell felelnie a jogszabályban meghatározott minőségi követelményeknek)⁴² ezen nem jogszabályi szintű egyéb előírások a szerződés eltérő rendelkezése hiányában a szerződés tartalmává vál-

nak. Ez különösen fontos szempont a műszaki egyenértékűség tekintetében is, ugyanis az építési beruházások körében, a közbeszerzési dokumentációban szereplő műszaki tartalom és a teljesítés során az azzal egyenértékű műszaki megoldás alkalmazása minden közbeszerzési eljárás alapján létrejött kötelelemre irányadó előírás.

Összefoglaló

A Közbeszerzési Döntőbizottság által a Kbt. 28. § (1) bekezdése vonatkozásában, az előkészítés tekintetében megállapított jogsértések nagy arányban az ajánlatkérők nem kellően gondos eljárása miatt valósultak meg. Bár számos hatósági útmutató és egyéb szakmai kiadvány támogatja a jogalkalmazókat a közbeszerzési eljárások sokrétűsége, azok vegyes jellege, valamint a műszaki technológiák fejlődése, a műszaki innovációk beépülése és a beszerzések komplexitása miatt a közbeszerzések előkészítése egy roppantul bonyolult és nehéz feladat. Fentiekre figyelemmel jelen írásban igyekeztem műszaki és közbeszerzési jogi szempontból, a közbeszerzések előkészítése tekintetében meghatározó pontokra fektetve a hangsúlyt ismertetni az ágazati szakmai kamarák és egyéb szakmai szervezetek által közzétett jogalkalmazást elősegítő, egyben műszaki szemléletet formáló szakirányú kiadványainak egy kis részét.

⁴⁰ <https://emi.hu/emi/web.nsf/Pub/9U2631.html> 7. oldal (2024. november 22. napi időállapot).

⁴¹ <https://emi.hu/emi/web.nsf/Pub/9U2631.html> 48. oldal (2024. november 22. napi időállapot).

⁴² Ptk. 6:123. § (1) bekezdés e) pontja.

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet alkalmazásának első gyakorlati tapasztalatai
First practical experiences of the application of Government Decree 235/2024. (VIII. 8.)**Dr. Hubai Ágnes**

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.4

*Címszavak: zöld közbeszerzési eljárás, környezetvédelmi követelmények, GPP-követelmények, műszaki leírás, értékelési szempontok, szerződésteljesítési feltételek, ökocímkek***Absztrakt**

2025. január elsején hatályba lépett a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló jogszabály. A cikk az első gyakorlati tapasztalatokat, a jogszabály alkalmazása során felmerülő problémákat elemzi.

Abstract

The law on environmental requirements applicable in public procurement entered into force on January 1, 2025. The article analyzes the first practical experiences and problems arising during the application of the law.

Zöld szempontok alkalmazása a közbeszerzési eljárásokban

A közbeszerzés az ajánlatkérők által közbeszerzési eljárásban elköltött jelentős összeg révén¹ nagymértékben hozzá tud járulni a piac formálásához, többek között a környezetvédelmi célok megvalósításához. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” című Közleményének² (a továbbiakban: GPP Közlemény) 1.1 pontja a következőket emelte ki: „A közbeszerzés megszabhatja az előállítás és a fogyasztás irányát, a hatóságoknak a „zöldebb” termékek iránti jelentős keresletnövelésével pedig kialakulhat vagy bővíthet a környezetbarát termékek és szolgáltatások piaca. Mindezzel egyben a

vállalatok is ösztönzést kapnak környezetbarát technológiák kifejlesztésére.”

A környezet védelmével összefüggő (zöld) szempontok közbeszerzési eljárásban történő önkéntes alkalmazására hosszú évek óta lehetőség van az Európai Unióban. Felsorolni is nehéz lenne, mennyi európai uniós jogszabály, európai bírósági ítélet, közlemény, cselekvési terv és egyéb dokumentum foglalkozik a közbeszerzés és a környezetvédelem kapcsolatának erősítésével. A zöld szempontok³ közbeszerzési eljárásban való alkalmazásának elősegítésére rendelkezésre álló uniós „eszköztárból” két elemet emelnék ki: az 1992 óta létező

¹ Az Európai Unióban a hatóságok minden évben a GDP mintegy 14%-át költik szolgáltatások, építési beruházások és áruk beszerzésére; ez a GDP-hányad évente több mint 2,4 billió eurónak felel meg (Az Európai Bizottság Véleményezési felhívása a közbeszerzési irányelvek értékeléséhez. A: Politikai környezet. Ares(2024)8928678. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Public-procurement-directives-evaluation_en.

² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” (COM (2008) 400 végleges) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400>.

³ Zöld közbeszerzési eljárás alatt a cikkben a Bizottság által az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának adott „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” (COM (2008) 400 végleges) című Közlemény 3.1. pontjában meghatározott definícióját értem: „amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400>.

európai uniós ökocímke⁴ és a GPP Közlemény alapján a Bizottság által 2008-ban létrehozott és önkéntesen alkalmazható GPP-követelményeket.⁵ Ez utóbbiak célja az állami szervek számára a környezetkímélőbb termékek, szolgáltatások és építési beruházások beszerzésének megkönnyítése. A követelmények életciklus-szemléleten alapulnak, „alap” és „átfogó” követelményekre tagolódnak.

Zöld közbeszerzési szempontok önkéntes előírására a hazai közbeszerzési eljárásokban – összhangban az uniós szabályozással – szintén régóta lehetőség van. Sajnos a gyakorlat és a statisztikai adatok is azt mutatják, hogy amíg nem voltak kötelezően alkalmazandók ezek a szempontok, az ajánlatkérők jelentős többsége nem vette őket figyelembe a beszerzései során. A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: Keretrendszer) a felállítása óta vizsgálja a zöld szempontok közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazását. A 2024. évről készült jelentése⁶ szerint a környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások eljárás részeinek darabszám szerinti aránya az eredményes eljárásrészek körében 2020-ban 5,5% volt, ami 2024-ben 9,8%-ra emelkedett. A vizsgált 5 év alatt egyébként a legtöbb zöld szempontot az ajánlatkérők építési beruházásban írták elő és uniós forrásból megvalósuló beszerzésekben alkalmazták.

A Közbeszerzési Hatóság is évek óta kiemelt feladatként foglalkozik ezzel a témával és 2012 óta gyűjti a zöld szempontokat tartalmazó eljárások adatait. Az Országgyűlésnek készített 2024. évi beszámolója⁷ szerint 2024-ben 900 db zöld közbeszerzési eljárás került nemzeti eljárásrendben lefolytatásra (uniós eljárásrendben a hirdetményminták hiányosságai miatt nem állnak rendelkezésre megbízható adatok). 2020-ban a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési szerződések számának aránya nemzeti eljárásrendben 10,0% volt, míg 2024-ben 13,7%.

A zöld közbeszerzési eljárások lebonyolításához jelentős eszköztár és számos uniós és hazai segédanyag áll rendelkezésre.⁸ Annak, hogy a zöld szempontok alkalmazása az erőfeszítések ellenére nem terjedt el a hazai közbeszerzésben, számos oka van. A GPP Közlemény az 1.4. pontjában több akadályozó tényezőt sorolt fel. Ezek között a jogilag alkalmazható környezetvédelmi követelményekkel kapcsolatban fennálló bizonytalanság, a környezetbarát termékekre, különösen azok előnyeire vonatkozó ismeretek hiánya, a teljes életciklusra vetített költségek ismeretének, a jó gyakorlatok elterjedésének hiánya is szerepelt. Álláspontom szerint ezek a tényezők még kiegészíthetők a jogorvoslati eljárástól, illetve uniós támogatás esetén a korrekciótól való félelemmel, a beszerzési ár elsődlegességével az életciklus költséggel szemben, illetve a releváns szakértelem hiányával is.

A 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet megalkotásának előzményei

Magyarországon 2022-ben készült el a zöld közbeszerzési stratégia a 2022-2027 közötti időszakra, amelyet a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekkel együtt a 1646/2022 (XII. 22.) Korm. határozat tartalmaz (a továbbiakban: Zöld Stratégia).⁹ A jogszabály 3. pontjában a Kormány felhívta a területfejlesztési minisztert, hogy vizsgálja meg egyes beszerzési tárgyak, termékek, termékcsoporthoz, szolgáltatások, munkálatok vonatkozásában a már kidolgozott és közzétett zöld, illetve környezetvédelmi közbeszerzési feltételek kötelező alkalmazhatóságát és a vizsgálat eredménye alapján készítsen jogalkotásra vonatkozó javaslatot. A jogszabály el is készült, és 2025. január elsején hatályba lépett a közbeszerzésekben alkalmazandó környezetvédelmi követelményekről szóló 235/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).

A Keretrendszer 1. pontban hivatkozott 2024 évi jelentésének megállapításai között szerepel, hogy „A zöld

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós ökocímkekről (Hatályos jogszabály).

⁵ Common Green Public Procurement Criteria and Requirements.

⁶ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei. 261. oldal. <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8799632029016>.

⁷ Beszámoló az Országgyűlés részére 2025, 102. oldal. https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Beszamolo_2024.pdf.

⁸ GPP-követelmények, uniós ökocímke kézikönyvek, a Közbeszerzési Hatóság által készített útmutatók és Zöld közbeszerzési füzetek, a Miniszterelnökség kiadványai.

⁹ 1646/2022. (XII. 22.) Korm. határozat Magyarország zöld közbeszerzési stratégiájáról (2022–2027), valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről. Magyar Közlöny 2022. évi 212. szám.

közbeszerzések arányának lassú növekedése rámutat arra, hogy a számos elérhető segédlet és képzés mellett is, feltehetően jogszabályi kötelezés nélkül nem várható a zöld közbeszerzések szélesebb körű elterjedése.¹⁰ ” A dokumentum kiemelte, hogy a Korm. rendelet alkalmazása már rövidtávon jelentős és pozitív változásokat hozhat ezen a téren.

A Korm. rendelet tárgyi hatálya 11 termékcsoportha, két szolgáltatásra és az építési beruházások egy részére terjed ki. A meglévő épületek s közutak kivételével¹¹ mind nemzeti eljárásrendben, mind pedig uniós eljárásrendben alkalmazni kell az előírásokat.

A Korm. rendelet jogszabályi indokolása szerint a 4-12. §-ban szereplő beszerzési tárgyakra vonatkozó előírások az 1. pontban már bemutatott GPP-követelmények alapkövetelményein, valamint az egyes beszerzési tárgyak tekintetében a – szintén hivatkozott – uniós ökcímke odaítélésére vonatkozó meghatározott kritériumokon alapulnak. Az IKT eszközök¹² és a képalkotó berendezések esetében az energiahatékonyság, a papírok esetében az újrahasználatosság, a bútorok esetében pedig az anyagok jogszerű forrásból való származása és a Korm. rendelet által hivatkozott EN szabványoknak való megfelelés szempontjaira alapítva határozza meg a jogszabály a követelményeket. A takarítási szolgáltatások és ehhez kapcsolódó termékek tekintetében szintén az uniós ökcímke odaítélésének egyes kritériumai közül kerültek feltételek előírásra.

A Korm. rendelet előírásai tehát jelentős többségben uniós követelményeken alapulnak, így ezek ismerete elengedhetetlen a jogszabály megfelelő alkalmazásához.

A Korm. rendelet alkalmazásával kapcsolatos első tapasztalatok

A Korm. rendelet közel fél éves felkészülési időt biztosított a közbeszerzési eljárások résztvevőinek. Cikkemben azt vizsgálom, hogy melyek az első tapasztalatok, a kötelező környezetvédelmi szempontok milyen módon

jelennek meg a közbeszerzési dokumentumokban. Az első 7 hónapban közzétett hirdetmények közül közel száz felhívást olvastam át, beszélgettem kollégákkal, illetve a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége egy kérdőívet is kiküldött a tagjainak, amelynek eredményét szintén felhasználtam. Sajnos műszaki leírást és szerződéstervezetet nagyon keveset tudtam elolvasni, ezek többsége ugyanis nem jelent meg nyilvánosan az EKR felületén.

A Korm. rendelet alanyi hatálya a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5-7. §-a szerinti ajánlatkérőkre terjed ki, tehát minden olyan szervezetre, amely a Kbt. alapján közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett. A kollégáktól kapott információk alapján a környezetvédelmi szempontok megfelelő módon történő előírása egyelőre még sok esetben okoz gondot az ajánlatkérőknek.

Amint arra már hivatkoztam, a követelmények jelentős része uniós előírásokon alapul, de nemzetközi szabványokat és a releváns ökcímkeket is ismerni kell. Nagyon sok ajánlatkérőnél még nem áll rendelkezésre ezek alkalmazásához a szükséges szaktudás. A környezetvédelmi szempontok előírásához és ellenőrzéséhez ugyanis nem mindig elegendő a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem, speciális ismeretek is szükségesek a beszerzéshez kapcsolódó feltételek kiválasztásához, igazolási és ellenőrzési módjának meghatározásához – nem is beszélve a „vagy azzal egyenértékű” intézkedések, leírások elbírálásáról.

Több kolléga jelezte, hogy nehezen érthetők és szakmai ismeretek hiányában nehezen alkalmazhatók a gyakorlatban a Bizottságnak a Korm. rendeletben hivatkozott határozatai, illetve azok mellékletei. A vizsgált felhívások alapján úgy láttam, hogy ha volt más lehetőség, az ajánlatkérők nem is alkalmazták ezeket az előírásokat.

I. típusú ökcímke gyakran előírásra került az eljárásokban. Jelentős igény lenne azonban egy listára az I. típusú ökcímkekről, mert az ajánlatkérők nehezen

¹⁰ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei, 263. oldal.

¹¹ Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés.

¹² Korm. rendelet 2. § 11. pont.

tudják eldönteni, hogy egy adott ökocímke – különösen, ha az kevésbé ismert – megfelel-e a Korm. rendelet 2. § 1. pontjában meghatározott definíciónak.¹³

A Kbt. 28. § (1) bekezdése alapján az eljárások előkészítésének egyik fontos része a helyzet- és piacfelmérés. A Korm. rendelet lehetőséget ad arra, hogy az ajánlatkérők szinte mindegyik beszerzési tárgy esetében többféle követelmény közül válasszanak. A beszerzési igénynek legmegfelelőbb előírás kiválasztása, amely a versenyt is biztosítja, feltételezi a Korm. rendeletben előírt követelményeknek megfelelő termékek, szolgáltatások és építési munkák ismeretét, illetve ennek hiányában egy előzetes piackutatást. A megkérdezett kollégák többségének válaszából az derült ki, hogy a kifejezetten az alternatívák közötti választáshoz - általában időhiány miatt - nem készült piackutatás. Számos előzetes piaci konzultáció felhívását (a továbbiakban: EPK) is átnéztem, de egyikben sem találtam célzott kérdést a környezetvédelmi szempontok előírásával kapcsolatban. Az EPK pedig kifejezetten alkalmas arra, hogy segítséget nyújtson a legjobb megoldás kiválasztásához, különösen akkor, ha nem áll rendelkezésre az ajánlatkérőnél a megfelelő szakértelem.

A releváns CPV kód¹⁴ meghatározása sok eljárás esetében okoz nehézséget. A Korm. rendelet alkalmazása során azonban a pontos besorolásnak különösen nagy jelentősége van, hiszen nem mindegy, hogy a beszerzés tárgya a jogszabály hatálya alá tartozik-e. Több felhívásban az ajánlatkérő a CPV kódot a főcsoport szerint állapította meg, míg a termékek konkrét felsorolásánál megjelentek olyan áruk is, amelyek a Korm. rendelet hatálya alá tartozhatnak. Ezekben az esetekben a felhívás nem hivatkozott a Korm. rendeletre, a dokumentumok pedig sajnos nem voltak elérhetők. Megítélésem szerint annak kifejezett jelzése a felhívásban, hogy a beszerzés tárgya, vagy annak egy része a Korm. rendelet hatálya alá tartozik, hasznos információ lenne az érdeklődő gazdasági szereplők számára, különösen,

ha az ajánlatkérő a környezetvédelmi feltételeket csak a műszaki leírásban adja meg.

A Korm. rendelet rendelkezései szerint – beszerzési tárgyaként eltérően – a követelmények a műszaki leírásban, illetve szerződésteljesítési feltételként jelenhetnek meg. Két beszerzési tárgy esetében lehetőség van arra is, hogy az ajánlatkérő értékelési szempontként életciklus költséget írjon elő. A vizsgált eljárásokban az ajánlatkérők többségében a műszaki leírás részeként adták meg a követelményeket, de szerződésteljesítési feltétel is gyakran előírásra került. A Korm. rendeletben szereplő kritériumok, illetve egyéb környezetvédelmi követelmények értékelési szempontként is megjelentek a felhívásokban, ha nem is túl gyakran. Életciklus költség előírásával azonban nem találkoztam. A kollégáknak feltett azon kérdésemre, hogy ha életciklus költség előírására kerülne sor, lenne-e az ajánlatkérőnél ilyen szakértelemmel rendelkező személy, a legtöbb válasz nemleges volt. A környezetvédelmi feltételekhez az ajánlatkérők viszonylag alacsony súlyszámokat rendeltek. (4 és 10 között). Ez megfelel az ilyen tárgyú szempontok értékelésével kapcsolatban kialakult hazai gyakorlatnak.

A Korm. rendelet előírja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokban meghatározni a jogszabály szerinti követelményeknek való megfelelés igazolásának és ellenőrzésének módját.¹⁵ Több kolléga is jelezte, hogy nehézségekbe ütközött a megfelelő igazolási mód meghatározásánál, különösen építési beruházások esetében (ez összefügghet a már említett szakértelem hiányával is). Az igazolási módok meghatározásához egyébként segítséget nyújthatnak a GPP-követelmények. Találtam is néhány hirdetményt, amelyben az ajánlatkérő ezekből emelte át a benyújtandó dokumentumok körét.

A Korm. rendelet előterjesztői indokolása is kiemeli, hogy az ajánlatkérőnek a követelményeket minden esetben a Kbt. 2. §-a szerinti alapelvekkel összhangban kell

¹³ Az ökocímkekkel kapcsolatban hasznos információk találhatók a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanácsnak az ökocímkek közbeszerzésekben történő alkalmazásáról szóló Útmutatójában, a <https://www.ecolabelindex.com/> honlapon elérhető adatbázisban és a EU Ecolabel Product Groups and Criteria honlapon https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/eu-ecolabel/product-groups-and-criteria_en.

¹⁴ A Bizottság 213/2008/EK rendelete (2007. november 28.) a közös közbeszerzési szószeretről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról

¹⁵ Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés.

előírnia és ellenőriznie, továbbá a közbeszerzési dokumentumokban a követelmények teljesítésének, ellenőrzésének módjára vonatkozó rendelkezéseket is rögzítenie kell. Szerződésteljesítési feltételek előírása esetén, építési beruházásoknál, illetve olyan beszerzéseknél, ahol a teljesítés például megrendelésenként történik, az előírt környezetvédelmi követelmények, vállalatok beartását a szerződés teljes időtartama alatt ellenőrizni kell. Ezek az előírások - eltérő részletességgel - sok esetben a felhívásokban is megjelentek, illetve az elérhető szerződésekben is találtam vonatkozó rendelkezéseket. A vállalatok, illetve az előírt feltételek be nem tartása esetére szankciók is számos felhívásban és szerződésben előírásra kerültek. Ezek vizsgálata, illetve a kollégák válasza alapján megállapítható, hogy többségében hibás teljesítési kötbért és felmondási okot írnak elő az ajánlatkérők, egyben súlyos szerződésszegésnek tekintik az előírások be nem tartását. Itt hívnám fel a figyelmet arra, hogy a teljesítés ellenőrzését végző szakemberek számára át kell adni a releváns információkat, hiszen ők sokszor nem vesznek részt a közbeszerzési eljárásokban.

Eltérő gyakorlattal találkoztam az uniós hirdetmény-minták „Stratégiai közbeszerzés” részében a „Zöld közbeszerzési kritériumok” pont kitöltésénél. A vizsgált eljárások többségében üresen maradtak a „Zöld közbeszerzés célja” és/vagy „A környezeti hatások csökkentését célzó módszer” részek. Kitöltésük a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet¹⁶ alapján nem is kötelező, de megfelelő információk megadása esetén statisztikai adatokhoz is felhasználhatók lennének az uniós eljárásokban.

A vizsgált eljárások felhívásai és az ajánlatkérőkkel történt beszélgetés alapján úgy látom, a legtöbb esetben a választható legegyszerűbb környezetvédelmi feltétel került meghatározásra (hangsúlyozom, sajnos a műszaki leírások és a szerződések többségét nem tudtam megnézni). Ez megítélésem szerint nem jelent gondot, hiszen az új szabályokat mindenkinek tanulnia kell. Ki kell alakulnia a megfelelő gyakorlatnak, amely alapján az ajánlatkérők is bátrabban választják majd a bonyolultabb követelményeket. A kollégák visszajelzése alapján egyébként az ajánlattevők egy része sincs még minden érintett beszerzési tárgy esetében felkészülve a környe-

zetvédelmi előírásokra. Nem értik, miért vannak ezek a feltételek, és milyen módon kell a követelményeket igazolniuk. A kollégák tapasztalata alapján a nagyobb ajánlattevők általában rendelkeznek a megfelelő szakértelemmel, de a kisebb gazdasági szereplőknek - legalább is az első eljárásokban - komoly gondot okoz az ilyen szempontokat tartalmazó eljárásban való részvétel.

Számos uniós és hazai segédanyag áll rendelkezésre a környezetvédelmi szempontok előírásához, kifejezetten a Korm. rendelet hatálya alá tartozó beszerzési tárgyakra is (pl. grafikai papír, bútor, beltéri takarítás). Hatályos GPP-követelmények is vannak, többek között számítógépekre, monitorokra, táblagépekre és okostelefonokra, bútorra, képkalkító berendezésekre, beltéri takarításra, utépítésre. A kérdőívre válaszoló kollégák többsége semmilyen segédanyagot nem használt az eljáráshoz, de akik igen, azok közül többen hivatkoztak a Közbeszerzési Hatóság útmutatóira. Általános tapasztalatom, hogy bár a GPP követelmények ismertetése több szervezet részéről évek óta folyamatos, az ajánlatkérők/közbeszerzési tanácsadók azokat nem ismerik, vagy jobb esetben hallottak ugyan róla, de nem foglalkoztak vele. Álláspontom szerint egy ilyen nagy jelentőségű változás során minden segédanyag hozzá tud járulni a jogszabályok megfelelőbb alkalmazásához, ezért mindenképpen javaslom a releváns dokumentumok felhasználását.

Környezetvédelmi szempontok előírása az egyes beszerzési tárgyak esetében

Másoló- és grafikai papírok beszerzése

Másoló- és grafikai papír beszerzése tárgyban a vizsgált időszakban csak néhány eljárás került lefolytatásra. Az egyikben az ajánlatkérő többféle papírárut és irodaszert szerzett be. CPV kódként a főcsoport, a „30199000-0 Papír irodaszerek és egyéb áruk” került feltüntetésre. Ajánlatkérő a Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelően a felhívásban előírta, hogy a másoló- és grafikai papíroknak I. típusú ököcímkevel kell rendelkezniük. Egy másik, többrészes eljárásban az egyik rész tárgya másolópapír beszerzése volt. Ajánlatkérő szintén a 30199000-0 CPV kódot alkalmazta, de a felhívásban nem szerepelt hivatkozás a Korm. rendelet előírásaira. A

¹⁶ 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről.

műszaki leírások és szerződéstervezetek egyik esetben sem voltak nyilvánosan elérhetőek. Amint arra a 3. pontban már utaltam, ha a felhívás alapján nem egyértelmű a Korm. rendelet hatálya alá tartozás, hasznos lenne erre vonatkozóan kifejezett információt adni az érdeklődő gazdasági szereplők számára.

Beltéri takarítási szolgáltatás

Takarítási szolgáltatásra nagyon sok ajánlatkérőnél szükség van, így a vizsgált időszakban számos közbeszerzési eljárás került kiírásra ebben a tárgyban.

A felhívások többsége a választható két alternatíva közül a tisztítószerrel és mikroszálal anyagokkal kapcsolatos követelményt tartalmazta, és a műszaki leírás részeként határozta meg. Igazolási módként általában a tisztítószerrel felsorolását és azok adatait tartalmazó nyilatkozatot, illetve az előírt feltételeknek való megfelelést alátámasztó dokumentumokat kértek az ajánlatkérők (pl. biztonsági adatlapot, felhasználói útmutatót, hivatalos iratot, amely alapján az adott termékre vonatkozó összetétel, higítási térfogat érték ellenőrizhető, textilanyagok esetén gyártói nyilatkozatot). Ahol a követelmény szerződéskötési feltételként szerepelt, ott a felhasználandó termékek listáját a szerződéskötés időpontjában kellett az ajánlatkérő rendelkezésére bocsátani, a megfelelést igazoló dokumentumokkal együtt. Az igazolási módoknak és különösen azok adattartalmának meghatározása talán ennél a beszerzési tárgynál a legnehezebb.

Több takarítási eljárásban a tisztítószerrel együtt szappant, egészségügyi és háztartási papírterméket, illetve háztartáshigiéniai papírt is beszerzett az ajánlatkérő, ezekben az esetben általában az I. típusú öko címkével való rendelkezés került előírásra.

A Korm. rendelet 5. § b) pontjában foglalt követelménnyel, amely szerint a nyertes ajánlattevőnek 6 hónapon belül meg kellett szereznie a takarítási területre az I. típusú öko címkét, egy felhívásban találkoztam csak.

A beltéri takarítási eljárásokban számos, a környezetvédelemmel kapcsolatos értékelési szempontot találtam. Az egyik eljárásban az ajánlatkérő 5-ös súlyszámmal értékelte, hogy az ajánlattevő vállalja-e az ajánlatkérő által meghatározott "Környezetbarát takarítási szolgáltatás" nyújtását. A szempont kifejtésére sajnos a felhívásban nem került sor, a dokumentáció

pedig nem volt elérhető. Egy másik esetben szakmai ajánlat részeként egy táblázatban kellett az ajánlattevőknek nyilatkozniuk, hogy az ajánlatkérő által megadott tisztítószerrel rendelkeznek-e öko címkével vagy azzal egyenértékű minősítéssel. Ajánlatkérő az igen válaszok száma alapján pontozott, az értékelési ponthatár felső határával azonos számú pontot a 9 db "Igen" válasza adta. Az öko címke meglétét igazoló dokumentumokat, illetve a követelmények teljesítésének bizonyítására alkalmas eszközök ismertetését is be kellett nyújtaniuk a táblázattal együtt az ajánlattevőknek.

Szeretnék részletesebben bemutatni és ezzel kiemelni egy eljárást, amelyben a dokumentáció is nyilvánosan elérhető volt. Az ajánlatkérő szerződés teljesítési feltételként írta elő a tisztítószerrel a Korm. rendelet 5. § a) pontjában foglaltakat. Úgy rendelkezett, hogy ha a nyertes ajánlattevő a szerződésben foglalt feladatok ellátása során háztartáshigiéniai papírtermékeket is használ, akkor a Korm. rendelet 6. §-ában foglaltak alapján a termékek legalább 70%-ának I. típusú öko címkével kell rendelkeznie. Releváns értékelési szempontot is előírt, 5-ös súlyszámmal értékelte, hogy az ajánlattevő vállalja-e a Korm. rendelet 5. § a) pontjában meghatározott környezetvédelmi követelmények kötelező %-os arányánál magasabb %-os arány teljesülését a szerződés teljesítése során. Az ajánlattevőknek a vállalkozásra az ajánlatban csak nyilatkozniuk kellett, de a nyertes ajánlattevőnek a szerződéskötés időpontjára be kellett nyújtania egy cégszerű aláírással ellátott, a teljesítéséhez használandó tisztítószerrel, textilanyagból készült takarítóeszközök és az esetleges háztartási papírtermékek felsorolását tartalmazó jegyzéket, valamint a Korm. rendeletben foglalt követelményeknek való megfelelést igazoló dokumentumokat. A jegyzékre ajánlatkérő egy mintát is kiadott. Alátámasztó dokumentumként az adott tisztítószerrel vonatkozó biztonsági adatlapot, felhasználói útmutatót, a textilanyagok esetén a gyártói nyilatkozatot, műszaki leírás, valamint az esetleges háztartási papírtermékek esetén az I. típusú öko címkével rendelkezés igazolását fogadta el. Ajánlatkérő arról is tájékoztatta az ajánlattevőket, hogy az I. típusú öko címkére vonatkozó követelményekről többek között a Közbeszerzési Hatóság honlapján tájékozódhatnak, és megadta a linket is. Emellett más honlapokra is hivatkozott (elérhetőséggel együtt), ahol az ajánlattevők további hasznos információkat szerezhettek. Az ajánlatkérő a szerződés teljesítésének idejére is előírt

igazolási követelményeket. Az ellenőrzés érdekében a nyertes ajánlattevőnek kötelezettséget kellett vállalnia arra, hogy a feladatainak teljesítését követően a *teljesítés során ténylegesen felhasznált* tisztítószeres, textilanyagból készült takarítóeszközök és az esetleges háztartási papírtermékek vonatkozásában teljesítési összesítőt nyújt be az ajánlatkérő részére. Ebben részletesen ismertetnie és dokumentumokkal alátámasztva be kell mutatnia, hogy az előírt környezetvédelmi követelmények a szerződés teljesítése során megvalósultak. Amennyiben a nyertes ajánlattevő a kötelezettségének a megadott határidőben nem tesz eleget, úgy hibás teljesítési kötbér megfizetésére kötelezhető. Ajánlatkérő azt is kikötötte, hogy a teljesítési összesítő átadása a teljesítésigazolás kiállításának feltétele. Az előírások részletesek, mindenre kiterjedőek, és azért is kiemelendők, mert segítséget nyújtanak az ajánlattevőknek a releváns információk megszerzéséhez, amellyel más, elérhető dokumentumban nem találkoztam.

Tisztítószeres, kézi és gépi mosogatószeres, szappanok

Ezeknek a termékeknek a beszerzésére általában takarítási szolgáltatás megrendelése keretében kerül sor, de találtam több, kifejezetten ilyen tárgyú eljárást is. Néhány esetben még a dokumentáció is nyilvánosan elérhető volt.

A Korm. rendelet által meghatározott alternatív lehetőségek mindegyikét megtaláltam a felhívásokban. Az egyik ajánlatkérő a Korm. rendelet 7. § (2) bekezdésére hivatkozott, és kikötötte, hogy azon tisztítószeres és mosogatószeres esetében, amelyeknél I. típusú öko-címke került előírásra, valamennyi releváns termék 100%-ának I. típusú öko-címkével kell rendelkeznie. Az ajánlatkérő tehát élt a Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésében foglalt lehetőséggel, és a minimum 50%-os előíráshoz képest lényegesen szigorúbb követelményeket határozott meg. Szappanok esetében a releváns uniós öko-címke odaítélésére vonatkozó kritériumokat megállapító bizottsági határozat előírt részének, illetve a hazai Környezetbarát Termék védjegy ugyanilyen tartalmú kritériumainak való megfelelést követelte meg. Igazolási módként dokumentum, bizonyítvány vagy tanúsítvány másolatának benyújtását írta elő az ajánlatkérő.

Egy másik eljárásban az ajánlatkérő szintén I. típusú öko-címkét követelt meg, és erre példaként megnevezte az uniós „Ecolabel-t”. A Kbt. előírásainak megfelelően

elfogadta az egyenértékű igazolással rendelkező termékeket is, és meghatározta, hogy az eljárásban akkor minősül egyenértékűnek a megajánlott termék, ha megfelel az „Ecolabel” minősítés követelményeinek. A vizsgált eljárások között sajnos nagyon kevés esetben került sor konkrét öko-címke példálózó jelleggel történő megadásra (ennek a már említett bizonytalanság is lehet az oka, hogy az ajánlatkérők nem tudják megítélni, melyik öko-címke felel meg az I. típusra vonatkozó követelményeknek).

Egy harmadik, többrészes és többféle termékre vonatkozó eljárásban az ajánlatkérő a releváns uniós öko-címke odaítélésére vonatkozó kritériumokat megállapító bizottsági határozatok előírt részének való megfelelést követelte meg. Kiadott egy ártáblázatot, amelyben az ajánlattevőknek nyilatkozniuk kellett a követelményeknek való megfelelésről, és be kellett nyújtaniuk az alátámasztó dokumentumokat is. Ebben az eljárásban kiegészítő tájékoztatáskérés keretében az egyik érdeklődő gazdasági szereplő jelezte, hogy két részben a kiadott műszaki leírás alapján a termék olyan összetevőkkel kell, hogy rendelkezzen, amely kizárja bármely öko-címkének vagy az előírt bizottsági határozatok valamelyikének való megfelelést. Az ajánlatkérő az egyik részben korrigálta az ellentmondást, és módosította a CPV kódot (így a beszerzés tárgya már nem tartozott a Korm. rendelet hatálya alá), a másik esetben azonban nem látta szükségesnek a változtatást. Ez az eset is alátámasztja a megfelelő szakértelem szükségességét, hiszen az ajánlatkérőnek a saját elvárásait össze kell vetnie a vonatkozó uniós követelményekkel és a piacon kínált termékekkel. Talán ezek a legnehezebb beszerzési tárgyak, a kollégák elmondása alapján a környezetvédelmi szempontok megfelelő alkalmazása tisztítószeres és mosogatószeres esetében nem egyszerű feladat.

Találkoztam csak tisztítószere vonatkozó olyan EPK-val is, amelyben sem a felhívásban, sem pedig a műszaki leírásként is szolgáló ártáblázatban nem volt hivatkozás a Korm. rendeletre, és nem szerepelt benne olyan követelmény sem, amelyet a jogszabály előír. Tekintettel arra, hogy az EPK dokumentumai nem véglegesek, az eljárás megindításakor ezek a követelmények valószínűleg megtalálhatók lesznek majd a műszaki leírásban. Megítélésem szerint azonban már az EPK-ban szükség van ezeknek a feltételeknek az ismertetésére, mert így lehetőségük lenne az érdeklődő gazdasági

szereplőknek időben jelezni az esetleges ellentmondásokat, nem egyértelmű előírásokat.

Egészségügyi és háztartási papírtermékek, illetve háztartáshigiéniai papírok külön eljárásban történő beszerzésére nem találtam a vizsgált eljárásokban példát, így ezekre külön nem térek ki.

Bútorbeszerzés

Bútorok beszerzésére vonatkozó eljárás sem indult jelentős számban a vizsgált időszakban, és sok közülük nem tartozott a Korm. rendelet hatálya alá. A felhívások nagy részében a főcsoportot meghatározó 39100000-3 CPV kód szerepelt, amely nincs felsorolva a Korm. rendelet 2. § 10. pontjában. Az egyik ilyen eljárásban a beszerzendő áruk listáján nevesítve szerepelt az „óvodai bútorok” is (amely a CPV kódja alapján a Korm. rendelet hatálya alá tartozik), együtt mást célzt szolgáló bútorokkal. A felhívás nem tartalmazott semmilyen hivatkozást a Korm. rendeletre, a dokumentáció pedig sajnos nem volt elérhető.

Bútorok esetében is megerősítést nyert, hogy az ajánlatkérők elsősorban a legegyszerűbb környezetvédelmi feltételt követelik meg. Többségben volt a 3 éves jótállás előírása a pótalkatrészek és az azzal egyenértékű funkciót ellátó elemek rendelkezésre állásának biztosítási kötelezettségével együtt. Gyakoriságban ezt a követelményt a bútorok szétszerelésére és a javítására vonatkozó útmutató készítése követte. Ezt a feltételt egy ajánlatkérő a Korm. rendelet *hatálya alá nem tartozó* eljárásban alkalmazta, és értékelési szempontként írta elő. Az ajánlattevők vállalhatták, hogy nyertességük esetén rendelkezésre bocsátanak-e egy ilyen dokumentumot. A vállalat alátámasztó igazolási mód „a Korm. r. 10. d) szerinti útmutató vagy egyenértékű dokumentum” volt. Egy másik eljárásban a felhívás II.2.4. pontjában a műszaki leírás részeként írta elő az ajánlatkérő az útmutató elkészítését, és az ajánlatban csak egy nyilatkozatot kért erre vonatkozóan. Felhívta azonban a figyelmet, hogy az útmutató (ajánlattevői vagy gyártói) a szerződéskötés feltétele, és a dokumentum bemutatásának elmaradása a nyertes ajánlattevő szerződéskötéstől való visszalépésének minősül.

A vizsgált eljárások közül kiemelkedett az a beszerzés, amelyben az ajánlatkérő több környezetvédelmi feltételt is előírt értékelési szempontként. Az egyik részben egyéb szempontok mellett 10-es súlyszámmal azt értékelte, hogy „A bútortermék megfelel a bútorok uniós

ökocímkéjének odaítélésére vonatkozó ökológiai kritériumok megállapításáról szóló 2016 /1332/EU biz. hat. IV. függelékében felsorolt EN 1335-1/2 szabványban előírt, a termék méretével és biztonságosságával kapcsolatos követelményeknek.” Az eljárás másik részében 5-ös súlyszámmal került értékelésre, hogy „A szerződés tárgyát képező bútorok gyártásához felhasznált összes faanyag 70%-a a Forest Stewardship Council (FSC) vagy a Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) tanúsítási rendszerek meghatározásának megfelelő fenntartható erdőgazdálkodásból vagy újrafeldolgozott forrásból származik-e.” Ajánlatkérő értékelte a kötelezően előírt 3 év feletti jótállás idejét is. A műszaki leírásban előírta, hogy a nyertes ajánlattevő a bútortermék leszállításának napjától számított legalább három évig köteles biztosítani a pótalkatrészek vagy az azzal egyenértékű funkciót ellátó elemek rendelkezésre állását. Ajánlatkérő tehát élt a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésében foglalt lehetőséggel, és nem csak műszaki feltételként, hanem értékelési szempontként is előírta a környezetvédelmi feltételeket, és komplex módon vizsgálta a beszerzendő bútorokat.

Bár egy, irodabútor beszerzésére irányuló keretmegállapodásos eljárás még 2024 decemberében indult, érdemes kiemelni az abban foglalt környezetvédelmi feltételeket. A keretmegállapodásban - többek között - az alábbi szempontok kerültek előírásra:

„3. részszerződéskötés: Környezetvédelmi terméknyilatkozat - EPD,

4. részszerződéskötés: Faalapú lemezek formaldehid kibocsátása,

5. részszerződéskötés: Fém alkotóelemek galvanizálási eljárásaiban fémek felhasználása”

A felhívásban számos dokumentum benyújtását kérte az ajánlatkérő, így az érintett termékek esetében a környezetvédelmi terméknyilatkozatot vagy ezzel egyenértékű tanúsítást, vizsgálati eredményeket, vizsgálati jelentéseket, a faanyagok beszállítójától a termékekhez felhasznált összes faanyag legális kitermelésből származásáról nyilatkozatot, a gyártás során felhasznált bevonó keverék korlátozásokra vonatkozó gyártói/biztonsági adatlapokat. A keretmegállapodásos eljárás második részében az egyedi szerződések teljesítésére vonatkozóan is meghatározott környezetvédelmi feltételeket: ajánlattevői nyilatkozat benyújtását kérte a faalapú lemezből készült bútortermékekhez felhasznált

összes faanyag törvényes forrásból történő beszerzésére és a bútortermékek fából vagy fémből készült elemeinek bevonására használt bevonó keverékekre vonatkozóan, faalapú lemezek formaldehid kibocsátásáról illetve kadmium felhasználásáról és nikkel kibocsátásáról pedig beszállítói nyilatkozatot.

A fent ismertetett eljárások jól szemléltetik, hogy ahol rendelkezésre áll a megfelelő szakértelem, ott az ajánlatkérő a legegyszerűbb feltételek előírása helyett szélesebb körben, több szempont alapján tudja vizsgálni a megajánlott bútorok megfelelőségét.

IKT eszközök, képkalkoló berendezések beszerzése

A Korm. rendelet 2. § 11. pontjában körülírt IKT eszközök esetében található a legtöbb alternatív környezetvédelmi követelmény. A vizsgált eljárásokban azonban azt tapasztaltam, hogy a legegyszerűbb környezetvédelmi követelményt választották az ajánlatkérők. Okostelefon, hordozható és nem hordozható számítógép, monitor, stb. esetében szinte mindig a 3 év jótállás vállalása volt az előírás. Több eljárásban az ajánlatkérő a kötelező jótállási időn felüli vállalást értékelte is. Monitor beszerzése esetén találtam egy olyan hirdetményt, amelyben az ajánlatkérő I. típusú ökocímkével való rendelkezést írt elő.

A 3 éves jótállás előírásával kapcsolatban a GPP-követelmények megjegyzik, hogy ha a piaci szereplők nem vállalják ezt a feltételt, ez nem menti fel az ajánlatkérőt a környezetvédelmi feltételek előírása alól, egy másik követelményt kell meghatároznia. A kollégák tájékoztatása alapján a 3 éves jótállásra (ajánlattevői, gyártói vagy kiterjesztett) nagy igény mutatkozik az ajánlatkérők részéről, és a piac is igazodik már ehhez az előíráshoz.

Képkalkoló berendezések beszerzésére irányuló eljárást nagyon keveset találtam, és a felhívásokban ritkán szerepelt környezetvédelmi előírás (a dokumentumok itt sem voltak elérhetők). Egy esetben az ajánlatkérő a 2006/1005/EK tanácsi határozat C. melléklet III-VII. pontja alapján legutóbb közzétett ENERGY STAR leírásban megállapított energiahatékonysági és energiagazdálkodási követelménynek való megfelelést írta elő.

Építési termékek beszerzése

Építési termék beszerzésére építési munkáktól elkülönülten ritkán kerül sor, én is csak néhányat találtam ebben a tárgyban. Az ajánlatkérő EPK felhívásban út- és járdafelújításhoz szükséges építési termék beszerzésénél a Korm. rendelet 14. §-ában foglaltakra hivatkozással előírta, hogy nyertes ajánlattevőnek a szerződéskötésre rendelkeznie kell érvényes, a közbeszerzés tárgya szerinti tevékenységre kiterjedő ISO 14001 környezetvédelmi tanúsítvánnyal/vezetési rendszerrel vagy ezzel egyenértékű dokumentummal. Más hirdetményekben nem történt hivatkozás a Korm. rendeletre, a műszaki leírásokat pedig nem tudtam megnézni. Az építési termék fogalmát egyébként egy uniós rendelet¹⁷ határozza meg, amely alapján nem egyszerű a termékek besorolása ebbe a kategóriába.

Új és meglévő épületek és közutak tervezése és kivitelezése

Nagyon sok, a Korm. rendelet hatálya alá tartozó építési beruházásra, különösen épületek felújítására vonatkozó közbeszerzési eljárás indult a vizsgált időszakban. Sajnos a közbeszerzési dokumentumokat alig néhány esetben tudtam megnézni.

A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés a)-l) pontjaiban foglalt beszerzési tárgyak esetében a jogalkotó konkrét környezetvédelmi követelményeket írt elő, építési beruházás esetében azonban a 13. §-ban olyan feltételek kerültek meghatározásra, amelyek konkrét műszaki előírássá, értékelési szemponttá vagy szerződés teljesítési feltétellé történő „átalakítása” már az ajánlatkérő feladata. Ez a kollégák jelzése alapján több esetben gondot okozott, mert a szükséges szakértelem sok ajánlatkérőnél még nem, vagy csak részben áll rendelkezésre. Megítélésem szerint nagy segítség lenne, ha a Korm. rendeletben előírt feltételek konkrét előírásként való meghatározásához - és ezek megfelelő igazolási és ellenőrzési módjához - példák állnának rendelkezésre, amelyekből a szakemberek is könnyebben, az adott építési munka jellemzőinek megfelelően tudnának választani.

¹⁷ A 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 305/2011/ EU európai parlamenti és tanácsi rendelet I. fejezet 2. cikk. 1. pont.

A Korm. rendelet által megkövetelt feltételek jelentős többsége műszaki előírásként jelent meg az eljárásokban. Erre néhány felhívás külön fel is hívta a figyelmet, például az egyik ajánlatkérő azt a tájékoztatást adta, hogy a kiviteli tervbe a műszaki leírásban a műszaki követelményrendszer részeként építette be a Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés d) és f), illetve a 13. § (2) bekezdés e) pontja szerinti előírásokat.

Értékelési szempontként nagyon kevés környezetvédelmi kritérium került meghatározásra. Közel 60 építési beruházásra vonatkozó hirdetményt néztem át, új és meglévő épületekre és közutakra vonatkozókat, köztük az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Ábtv.). hatálya alá tartozókat is. Ezeknek a felhívásoknak legalább 90%-ában az értékelési szempont az ár mellett a szakemberek többletgyakorlatának időtartama, a jótállás vagy a többlet jótállás hossza volt. Néhány esetben hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatását is értékelte az ajánlatkérő, 4-es, illetve 5-ös súlyszámmal. A Korm. rendelet ugyan lehetővé teszi, hogy ha az építési beruházás az Ábtv. hatálya alá tartozik, az ajánlatkérő a törvény 45. § (1) bekezdés a)-c) vagy e)-f) pontja szerinti szempontok valamelyikét is előírja értékelési szempontként, de ilyennel az általam átnézett felhívások egyikében sem találkoztam.

A vizsgált eljárásokban a környezetvédelmi követelményeket tartalmazó értékelési szempontok többsége szállításhoz, hulladék elhelyezéshez, zajcsökkentéshez kapcsolódott. Az egyik ajánlatkérő 5-ös súlyszámmal értékelte, hogy az ajánlattevő vállalja-e a kivitelezés során felmerülő porzó anyagok kizárólag ponyvával fedetten történő szállítását. Egy másik eljárásban 10-es súlyszámmal szerepelt az építési-bontási hulladék és építőipari csomagolóanyag elkülönített gyűjtésének vállalása.

A Korm. rendelet által előírt feltételeknek való megfelelés érdekében a teljesítés során alkalmazott, saját tulajdonú, bérelt vagy lízing konstrukcióban használt EURO 5 vagy EURO 6 emissziós osztályba tartozó tehergépjárművek számát pontozta egy harmadik ajánlatkérő. Értékelési szempontként jelent meg az elektromos (kibocsátás mentes) eszközök alkalmazásának vállalása is a kivitelezés során, maximum 5 tevékenységi területre vonatkozóan, 10-es súlyszámmal. Az ajánlatkérő ebben az eljárásban nyilvánossá tette a közbeszerzési dokumentumokat, így a szempont konkrét bemutatása is

elérhető volt. A Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés f) és g) pontjának való megfelelést, azaz a belterületen a zaj és rezgés, valamint a légszennyező anyag kibocsátás és a lakosságot terhelő zavaró hatások csökkentését kívánta az ajánlatkérő az értékelési szemponttal elérni. Az elektromos meghajtású eszközökkel való munkavégzés a munkaterületen belüli anyagmozgatáshoz, burkolat készítéshez, fakivágáshoz, növénytelepítéshez, illetve bontott anyag és faanyag meghatározott telephelyre szállításához volt vállalható. Ajánlatkérő a tevékenységi területhez kapcsolódó, szükséges gépeket/eszközöket is megadta a dokumentumokban, és előírta, hogy a vállalat alátámasztására az ajánlattevőnek meg kell jelölnie, melyik lesz ezek közül elektromos meghajtású, mi a típusa, illetve a gépek felett az ajánlattevő milyen jogviszony alapján lesz jogosult rendelkezni. Ajánlatkérő kikötötte, hogy az ajánlatban szereplő gépektől való eltérésre a megvalósítás időszakában nincs lehetőség.

Egy magasépítési munkákra kiírt keretmegállapodásos eljárásban az ajánlatkérő a Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés g) pontjának való megfelelést úgy teljesítette, hogy előírta, a verseny újranyitások során – eltérően a keretmegállapodásos eljárásban alkalmazott értékelési szempontoktól – arra kér majd vállalatot, hogy az ajánlattevő a porzó anyagok szállítását kizárólag ponyvával fedetten végzi, a munkaterületen keletkező hulladékokat szelektíven gyűjti és kezeli, illetve hogy a munkálatok során keletkező veszélyes hulladékok tárolására alkalmas gyűjtőedényt a munkaterületen tartja. A bontási hulladék szelektív gyűjtésének vállalása más felhívásban is szerepelt, a többi eljáráshoz képest magas, 15-ös súlyszámmal. Egy másik eljárásban az energetikai mutatók javítására irányuló többletvállalás 10-es súlyszámmal került előírásra: Fajlagos hőveszteség tényező (q) W/m³K értékben kifejezve (legkedvezőbb érték 0,047 W/m³K és legkedvezőtlenebb 0,078 W/m³K).

A Kbt. 115. §-a szerinti beszerzés során a környezetvédelmi károk minimalizálására tett intézkedések vállalásának száma került értékelésre. Az intézkedéseket ajánlatkérő határozta meg, amelyek között szerepelt a Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés h) pontjában foglaltaknak megfelelően a szállítások során 3500 kg össztömeget meghaladó járművek esetében legalább Euro 5 környezetvédelmi besorolású szállítójárművek igénybevétele, építési törmelék vízhatlan ponyvával fedetten történő szállítása, porfogó háló alkalmazása,

illetve munkagépek letalpaló szerkezetére gumiból készült zaj és rezgéscsillapító, valamint terheléselosztó alátét helyezése. A dokumentációban az ellenőrzésre vonatkozó szabályok is szerepeltek. Ajánlatkérő a munka teljes idejére vonatkozóan előírta a heti rendszerességgel és szűrőpróbaszerűen történő ellenőrzést, amelyeknek eredménye a szállítások során az építési naplóban (írásos és dátumozott fotódokumentáció csatolásával, méréssel) kerül rögzítésre. A vállalat be nem tartására vagy megalapozott lakossági panasz esetére szankciókat is meghatározott. A szerződéstervezet szerint súlyos szerződésszegésnek minősül, amennyiben a nyertes ajánlattevő az ajánlatában vállalt intézkedéseket ajánlatkérő felszólítására nem, vagy ismételten nem teljesíti. Ajánlatkérő ebben az esetben jogosult a vállalkozási szerződést a másik félhez intézett nyilatkozattal azonnali hatállyal felmondani, és meghíúsulási kötbért érvényesíteni. Ez a kiírás is jó példája annak, hogy a szempontok ellenőrzésére is részletesen kitért az ajánlatkérő és a követelmények be nem tartását szankcionálja is.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés f) pontja előírja, hogy értékelési szempont lehet különösen a Korm. rendelet 13. § (1) és (2) bekezdése szerinti szempontok valamelyike. A bemutatott példák alátámasztják, hogy a környezetvédelmi szempontok nem csak műszaki követelményként határozhatók meg. Bízom benne, hogy az építési beruházások esetén elmozdulás történik a „szokásos szakember többlettapasztalata/jótállás idejének megajánlása” minőségi szempontokról.

A környezetvédelmi feltételek gyakran kerültek szerződésteljesítési feltételként előírásra. Több felhívásban ilyen követelményként jelent meg a fent értékelési kritériumként bemutatott előírás: a Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés f) pontjában foglaltaknak (*széndioxid és más üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentése*) megfelelően a nyertes ajánlattevő köteles volt az építési területre történő szállítás esetén egy meghatározott összterületet

meghaladóan Euro 6 környezetvédelmi besorolású szállítójárműveket igénybe venni. Egy másik esetben az ajánlatkérő a Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés d) pontja alapján (*kitermelt anyagokkal és talajjal való gazdálkodás, újrafelhasználás*) előírta, hogy a nyertes ajánlattevőnek a kivitelezés során keletkezett földet és/vagy marást követően az aszfaltot teljes mennyiségben újrahasznosítania és szállítólevéllel igazolva a kivitelezés során újrafelhasználni kellett. Szintén szerződéskötési feltételként jelent meg, hogy a Korm. rend. 13. § (1) bekezdés e) pontjában rögzített követelménynek (*újrahasználható és hasznosítható anyagok elkülönítése*) való megfelelés érdekében a nyertes ajánlattevőnek ki kellett alakítania az épület használata során képződő újrahasználható vagy hasznosítható anyagok és az élettartamuk végére ért termékek elkülönítésére kijelölt helyeket.

Konklúzió

A környezetvédelmi követelmények megfelelő előírása kihívás elé állította a közbeszerzési eljárások szereplőit, de a vizsgált dokumentumok alapján úgy gondolom, az ajánlatkérők - és a közbeszerzéssel foglalkozó kollégák - meg tudnak felelni az új előírásoknak. Az 1. pontban hivatkozott, a zöld szempontok alkalmazását akadályozó tényezők nagy része sajnos jelenleg is fennáll, és megnehezíti a megfelelő jogalkalmazást. Szükség van további oktatásokra mind az ajánlatkérők, mind pedig az ajánlattevők részére. Fontos a szakmai kapacitások fejlesztése is. A Korm. rendelet hatálya alá tartozó beszerzési tárgyakra vonatkozó szakmai magyarázó anyagok (mit, mikor és hogyan érdemes/kell előírni) is komoly segítséget jelentenének. De a kollégák visszajelzése alapján különösen a jó és rossz tapasztalatok megosztása járulhatna hozzá a sikeresebb beszerzésekhez.

A Korm. rendelet előírásainak alkalmazása még csak a kezdetét jelenti a környezetvédelmi követelmények közbeszerzésekben történő alkalmazásának. Számos európai uniós jogszabály teszi majd kötelezővé ilyen feltételek előírását, viszonylag rövid időn belül. A Keretrendszernek az 1. pontban hivatkozott jelentése a követ-

kezőket jegyzi meg a Korm. rendelet megalkotásához kapcsolódóan: „Hasonló hatást fog várhatóan kifejteni – ha még nem is a következő évtől látható módon – az átdolgozott energiahatékonysági irányelv¹⁸ közbeszerzési rendelkezéseinek hazai jogba való átültetése és

azok alkalmazása, beépítése a közbeszerzési eljárásokba.” A kihívások tehát tovább folytatódnak.

Végül szeretném megköszönni minden kollégának, aki észrevételeivel, tapasztalataival hozzájárult a cikk megírásához.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás).

Az aránytalanul alacsony ár a közbeszerzési eljárásokban. Az ajánlattevői árképzési szabadság jogi és filozófiai határai a szélsőséges versenyhelyzetek árnyékában I. rész

Dr. Pfeffer Zsolt PhD, Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, Egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.5

Címszavak: közbeszerzés, aránytalanul alacsony ár, ajánlatok bírálata, árképzés, piaci ár

Keywords: public procurement, abnormally low price, evaluation of tenders, pricing, market price

Absztrakt

A közbeszerzések területén az ajánlattevői árképzés szabadságából kell kiindulni, azonban a közbeszerzési jogi szabályozás az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi az ajánlati árak vizsgálatát abból a szempontból, hogy azok aránytalanul alacsonynak tekinthetők-e. Ha aggályos az, hogy a megajánlott áron a szerződés teljesíthető, biztosítható-e a fedezet valamennyi költségre, akkor külön eljárásban kell esélyt adni az ajánlattevőnek arra, hogy bizonyítsa objektív módon azt, hogy az adott ár a felmerült gyanúval szemben nem tekinthető aránytalanul alacsonynak. Meg kell győznie az ajánlatkérőt a teljesíthetőségről részletes számításokkal és különböző dokumentumokkal az erre vonatkozó ajánlatkérői felhívás alapján, ennek megfelelően kell az ajánlatkérőnek döntenie az érvényességről, illetve érvénytelenségről. A tanulmány célkitűzése az esetjog elemzésével e folyamat részletes bemutatása, kitérve az árképzés néhány más jogi, illetve elméleti (filozófiai) kérdésére is.

Abstract

In the field of public procurement, the starting point should be the freedom of tenderers to set prices, however, public procurement law regulations make it the obligation of the contracting authority to examine tender prices from the perspective of whether they can be considered abnormally low. If there is concern about whether the contract can be performed at the offered price and whether coverage for all costs can be ensured, then the tenderer must be given a chance in a separate procedure to prove objectively that the given price cannot be considered abnormally low against the suspicion that has arisen. He must convince the contracting authority of the feasibility of performance with detailed calculations and various documents based on the relevant call for tenders, and the contracting authority must decide on the validity or invalidity accordingly. The objective of the study is to present this process in detail by analyzing case law, also addressing some other legal and theoretical (philosophical) issues of pricing.

Bevezető gondolatok és célkitűzések

A közbeszerzési eljárásokban igen hangsúlyosnak tekinthető azon ajánlati elemek megalapozottsága és teljesíthetősége, amelyeket az ajánlattevők az ajánlatkérő által előírt értékelési szempontokra tesznek. Elsősorban az ajánlati ár bírálatához merül fel annak vizsgálati kötelezettsége, hogy az adott áron a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés mennyiben teljesíthető előírás- és szerződésszerűen, hiszen az egyéb értékelési szempontok szerinti vállalások határainak előzetes megadásával megelőzhető az ilyen aggá-

lyok felmerülése, de ettől függetlenül sem kerülhető el az áron kívüli vállalások vizsgálata és az ebből eredő jogvita.¹

Az irreális ajánlati elemek vizsgálatát a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) a bírálatához kapcsolódó ajánlatkérői eljárási cselekmények körében nevesíti. Egy igen fontos kötelezettségről van szó, hiszen e szabályok alkalmazásával lehet kiküszöbölni azt, hogy valamely ajánlattevőnek tisztességtelen, kivitellezhetetlen, illetőleg komolytalan vállalások alapján

¹ Ld. pl. a KDB D.378/15/2019. számú határozatát az eseti takarítási feladatok megkezdésére vonatkozó vállalásról.

kelljen odaítélni a szerződést. A Kbt. vonatkozó szabályainak alkalmazása teszi lehetővé, hogy ne lehessen közbeszerzési eljárást olyan ajánlati elemekkel megnyerni, amelyek mellett a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítése megoldhatatlan. Ha az ajánlatkérő az értékelési szempontok szerinti ajánlati elemek között kifogásolható elemet talál, akkor meg kell adni az esélyt az ajánlattevőnek, hogy bizonyítsa objektív alapú indokolással, hogy a szerződés megfelelő teljesítése nem kerül veszélybe. Ha az ajánlattevő az ajánlatkérő felhívása ellenére nem tud objektív indokolást adni a teljesíthetőségre, nem tudja adott esetben különböző okiratokkal is alátámasztani a vállalását, vagy pedig nem nyújt be egyáltalán indokolást, akkor az ajánlatkérő köteles az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítani, megadva ennek részletes indokait is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) meghatározása szerint „[...] a közbeszerzési eljárás célja a szerződés megkötése, amelynek révén az ajánlatkérő beszerzési igényét az ajánlatkérő által meghatározott szempontok szerint kiválasztott, legmegfelelőbb ajánlattevő teljesíti. A közpénzekkel gazdálkodó felelős ajánlatkérő számára nemcsak jog, de a Kbt. alapján kötelesség is annak elősegítése, hogy az eljárásban csak olyan ajánlattevők vegyenek részt, csak olyan ajánlattevők versenyezzenek, akik *ténylegesen teljesíthető ajánlatokat* tesznek, és irreális ajánlatok megtételével nem veszélyeztethetik az eljárás esetleges nyerteseként a szerződés megfelelő teljesítését.”² Ennek megfelelően „Az ajánlat érvényességéről, illetve érvénytelenségéről való ajánlatkérői meggyőződés egyik alapvető jogintézménye az aránytalanul alacsony ár vizsgálata. A szabályozás célja egyrészt a szerződés konkrét vállalási áron való teljesítésének biztosítása, másrészt a gazdasági észszerűséggel össze nem egyeztethető ellenszolgáltatással versenyelőnyt szerezni kívánó ajánlattevők kizárása az ajánlatok értékeléséből.”³ Az aránytalanul alacsonynak tűnő árhoz kapcsolódó indokoláskérés hiányában –

annak elmulasztásával – nem lehet megalapozottan dönteni a nyertes ajánlattevő ajánlatának érvényességéről vagy érvénytelenségéről, és így nem lehet jogszerűen meghatározni egy közbeszerzési eljárás nyertesét.⁴ Különösen fontos, hogy az ajánlattevők úgy kalkulálják az ajánlati áraikat, hogy az ajánlatuk megfeleljen különösen a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. Az is rendkívül lényeges szempont, hogy a megajánlott ellenszolgáltatás fedezetet nyújtson a munkabérekre⁵ és az ahhoz kapcsolódó közterhekre, hiszen az az ajánlattevő, amelyik előzetesen már a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok megkerülését tervezi, jogtalan előnyre tehet szert a tisztességes versenytársakkal szemben. Ahogyan *Heller Farkas* fogalmazott: „A közszállításoknál arra is gondot szoktak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcseleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltűr.”⁶

Elméleti kiindulópont lehet az, hogy „Az aránytalanul alacsony ár közbeszerzési jogi fogalom, amely mögött a Kbt. 72. §-a szerint szabályozott, az ajánlatkérő számára kötelező értékelési folyamat és az ajánlati ár megalapozottságát igazoló feltételrendszer húzódik. Ha az ajánlattevői magyarázat e rendelkezések valamelyikének nem felel meg, az ajánlat érvénytelenségét e jogcímen kell megállapítani.”⁷ Azonban „Az ajánlat automatikusan nem érvényteleníthető és meg kell adni az ajánlattevőnek az indokolás lehetőségét.”⁸ Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata több szempontból is lehetséges, mégpedig a felvázolt főbb kérdések alapján, elsődlegesen a vonatkozó joggyakorlat elemzésével. Ezen kívül azonban célszerűnek mutatkozik ezt megelőzően egy elméleti kitekintés is, nevezeten egy árelméleti, vagy pontosabban az árakra, értékekre vonatkozó

² A KDB D.472/12/2009. számú határozata.

³ A KDB D.141/29/2022. számú határozata, [63].

⁴ Ld. a KDB D.382/27/2024. számú határozatának [124] pontját.

⁵ „A jogszabály által előírt kötelező minimális munkabér megajánlását az ajánlatkérő nemcsak jogosult, de köteles is ellenőrizni.” A KDB D.517/15/2020. számú határozata, [56]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 103.K.701.761/2021/24. számú ítéletét.

⁶ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943) 84. o.

⁷ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [29].

⁸ A Fővárosi Törvényszék K.707.389/2020/17. számú ítélete, [24].

filozófiai háttér felvázolása, közelebb hozva az árképzési, pénzügyi problémák megértésének lehetőségét. A tanulmány e célkitűzések teljesítésére vállalkozik, a következő alapvető jelentőségű kérdések tárgyalásával, feltevések megfogalmazásával és remélhetőleg ezek igazolásával megfelelő végkövetkeztetések levonása útján:

1. Az árak, értékek, az árképzési és szerződési szabadság összefüggései jelentik az elsődleges kiindulópontot az irreális ajánlati árak megértése kapcsán. Ebből adódóan felmerül, hogy melyek azok a jogi, gazdasági és etikai alapelvek, amelyek alapján megkísérrelhető a közbeszerzési eljárásokban az árképzés ajánlattevői szabadság határainak megállapítása. Kimutathatók-e a vonatkozó joggyakorlat alapján olyan jellemzők, követelmények, amelyek biztosíthatják az elméleti koncepciók és a tényleges gyakorlat összeegyeztethetőségét? Ebben a körben a közbeszerzési jogi alapkérdések mellett vizsgálni szükséges a versenyjogi és a polgári jogi támpontokat is.
2. Az elméleti alapok elemzését követően szükséges tárgyalni a jogi szabályozás elemeit, jellemzőit, az Európai Unió (EU) jogalkotásának és ítélkezési gyakorlatának hatásait a hazai jogalkotásra. Különösen hangsúlyosak azok a szemléletváltások, amelyek a Kbt. 2025. március 1-jén hatályba lépett módosításai között jelentek meg az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok között, alapjaiban érintve az ajánlatkérői lehetőségeket és kötelezettségeket,⁹ de a korábbi közbeszerzési törvények módosításait, mint fejlődési mérföldköveket is indokolt áttekinteni, különösen azokat a megoldásokat, amelyek nem állták ki az idő vagy az uniós jogi szempontok próbáját. Mindenképpen célszerű összevetni a korábbi és a hatályos szabályozás közötti különbségeket, és azt, hogy a legutóbbi reform milyen hatást gyakorolhat a korábbi joggyakorlati tételek jövőbeli alkalmazhatóságára. Ezek eredményeként el kell végezni ezek felülvizsgálatát és kísérletet kell tenni arra, hogy mely tételeket hogyan írta, írhatta felül a törvényhozó az új

szabályokkal. Ebben a körben nem mellőzhetők azok a vizsgálatok, amelyek feltárják a jogi kockázatokat, az adminisztratív terhek növekedését, vagy éppen a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó későbbi viták kiküszöbölésének lehetőségét: mind az előnyök, mind pedig a hátrányok kimutatása, összevetése és értékelése szükséges feladat.

3. Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indoklásra vonatkozó szabályok egyrészt az ajánlatkérő, másrészt az ajánlattevő számára határoznak meg különböző kötelezettségeket, felvetve a felelősség kérdését is. A jogintézmény alkalmazása egy párbeszéd, egy, támpontokat is tartalmazó ajánlatkérői kérdéseket is tartalmazó konzultáció,¹⁰ hiszen lehet, hogy többször is rá kell kérdezni egyes vitatott elemekre.¹¹ A két fél kommunikációjának, a tartalmaknak és indokoknak különös jelentősége van a közbeszerzési eljárás eredményessége, a sikeres ajánlattétel és a későbbi közbeszerzési, valamint polgári jogviták elkerülése szempontjából. Ennek megfelelően a jogintézmény alkalmazásának részletkérdései állnak a későbbiekben a vizsgálgatások középpontjában. Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata, bírálata, és a vonatkozó döntések meghozatala időigényes, összetett, több szakterület képviselőjének bevonásával és kölcsönös együttműködésével kivitelezhető folyamat, a kritikus pontok és kockázatok azonosítása rendkívül fontos feladat ebben a körben, hiszen a felek hibázása súlyos jogkövetkezményekkel – bírság kiszabása, pénzügyi korrekció érvényesítése az ajánlatkérő terhére, az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása – járhat.
4. Elemezni kell azoknak a jogvitáknak a természetét és egyedi sajátosságait, amelyek az aránytalanul alacsony árra vonatkoznak. Ebben a körben arra a kérdésre kell keresni a választ, hogy mennyiben kell különleges szemléletmóddal közelíteni azokhoz a jogorvoslati és bírósági eljárásokhoz, amelyek alapjául aránytalanul alacsony ellenszolgáltatáshoz kapcsolódó tényállás szolgál. A jogi

⁹ Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi XLIV. törvény 54–55. §-ait és a 64. § c) pontját.

¹⁰ Ld. a KDB D.151/41/2019. számú határozatának [78] pontját.

¹¹ Ld. a KDB D.472/15/2019. számú határozatának [17] pontját.

konfliktusok forrása több döntés lehet, ezek sajátos kérdései is külön vizsgálatokat érdemelnek a későbbiekben, figyelemmel arra, hogy milyen érdekek merülnek fel. Az érintettek céljai különbözőek lehetnek, amelyek elérésére a rendelkezésükre álló jogi eszközök alkalmazásával is törekedhetnek, így például felmerülhet, hogy az értékelési rangsorban hátrébb helyet foglaló ajánlattevők miképpen tudnák elérni a nyertes ajánlattevői pozíciót azáltal, ha a sorban előttük található ajánlattevő ajánlatának érvénytelenségének megállapítását el tudnák érni annak bizonyításával, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon tekintett el indokoláskéréstől, vagy a kért indokolást nem fogadhatta volna el. Az érdekek sokfélesége vetheti fel például az iratbetekintés, az azt korlátozó üzleti titokká nyilvánítás vagy a jogorvoslati ügyfélképesség kérdését is, ezeket is szükséges a későbbiekben elemezni. Az aránytalanul alacsony ár jogintézményének jogi vizsgálata meglehetősen tág határokkal rendelkezik, de ezek csak a jogi szempontú elemzések, a gazdasági, műszaki, pénzügyi, piaci körülmények szakmai következtetéseinek megfogalmazása és alátámasztása külön kihívásként definiálható, ezek azonban kívül esnek a jelen vizsgálódási célkitűzés keretein.

5. Sajnos a joggyakorlat szerteágazó jellege és a történeti tényállások különbözősége, sokoldalúsága igencsak megnehezíti az egységesnek, iránymutatónak tűnő elvek elhatárolását, leírását és jövőbeli egyedi ügyekben való alkalmazhatóságát, azonban a számtalan eseti döntés lehetőséget teremt a jogintézmény lényegének bemutatására, jogi problémái megoldására szolgáló koncepciók és szemléletmódok kimunkálására. Sajnos ezeket a kísérleteket behatárolja az a közbeszerzési jogra oly jellemző általános sajátosság, amely szerint az egyes jogviták megítélése, a jogszabály adott ügyben történő értelmezése messze túlmutat a jogszabály szövegén, hiszen a tételes jogi rendelkezések sokszor semmiféle konkrét jogi útmutatást vagy az adott feladatok konkrét végrehajthatóságára vonatkozó

eligazítást nem tartalmaznak. Ahogy az később látható lesz, olyan, a jogvitákat eldöntő részletkérdéseket lehet eltérő módon úgy megítélni, hogy a tevékenység már teljes mértékben az eljáró fórum által egyedileg lefektetett elven nyugszik, és ezen elvek más ügyekben való felhasználhatósága, hivatkozhatósága is erőteljesen kérdéses. A precedensértékű – vagy legalábbis annak vélt – döntések követése sem jelenthet tehát megnyugtató biztosítékot sem az ajánlatkérői, sem pedig az ajánlattevői oldal számára, a téves jogértelmezés, a jóhiszeműség és a szándékos jogsértés hiánya nem mentesít a hátrányos jogkövetkezmények alól, a harmadikként említett szempont (nyilvánvaló szándékosság hiánya) legfeljebb a bírság kiszabása körében, mint az egyik lehetséges szempont merülhet fel. Továbbá szembesülni kell a múltbeli eseteket megítélő joggyakorlat jövőbeli alkalmazhatóságának határaival is. Hiszen egyrészt a jogalkalmazói gyakorlat jogszabálynak nem minősül,¹² másrészt vizsgálni kell, hogy a hivatkozott korábbi döntésekben lefektetett elvek alkalmazásához szükséges ügyazonosság fennáll-e.¹³

A fentieknek megfelelően, de nem ugyanebben a szerkezeti tagolásban kerülnek azok a részletkérdések bemutatásra, amelyek segíthetnek tartalommal megtölteni az elvont jogszabályi rendelkezéseket. Azonban lehet, hogy az egyes megválaszolt kérdések csak újabbakhoz vezetnek. Ahogy *Georg Simmel* fogalmazott, „[m]inden megoldott talány egynél több újat ad fel, s gyakran csak akkor derül ki, mily távol vagyunk a dolgoktól, amikor közelebb jutunk hozzájuk.”¹⁴ *Émile Durkheim* is hasonló véleményen volt általában: „Egyetlen probléma megoldásánál hány kérdés vetődik fel, amely válasz nélkül marad! Egyetlen kétely elosztatásánál mennyi titokba botlunk, amelyek megzavarnak!”¹⁵ Vagyis ha sikerülne is egy-egy kérdés megválaszolása, az csak újabb kételyeket vethet fel, de nem szabad feladni az erre irányuló törekvéseket, amelyek azonban csak akkor érhetnek teljes körűen célra, ha először áttekintésre kerül néhány elméleti kérdés, elmélyítve ezzel a pénzügyi, gazdasági, etikai és filozófiai támpontokra vonatkozó,

¹² A Kúria Kfv.VI.37.730/2018/11. számú ítélete, [34]

¹³ Ld. a Kúria Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozatának [20]–[21] pontjait.

¹⁴ Simmel, Georg: A pénz filozófiája (Osiris Kiadó, Budapest, 2004) 601. o.

¹⁵ Durkheim, Émile: A társadalmi munkamegosztásról (Osiris Kiadó, Budapest, 2001) 245. o.

rendkívül tekintélyes történeti múltra visszatekintő ismerethalmazt és -rendszert.

Árak és értékek – az ellenszolgáltatás a szerződési és árképzési szabadság tükrében

Az árképzési szabadság alsó és felső határai: túlárzás és aránytalanul alacsony ár

Alapvetően az ajánlattevők határozzák meg az áraikat és a vállalásaikat. „A beérkezett ajánlatok a beszerzés tárgya tekintetében a piaci viszonyokat tükrözik, az ajánlattevő szabadon állapíthatja meg az ajánlati árait, az ajánlati ár mértékénél nincs törvényi korlát, az ajánlattevőnek kizárólag kirívóan alacsony vagy magas ár esetén kell viselnie annak a Kbt. szerinti jogkövetkezményeit.”¹⁶ Ugyanakkor „Az ajánlattevő saját közzétételére határozza meg az árakat, a megajánlott áron, az ajánlatban meghatározott tartalommal és minőségben kell a szolgáltatást teljesíteni.”¹⁷ Az árképzésre vonatkozó szabadság a részletekre is kiterjedhet. Ahogy egy esetben fogalmaztak, „[a] költségvetési tételek sorai alatt az eljárás ajánlattevői szabad árazási stratégiát folytathattak, melyet sem az ajánlatkérő, sem egyéb jogszabály nem tilt és nem tiltott. A Döntőbizottság előtt nem ismert olyan szabályozás, mely kizárná annak lehetőségét, hogy egy gazdasági szereplő egy költségvetésen belül az azonos tartalmú tételek esetén eltérő árazást folytasson. Különösen igaz ez a tárgyi esetben, amikor tételes elszámolásra nincs lehetőség, mivel a szerződés átalányáras.”¹⁸ Viszont „[e]gy adott beszerzési tárggyal kapcsolatban felmerülő költséget ott kell feltüntetni, ahol az jelentkezik. Az árképzés szabadsága csak a jogszabályi követelmények betartása mellett illeti meg az ajánlattevőket.”¹⁹ Ha pedig a közbeszerzési eljárás tárgyát képező feladat egyedi, akkor az árképzésnek is egyedinek kell lennie.²⁰

Azonban fontos kiindulópontnak tekinthető a Kbt. azon alapelve, amelynek értelmében „Az ajánlatkérőnek a

közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.”²¹ Rendkívül sokféle következtetés levonható ebből az alapelvből, azonban az mindenképpen lényeges közülük, hogy alapvetően elvárható az ajánlatkérőtől, hogy a lehető legkevesebb ráfordítással a lehető legtöbb és legjobb értékhez jusson. Kerülni kell a pazarlást, a túlárzások tudomásulvételét, fel kell lépni mindazon törekvésekkel szemben, amelyek kárt okozhatnak az ajánlatkérőnek oly módon, hogy megfosztják azokat az előnyöktől, amelyekhez egy, a szolgáltatással ténylegesen arányban álló ellenszolgáltatás kifizetésével jutnia kellene. Ennek megfelelően rendelkezik a Kbt. külön a szerződés teljesítése kapcsán a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének érvényesítéséről.²² Pénzügyi oldalról közelítve ehhez a kérdéshez és alapelvhez, alapvető célkitűzés lehet a minél kedvezőbb áron megvalósítható vásárlás elérése és a minél olcsóbb ajánlatok elfogadása, azonban szem előtt kell tartani a minőség alapú kiválasztás követelményét is. Úgy fogalmazott a jogalkotó a hatályos Kbt. megalkotásakor, hogy „Az új irányelvi alapokon a törvény azt célozza, hogy a közbeszerzések során az ajánlatkérőknek a minőségi kiválasztás elsődlegességére kell áttérnie.”²³ Ez azt jelentette, hogy „Az értékelési szempontok meghatározásánál a törvény szakít a korábbi elhatárolással, és az új irányelvi rendelkezéseknek megfelelően a legalacsonyabb ár és az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontok helyett minden esetben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását tűzi célul.”²⁴ Kulcselemmé vált továbbá a *fenntarthatóság*, mint a közbeszerzések megvalósításához kapcsolódóan érvényesítendő egyik alapvető elvárás. A Kbt. preambulumban is megjelenik mint jogszabályi cél a környezetvédelem és az állam

¹⁶ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.067/2005. számú ítélete (KGD2008.165.).

¹⁸ A KDB D.400/12/2022. számú határozata, [32]. A szabad árazási stratégiáról ld. még pl. a KDB D.259/17/2023. számú határozatának [35] pontját.

¹⁹ A Kúria Kfv.VI.37.788/2017/5. számú ítélete, [40].

²⁰ A Kúria Kfv.III.37.191/2017/7. számú ítélete, [40].

²¹ A Kbt. 2. § (4) bekezdése.

²² Ld. a Kbt. 142. §-át.

²³ A Kbt. javaslati állapotának általános indokolása, III. 2.

²⁴ A Kbt. javaslati állapotának 76–78. §-ához fűzött részletes indokolás.

szociális célkitűzéseinek elősegítése. Ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési szerződések tartalmának, a közbeszerzési eljárások feltételeinek kidolgozásakor nemcsak a pénzügyi és technikai minimumok megvalósítására, a lehető legalacsonyabb ár elérésére kell törekedni. Ahogy a KDB fogalmazott egyik határozatában, a 2014-es új közbeszerzési irányelvek szemléletváltást eredményeztek, hiszen immár nemcsak azt kell biztosítani, hogy az uniós vállalkozások egyenlő eséllyel férjenek hozzá a tagállamok közbeszerzéseihez. „A jogalkotó részéről előtérbe került az a megközelítés, hogy az ajánlatkérőknek a különböző stratégiai célok megvalósítására, elsődlegesen az innováció és a különböző szociális célkitűzések (e körben a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), illetve a társadalmi érdekek hangsúlyosabb megjelenítésére kell törekedniük a közbeszerzési eljárásokban.”²⁵ Ez még kiegészíthető azzal is, hogy „[A] közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora.”²⁶

Mindebből az következik, hogy nem lehet az ajánlati árak mindenek felett álló kedvezőségéből kiindulni, ugyanis nem kockázatható a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés előírászerű és megfelelő minőségben történő teljesítése, a gazdasági szereplők részéről nem mellőzhető a munkavállalók szabályszerű foglalkoztatása és az előírt közterhek megfizetése, a jövőbeli indokolatlan szerződésmódosítási igények felmerülése. Mindez azt is jelenti, hogy egy irreálisan alacsony árból fakadó hátrányokat és kockázatokat nem lehet áthárítani a szerződés teljesítésének időszakára, tekintettel arra, hogy „A megajánlott vállalkozások megalapozottságának kiemelt jelentősége van, mivel az ajánlatkérő a szerződés teljesítése során azt kérheti számon, ami az ajánlatban szerepel, amit a konkrét esetben az árindokolás vizsgálata során az ajánlattevők részletesen ismertettek.”²⁷ (Ennél fogva nem fogadható el az olyan érvelés sem, hogy csak néhány, nem jelentős tartalmú tétel alapján nem nyilvánítható az ellenszolgáltatás aránytalanul alacsonynak.)²⁸ Mindez nemcsak az ajánlatkérőként szerződő felet, hanem adott esetben az ajánlatkérő által megrendelt szolgáltatást

igénybe vevők érdekeit is védi. Egy bírósági ítélet egy 10 évre szóló szerződéssel kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „Az, hogy ilyen hosszú időtartamban és a megfelelő színvonalon meg is tudja valósítani valamennyi rá háruló szerződéses feladatot az ajánlattevő, folyamatosan képes a szállításra, megköveteli, hogy ennek garanciái beépítésre kerüljenek, legyen például egy indexálás a gazdasági folyamatok változásainak, a jelen esetben az energia-, az élelmiszeripari árak módosulásának, emelkedésének a lekövetésére stb. Ez az ajánlatkérőt és tágabb értelemben a beszerzéssel érintetteket, – akiknek javára a beszerzés történik (közétkeztetésben részesülők) – védi.”²⁹ Ez még kiegészíthető azzal is, hogy az ajánlattevőket „saját maguktól” is megvédheti az indokoláskérés akkor, ha valóban tévesen számoltak a saját ajánlati árakkal, így nem kell irreális áron szerződést kötniük, a szerződéskötéstől, illetve a teljesítéstől jogellenes módon visszalépniük, vagy éppen a szerződésszegés jogkövetkezményeivel szembesülniük.

Ennek megfelelően a bírálat időszakában szükséges elvégezni a szerződés jövőbeli árának „beállítására” vonatkozó azon feladatot, amely az ajánlati árra vonatkozó vállalások alsó határainak meghúzására vonatkozik. Összegezve az elmondottakat, megállapítható, hogy „A közpénzekkel felelősen gazdálkodó ajánlatkérő köteles azt elősegíteni, hogy az eljárásban csak olyan ajánlattevők versenyezzenek, amelyek ténylegesen teljesíthető ajánlatot tesznek, és irreális ajánlat megtételével nem veszélyeztetik a szerződés megfelelő teljesítését. [...] Ajánlatkérőnek a Kbt. alapelvei alapján arra is figyelemmel kell lennie, hogy az egyes ajánlattevők a Kbt. szabályait megkerülve ne juthassanak jogtalan előnyhöz, tisztességtelen eszközökkel ne tudjanak a versenytársakhoz képest kedvezőbb ajánlatot tenni.”³⁰ Másképpen fogalmazva: „[a]z ajánlatkérő akkor gazdálkodik felelősen a közpénzek felhasználásakor, ha még a közbeszerzési eljárás során mindent megtesz annak érdekében, hogy elkerülje azon esetet, hogy a nyertesként szerződő ajánlattevő a pénzügyi-gazdasági helyzete miatt a szerződést képtelen legyen

²⁵ A KDB D.415/12/2017. számú határozata.

²⁶ A 2014/24/EU irányelv (95) preambulumbekézése.

²⁷ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁸ A KDB D.292/12/2017. számú határozata.

²⁹ A Fővárosi Törvényszék 107.K.700.875/2018/30. számú ítélete.

³⁰ A KDB D.422/26/2009. számú határozata.

teljesíteni. Az ajánlatkérő e gondos eljárási kötelezettségének tesz eleget akkor, ha az arra vonatkozó feltételek fennállása esetén árindokolást kér egy ajánlattevőtől.”³¹ E jogszabályi rendelkezések célja tehát, hogy „[a] gondos és ésszerű közpénzfelhasználás és a verseny tisztaságának követelményével összhangban tisztázható legyen az ajánlattevői szándék.”³² Az említett alapelveken kívül még kettő is lényeges alapot képez, hiszen „[a]zért is jelentős jogintézmény a közbeszerzési eljárásokban, mert az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályokban az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód alapelve tételesen is megjelenik, mivel ennek alkalmazása hiányában vagy nem megfelelő alkalmazása esetén a reális ár- vagy költségkalkuláció alapján ajánlatot benyújtó ajánlattevők indokolatlanul és méltánytalanul hátrányos helyzetbe kerülnek és kétséges lehet a szerződés szerződésszerű teljesítése is, mely adott esetben a beszerzési igény megghiúsulását is eredményezheti.”³³ Fontos kiindulópontot jelentenek tehát az alapelvek ebben a körben is. Általánosságban egyébként „Az alapelvek a Kbt.-ben szubszidiárius jelleggel vannak jelen, azaz alkalmazásuk főként akkor szükséges, ha az eljárásban résztvevők magatartása bár konkrét jogi rendelkezést nem sért, azonban mégis ütközik a Kbt. rendelkezéseinek szellemiségével, illetve annak az alapelvekben megnyilvánuló leképeződésével.”³⁴ Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy „A Döntőbizottság töretlen joggyakorlata alapján alapvető sérelmet csak akkor állapít meg a részletszabályokban rögzített jogsértés(ek) megállapítása mellett, ha a részletszabályokban rögzített tényállás és tényállási elemek nem képezik le a kifogásolt ajánlatkérői magatartást és így többlettényállási elem merül fel, mely alapelvek vizsgálatát indokolja.”³⁵ Vagyis „[a] tételes jogi norma megsértése önmagában nem jelenti az alapvető jogsértés megvalósítását is, ha ahhoz nem párosul a jogsértő fél részéről annak kifejezett szándéka is. Önmagában tehát az a körülmény, hogy ajánlatkérő megsérti a Kbt. adott

rendelkezését, még nem valósít meg alapvető jogsértést, ha csak nem jelenik meg az ajánlatkérő erre irányuló egyértelmű és bizonyítható szándéka.”³⁶ Továbbá „[h]a az [ajánlattevő] csak alapvető jogsérelmet jelöl meg, akkor annak körében nem vizsgálhatóak az olyan jogsértések, amelyek a Kbt. valamely konkrét jogi normáját sértik”,³⁷ valamint nem elegendő közvetett bizonyítékokra, az ajánlatkérő szakmaiatlanságára, felkészületlenségére, az ajánlatkérő kivételező gyakorlatára, vagy a szándékosság feltárásának nehézségére hivatkozni, illetve ezt a KDB-re hárítani e hivatkozással.³⁸

Azonban „alapvető rendelkezéseket védő tételes rendelkezések sérelmét” mint a jogsértés súlyára vonatkozó szempontot mérlegelheti a KDB a bírság kiszabásakor akkor, ha az aránytalanul alacsony ár megítéléséhez kapcsolódóan követ el jogsértést az ajánlatkérő.³⁹ Tehát alapvetően a tételes jogi szabályok megsértését lehet megállapítani akkor, ha az ajánlatkérő jogsértést valósít meg az aránytalanul alacsony árakhoz kapcsolódóan, tehát az alapvető rendelkezések parttalan hivatkozásának ez az idézett megközelítés szab határt. Bár megjegyzendő, hogy ha azonos helyzetben lévő ajánlattevők azonos tartalmú magyarázata között különbséget tesz az ajánlatkérő úgy, hogy az egyiküktől „folyamatosan újabb és újabb magyarázkodást vár el” szükségtelenül, akkor alapvető sérelem is megállapítható, ahogyan egy felvilágosításkéréshez kapcsolódó eljárásban erre sor került.⁴⁰

E feladat másik oldala – amely azonban nem képezi jelen keretek között részletesebb vizsgálatok tárgyát, ugyanakkor mindenképpen néhány bekezdés erejéig célszerű rövid megemlíteni – a *túllárzásokkal szembeni fellépés*. Ennek is megvannak a maga jogi eszközei. Ezek lehetnek egyrészt a Kbt.-ben meghatározott eljárásjogi lehetőségek. Ilyen például az, hogy az ajánlatkérő meghatározhat az eljárást megindító felhívásában egy olyan értéket (egységárat, ajánlati árat vagy

³¹ A KDB D.507/14/2024. számú határozata, [30]

³² A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete.

³³ A KDB D.161/15/2019. számú határozata, [51].

³⁴ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [106].

³⁵ A KDB D.651/19/2016. számú határozata.

³⁶ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [109].

³⁷ A KDB D.683/13/2024. számú határozata, [106].

³⁸ Ld. a KDB D.683/13/2024. számú határozatának [109] pontját.

³⁹ Ld. pl. a KDB D.185/17/2025. számú határozatának [127] pontját. A döntést keresettel támadták.

⁴⁰ Ld. a Kúria Kfv.II.37.497/2015/4. számú ítéletét.

költséget), amelynek meghaladása esetén az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja az adott ajánlatot.⁴¹ Nemcsak az értékelési szempont alapján értékelésre kerülő ár képezheti korlátozás tárgyát, ugyanis „Egyes esetekben – például keretmegállapodás vagy más keretjellegű szerződés esetén – [...] felmerülhet az ajánlatkérő részéről az ezekben szereplő egyes tételek árának vagy költségének maximalizálására vonatkozó igény, a túlzottan magas árak vagy költségek elkerülése érdekében, annak ellenére, hogy az egyes tételek önállóan nem kerülnek értékelésre. A módosítással a jogalkotó ezt a lehetőséget kívánja megteremteni, kizárólag olyan esetekre vonatkozóan, ahol az egységárak (vagy egységköltségek) rögzítik az ajánlatkérőnek a szerződés alapján fizetendő ellenszolgáltatásra vonatkozó kötelezettségét.”⁴² A jogalkotó a vonatkozó szabály finomhangolását az egységárakra való kiterjesztést magában foglaló módosítással végezte el,⁴³ hiszen ezt megelőzően az ajánlatkérő jogsértően járt el akkor, ha nem az értékelésre kerülő ajánlati elem egészére írta elő a korlátozást. Korábban azt állapította meg például a KDB egy esetben, hogy „[a] Kbt. rendelkezései nem teszik lehetővé, hogy az ajánlatkérő a teljes ár valamely elemét, így a költségvetés valamely elemét maximalizálja, és erre tekintettel jogszerűen nem nyilváníthatja érvénytelenné az ajánlatkérő ajánlatát azért, mert annak egyes költségvetési elemei meghaladták az ÉNGY referenciaárakat.”⁴⁴ Azonban nem minden ilyen esetre kívánt a jogalkotó megoldást kínálni. Nem a törvényszöveg, hanem a módosító törvényhez kapcsolódó indokolás ad útmutatást arra nézve, hogy pontosan milyen szerződések kapcsán kívánja az árképzési mozgásteret szűkítő ajánlatkérői döntést lehetővé tenni a törvényhozás. Ugyanis „Az ármaximálás lehetősége az átalánydíjas szerződésekben szereplő, de nem az

ajánlatkérői ellenszolgáltatást rögzítő tételekre (például az árazott költségvetés egyes tételeire) nem vonatkozik.”⁴⁵ Vagyis minden esetben hangsúlyos, hogy a jogalkotó pontosan milyen elemekre, szerződésekre (keret jellegű szerződésekre, átalánydíjas szerződésekre) hogyan terjeszti ki, illetve nem terjeszti ki az árazás szabályozásának ajánlatkérői lehetőségeit.

A túl magas árakkal szemben nemcsak az érvénytelenség, hanem az eljárás *eredménytelenné* nyilvánításának – viszonylag új – eszköze is rendelkezésre áll. A törvényhozó 2023-ban emelte be ezt az ajánlatkérői döntésen alapuló, nem kötelező érvényű okot, hiszen eleve „nem eredménytelen az eljárás”, hanem „Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevő ajánlatában megadott ár vagy annak egyes összetevői alapján megállapítható, hogy a szerződéskötés a 2. § (4) bekezdésében foglalt alapelv súlyos sérelmét valósítaná meg.”⁴⁶ A jogalkotó úgy vélte, hogy ez az eredménytelenségi ok „Közelebb hozza a közbeszerzéseket a magánszereplők közötti szerződéses gyakorlathoz.”⁴⁷ Az előzőekben említett, a felhívásban előre meghatározandó érvénytelenségi ok esetén nehéz előre ilyen értékhátart megállapítani, így az eredménytelenség lehetőséget teremt a kifogásolható helyzetek utólagos kezelésére. Ez azonban nem parttalan, hiszen az ajánlatkérőnek nem elegendő a szubjektív véleményére hivatkozni, hanem átlátható, objektív módon alá kell tudni támasztani az álláspontját, például árszakértő véleményével, vagy „a piaci árakat alátámasztó, megfelelő módszertanon alapuló dokumentációval.”⁴⁸ Fontos, hogy „Az ajánlatkérő azonban csak abban az esetben élhet az eljárás eredménytelenné nyilvánításának jogával, ha ezt megelőzően biztosította az ajánlattevő részére annak lehetőségét, hogy bemutassa az általa

⁴¹ Ld. a Kbt. 73. § (6) bekezdés c) pontját, illetve 2026. január 1-jétől a 73. § (1) bekezdés j) pontját.

⁴² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴³ Ld. az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 22. §-át.

⁴⁴ A KDB D.147/21/2023. számú határozata, [70].

⁴⁵ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXVII. törvény 8. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴⁶ A Kbt. 75. § (2) bekezdésének h) pontja.

⁴⁷ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁴⁸ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

ajánlott ár arányosságát.”⁴⁹ Ennek megfelelően az ajánlatkérő az e jogalapra alapított eredménytelenségi döntést megelőzően köteles az érintett ajánlattevő számára megadni felvilágosításkérés útján annak lehetőségét, hogy bemutassa, az általa alkalmazott ár vagy annak összetevője igen is arányos, és ennek alapján a szerződéskötés nem okozná az említett alapelv sérelmét. Ha az ajánlatkérő alkalmazza ezt az eredménytelenségi jogalapot, akkor annak részletes okait köteles az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezésben ismertetni.⁵⁰

A jogalkotó 2023-ban tehát eredménytelenségi ok szabályozásáról döntött. Megemlíthető előzményként – jogtörténeti adalékként –, hogy a korábbi közbeszerzési szabályozás meglehetősen rövid ideig ismert olyan *érvénytelenségi okot*, amelyet ugyanúgy indokoláskérés és nem megfelelő ajánlattevői válaszadás alapozhatott meg, mint egy klasszikus aránytalanul alacsony ár esetében. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) ugyanis a következő szabályt tartalmazta hozzávetőlegesen másfél évig: „Ha az ajánlat kirívóan alacsonynak vagy *magasnak értékelt ellenszolgáltatást* tartalmaz, az ajánlatkérő az általa lényegesnek tartott ajánlati elemekre vonatkozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni.”⁵¹ Ehhez rendelte az érvénytelenség lehetséges jogkövetkezményét is, hiszen „Az ajánlatkérő köteles érvénytelennek nyilvánítani az ajánlatot, ha nem tartja elfogadhatónak és a gazdasági ésszerűséggel összeegyeztethetőnek az indokolást.”⁵² A jogalkotó azonban akként módosította a törvény szövegét,⁵³ hogy annak eredményeként az egyéb részletszabályok mellett már csak „kirívóan alacsonynak értékelt összesített ellenszolgáltatást” említett.

A két megoldást összevetve megállapítható, hogy a hatályos jogszabályhoz kapcsolódó törvényhozói döntés nem az érvénytelenségben, hanem az eredménytelenségben látja a túlárázásokkal szembeni hatékony fellépés egyik lehetséges eszközét. Az előbbi esetben ugyanúgy jogszabályi kötelezettség volt (lenne) az ár

„kirívóan magas” jellegének vizsgálata, mint az ellentétpárjának tekinthető alacsony áré. Olyan kötelezettség tehát, amely az érvénytelenséghez vezet szükségszerűen a megfelelő ajánlattevői indokolás hiányában. Ennek előnye, hogy az érintett ajánlat az érvénytelenné nyilvánítással „kijelthető”, tehát az eljárás eredményessége még megvalósítható, feltéve, hogy az ajánlatkérői értékelési előírások lehetővé teszik azt, hogy a túlzottan magas árnál alacsonyabb árat tevő ajánlattevő legyen nyertes pozícióban megjelölhető. Ezzel szemben az utóbbi esetben, vagyis az eredménytelenség esetében ajánlatkérői lehetőségről van szó. Nyilván az alapvető rendelkezések megfelelő értelmezésével és alkalmazásával válaszolható meg az arra vonatkozó kérdés, hogy az ajánlattevők vagy az ellenőrzést végző szervezetek kikényszeríthetik-e az eredménytelenségi ok alkalmazását, azaz, hogy mennyiben marad az ajánlatkérő döntési szabadságának határán belül ez az ok. Az ajánlatkérő nézőpontjából is lényeges azonban, hogy mikor, milyen feltételek mellett alkalmazhatja ezt, hiszen nem szolgálhat parttalan hivatkozási alapként támogatási szempontból nehezen kezelhető pénzügyi helyzetek megoldására, különösen nem úgy, hogy valójában nem is túlságosan magas, hanem aránytalanul alacsony az ár. Egy példaként említhető esetben az ajánlatkérő arra hivatkozott az összegezésben, hogy ha a legkedvezőbb árat ajánló ajánlattevővel kötne szerződést, akkor a projekt összköltsége olyan mértékben csökkenne le, hogy az ajánlatkérőnek a támogató irányába visszafizetési kötelezettsége keletkezne, és mindezt saját forrásból nem tudná finanszírozni. Az eljárást lezáró döntést megelőzően az ajánlattevőtől felvilágosítást kért a Kbt. 75. § (7) bekezdésére hivatkozással, hogy mutassa be az ajánlati ára arányosságát, mert szerinte a becsült értékhez és a fedezethez képest olyan mértékű volt az eltérés, ami már felveti a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérelmét. A tényállás teljességének ismertetéséhez hozzátartozik, hogy az ajánlattevő ajánlati ára lényegesen alacsonyabb volt az említett értékekhez képest. Ennek a felvilágosításkérésnek a tartalmát az ajánlattevő előbb előzetes vita-

⁴⁹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2023. évi XVI. törvény 2. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

⁵⁰ Ld. a Kbt. 75. § (7) bekezdését.

⁵¹ A Második Kbt. 2009. április 1-jétől 2010. szeptember 15-éig hatályos 86. § (1) bekezdése.

⁵² A Második Kbt. 86. § (5) bekezdése.

⁵³ Ld. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény 36. §-át.

rendezési kérelemmel, majd annak eredménytelenségét követően jogorvoslati kérelemmel vitatta. Az ajánlatkérő azonban a jogorvoslati eljárás eredményét nem várta meg, enélkül hozta meg az eljárást lezáró döntését az eredménytelenné nyilvánításról. Ezt a KDB úgy értékelte, hogy az ajánlatkérő nyilvánvalóan nem fejezte be a megkezdett eljárási cselekményét, pedig ez az eredménytelenségi ok szigorú vizsgálatot igényel. Tehát anélkül nyilvánította eredménytelenné a közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő, hogy megbizonyosodott volna az ajánlattevő ajánlati ára, illetve annak összetevője arányosságáról, pedig az ajánlattevőben meg volt a szándék a tisztázásra. Az ajánlatkérő a KDB megítélése szerint helytelenül járt el, mivel ha bebizonyosodik, hogy az ajánlat érvénytelen, akkor a bírálat folytatható, hiszen az eredménytelenség kizárólag akkor állapítható meg, amennyiben az utolsó érvényes ajánlat elfogadása ütközne a hivatkozott alapelvbe, az eredménytelenné nyilvánítás tehát szükségtelen volt. Az alapelv értelmezése körében egyrészt megállapították, hogy nem sérti azt, ha az adott feladatra kevesebb közpénz kerül elköltésre, továbbá ha az ajánlatkérő abban látná a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérelmét, hogy esetlegesen teljesíthetetlen vállalat miatti megghiúsulás okozna érdeksérelmet, úgy az aránytalanul alacsony ár vizsgálatára vonatkozó szabályokat kellene alkalmaznia. Ezért is tekintették helytelennek azt is, hogy az ajánlatkérő a felvilágosításkérés jogintézményét alkalmazta, hiszen az ajánlatkérő által leírt kétely egyértelműen az aránytalanul alacsony ár vizsgálatával azonosítható, ezért a felvilágosításkérésnek meg kellett volna felelnie az indokoláskérésre vonatkozó szabályoknak, függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő nem indokoláskérésnek, hanem felvilágosításkérésnek nevezte. Mivel az ajánlatkérő felhívása nem tartalmazott konkrét adatot vagy az indokolással szemben támasztott követelményt, ezért a jogsértés ebben a körben is megállapítható volt, hiszen túlzottan általános indokoláskérés nem felel meg az objektivitás követelményének, lehetőséget teremt a szubjektív elbírálásra arra tekintettel, hogy az ajánlattevő nem tudja, hogy mit milyen részletességgel

kell bemutatnia. Az eredménytelenségi jogalapot tehát nem megfelelően alkalmazta az ajánlatkérő, ami súlyos jogsértésnek minősült a KDB szerint.⁵⁴

A jogi eszközök mellett a jogalkotó *adminisztratív ellenőrző mechanizmusok* beiktatásáról és alkalmazásáról is dönthet. Ilyen például egyes építési beruházásokhoz kapcsolódóan az ún. *költségellenőrzés*,⁵⁵ amelynek célja az építőipari áremelkedések, valamint az ebből fakadó beruházási költségek kontroll alatt tartása, illetve a felelős közpénzgazdálkodás elősegítése okán valamennyi építési beruházás költséghatékony lebonyolításának elősegítése.⁵⁶ Ennek keretében például feltételes közbeszerzési eljárás folytatandó le, és az ellenőrzés hatálya alá tartozó építési beruházásra vonatkozó szerződés megkötésére csak a legkedvezőbb érvényes ajánlatra vonatkozó költségellenőrzést tartalmazó véleménye beszerzését követően kerülhet sor, de ugyanígy a szerződésmódosítások (pótmunkák) is ellenőrzés tárgyát képezhetik.

Végül megemlíthető, hogy a túlárakokkal szemben az is hatékony eszköz, ha a jogalkotó különböző kötelezettségekkel a minél szélesebb körű verseny kibontakoztatását kívánja előmozdítani. Így például az *egy-ajánlatos közbeszerzések* visszaszorítása érdekében állapítanak meg különböző részletszabályokat, ezen belül például az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához kapcsolódóan,⁵⁷ az ezzel járó adminisztratív terheket megfelelően, érdemben teljesíteni kell, és ezek elmulasztása „jelentős jogsértés”.⁵⁸ Ha egy ajánlattevő képes csak az ajánlattételre, és ennél fogva monopolhelyzetet élvez, akkor a túlárak esélyének jelentős kockázatával kell számolni.

Mindezekből az következik, hogy az arany középút elvének kell érvényesülnie a közbeszerzési eljárásokban, az ajánlattevői *árképzési szabadság sem korlátlan*. Ahogy Adam Smith (1723-1790) fogalmazott, „A monopolár mindig az elérhető legmagasabb ár. A természetes vagy a szabad versenyben kialakuló ár ezzel szemben az a legalacsonyabb ár, amelynél kevesebbet néha talán igen, de hosszabb időn át rendszeresen nem lehet elfo-

⁵⁴ A KDB D.299/17/2025. számú határozata, [14], [27]–[29], [34], [43].

⁵⁵ Ld. Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény 68. alcímét, valamint az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V. 12.) Korm. rendeletet.

⁵⁶ Az állami beruházások költségellenőrzésének részletes szabályairól szóló 98/2025. (V. 12.) Korm. rendeletet, [1].

⁵⁷ Ld. pl. az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet.

⁵⁸ Ld. a KDB D.164/13/2025. számú határozatának [74]–[76] és [100] pontjait.

gadni. Az előbbi tehát a vevőből kipréselhető legmagasabb, vagyis olyan ár, amelyet az feltehetőleg még hajlandó lesz megfizetni; a másik az a legalacsonyabb ár, amelyet az eladó még elfogadhat anélkül, hogy az üzletét meg kellene szüntetnie.”⁵⁹ Az sem kedvező, ha túlságosan alacsony ár, az sem, ha túlzottan magas. Számos kérdés adódik: mi a piaci ár? Mennyiben lehet tőle eltérni? Mi az ár és az érték viszonya? Vannak-e további etikai szempontok, amelyeket érvényesíteni lehet? Milyen objektív támpontokat határozhat meg a jogalkotó bizonyos területekre nézve, így például egyes ágazatok rezsióradíjai formájában? E kérdések megválaszolásának kísérletéhez a kiindulópontként szolgáló elméleti alapokat is fel kell vázolni; e feladatnak kívánnak a következő fejezetben foglaltak eleget tenni.

Gazdaságtikai és filozófiai támpontok

Az aránytalanul alacsony ár vizsgálata alapvetően árak és értékek, illetve ezekhez kapcsolódó *rendellenességek* azonosításáról, kölcsönös megfeleltethetőségéről és azok igazolásáról, alátámasztásáról szól. Ha az ajánlatkérő elfogadhatna irreálisan alacsony ajánlati árat, akkor *nyerészkedés*, illetve tisztességtelen haszon iránti igényre törekvés vádjával is lenne illelhető, megnyílna a lehetőség a szélsőséges gazdasági és versenykörülmények által *kikényszerített árak* kiaknázására, a gazdasági szereplőket egyre túlzóbb árversenyspirálba taszítva ezzel; az ilyen helyzet jól leírható a „lihegő” vagy „fojtogató verseny,”⁶⁰ illetve a „felfaló ár”⁶¹ kifejezésekkel. (Ez utóbbi ajánlattevői bevezetési kísérletét a KDB nem fogadta el.)⁶²

Ugyanakkor nem lehet megfedkezni arról sem, hogy létezik olyan, reális költségcsökkentésen és a költségekre ténylegesen fedezetet nyújtó társasági versenystratégia, amely az „*átfogó költségvezető szerep*” megszerzésére irányul jelentős befektetésekkel és a költségek érdemi csökkentését lehetővé tevő, a megszokottaktól eltérő iparági megoldások alkalmazásával. Ez a stratégia a hatékony méretű üzemegységek agresszív kialakí-

tására, a tapasztalatszerzés révén elérhető költségcsökkentés erélyes kikényszerítésére, a költségek általános ellenőrzésére, a marginális fogyasztók kerülésére, valamint az olyan területeken megvalósított költségminimalizálásra épül, mint kutatás-fejlesztés, vevőszolgálat, értékesítési hálózat, reklám. Az alacsony költségstratégiájának megvalósítása a legkorszerűbb berendezésekbe történő óriási tőkebefektetést, agresszív árpolitikát és indulási veszteségek elviselését követelheti a piaci részesedés kiépítése érdekében, a nagy piaci részesedés viszont megtakarítást tesz lehetővé a beszerzésben, ami tovább csökkenti a költségeket. Az alacsony költség pozíciója – ha egyszer sikerült megszerezni – nagy nyereséget biztosít, amelyet azután újra be lehet fektetni új berendezésekbe és korszerű eszközökbe, hogy megőrizze a már megszerzett költségvezető szerepet. Olyan megoldások alkalmazhatók, mint anyag-tartalom csökkentése, alkatrészek nagy mennyiségben rendelése, a gyártmányok moduláris áttervezése, iparági szokásoktól eltérő részszerelő üzemek és szállítószalagos szerelővonalak felállítása – ezekkel az árak 15%-kal is csökkenthetők. Ahogy egy vállalat hidraulikus berendezéseket előállító részlegének vezérigazgatója, Willis Fischer fogalmazott: „Nem arra törekedtünk, hogy olyan gépet fejlesszünk ki, amely számottevően jobb, mint bármelyik másik, hanem olyat akartunk, amelyet igazán egyszerűen lehet előállítani, és árát szándékosan alacsonyan szabtuk meg.” A versenytársak azt nehezményezték, hogy a cég piaci részesedést „vásárolt” csekély nyereségkulcsért cserébe, a vállalat viszont tagadta ezt a vádat.⁶³ Léteznek tehát olyan árképzési stratégiák, amelyek nem a rövid távú, nagy profitra irányulnak, hanem más célokra: piaci erő megvédésére, fenntartására a profit maximalizálása érdekében.⁶⁴ A hosszú távú ügyfél-elégedettség vagy más mennyiségorientált célok elérésére irányuló árképzés profitorientáltnak tekinthető, mivel a rövid távú profit hosszú távú haszonra váltható. Ilyen logika mellett azonban a hosszú távú megtérülési vagy

⁵⁹ Smith, Adam: A nemzetek gazdagsága (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 110–111. o.

⁶⁰ Földes Béla: Társadalmi gazdaságtan elemei, I. (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. kiadása, Budapest, 1905) 52–55. o.

⁶¹ Ld. a KDB D.407/12/2012. számú határozatát.

⁶² Az ajánlattevő „[a] Kbt. rendszerében ismeretlen és alkalmazhatatlan kifejezést kívánt bevezetni az eljárásba a 'felfaló ár' kifejezéssel.” A Kúria Kfv.II.37.690/2015/5. számú ítélete, a felülvizsgálati ellenkérelemben kifejtett álláspont.

⁶³ Porter, Michael E.: Versenystratégia (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006) 56–57. o.

⁶⁴ Guiltinan, Joseph P. – Gundlach, Gregory T.: Aggressive and Predatory Pricing: A Framework for Analysis. Journal of Marketing, 1996/3., 90. o.

megtérülési időszakot nehéz lehet pontosan kiszámítani, és az ilyen haszon profit jellegét nehéz lehet egyértelműen azonosítani.⁶⁵ Mindaddig, amíg a versenyjogi kereteket megtartják, addig ez a stratégia is alkalmazható, és hatással lehet az árakra, a versenykörülményekre.

Az aránytalanul alacsony árra vonatkozó szabályok alkalmazásával a közbeszerzések területén azonban „[m]egakadályozható, hogy az ajánlattevők a közbeszerzés által biztosított kiélezett versenyhelyzetben – a saját pénzügyi, gazdasági stabilitásukat is veszélyeztetve – olyan kötelezettséget vállaljanak, amelyet később az eljárás nyerteseként már nem tudnak teljesíteni. A túlzottan alacsony ár negatív piaci hatásokat eredményez, valamint az eljárást lezáró szerződés nem megfelelő teljesítése esetén sértheti az ajánlatkérő érdekeit.”⁶⁶ Akárcsak az ajánlattevők árfelhajtó magatartásai, úgy a szélsőséges versenyhelyzetre építő, azt kihasználni szándékozó ajánlatkérői célkitűzések is helyteleníthetők. Viszont szükséges ezen állítás gazdasági és filozófiai megalapozása is, hiszen ezek is hasznos támpontként szolgálhatnak a jogi szabályozás megértéséhez.

Az egyik fő kérdés az, hogy egyes tárgyaknak, szolgáltatásoknak mekkora a tényleges értéke, és van-e olyan erkölcsi követelmény, amely iránytűként szolgálhat ennek meghatározásában? Valamilyen egyensúlyi helyzetet kell találni, ugyanis „Értéket kell adni azért, hogy értéket nyerhessünk.”⁶⁷ Viszont „Azt mondjuk: csak akkor hozunk pénzbeli áldozatot – ami számunkra önmagában terhes –, ha megfelelő ellenértéket kapunk érte. Ezen áldozat bármely megkurtítását pozitív nyereségként tartjuk számon.”⁶⁸

Az egyik lényeges kérdés tehát az *érték és az ár viszonya*. Olyan gondolatokat kell ebben a körben megemlíteni, amelyek azt vizsgálják, hogy miképpen viszonyulhat a kettő egymáshoz, hogyan válhat el a kettő egymástól, ha

egyáltalán elválhat. Ennek megfelelően tisztázni szükséges, hogy mi is az „érték” és az „ár” fogalma. Értékek „[a] környező világ objektumainak társadalmi meghatározottságai, amelyek kifejezik a tárgyak pozitív vagy negatív jelentőségét az ember és a társadalom számára.”⁶⁹ Vizsgálható, hogy az adott tárgy értékét mi határozza meg: a ritkaság, a kereslet és a kínálat, az iránta érzett vágy vagy az érte hozandó áldozat, a remélt nyereség mértéke, de az adott körülmények is döntő hatásúak lehetnek (például az éhező ékszert ad egy darab kenyérért).⁷⁰

Legegyszerűbben fogalmazva, az ár azt fejezi ki, hogy mennyiért válik elérhetővé az ügylet tárgya. Egyrészt „Az, hogy egy dolog tisztán gazdaságilag ér valamit, annyit jelent, hogy ér valamit számomra, azaz kész vagyok odaadni érte valamit.”⁷¹ Másrészt „...a dolgokért valamivel fizetni kell: a várakozás türelmével, a keresés fáradságával, a munkaerő ráfordításával, valami más módon kíváncsiságról való lemondással. Ár nélkül tehát – az árak most ebben a tág értelmében – nincs érték.”⁷² Vagyis „[a] tárgyak gazdasági értéke abban a kölcsönös viszonyban rejlik, amelybe mint kicserélhetők egymással lépnek. [...] Valamely áru pénzben kifejezett ára a kicserélhetőség mércéjét jelenti, mely közte és a többi áru összessége között fennáll.”⁷³ Modern fogalomhasználattal élve, „A nominálár az, amit rendszerint az árak szoktunk tekinteni. Ez szerepel az árcédulákon. [...] Bár az árcédulákon a nominálárak vannak feltüntetve, ezek nem azok az árak, amelyek a gazdasági döntések meghozatalakor számításba jönnek. Amikor például eldöntjük, hogy vegyünk-e kerékpárt, nem is annyira a kifizetendő dollárok mennyisége számít, hanem az az áldozat (vagyis egyebekről való lemondás), amelyet meg kell hoznunk a bicikli megvételekor.”⁷⁴ Karl Marx (1818-1883) bájos hasonlata szerint az árak „szerelmes szemek, amelyekkel az áruk a pénzre kacsintanak”, és az árak meg-

⁶⁵ Guiltinan – Gundlach: i. m. 91. o.

⁶⁶ A Fővárosi Bíróság 7.K.30.843/2010/10. számú ítélete. Ld. még pl. a Fővárosi Bíróság 7.K.31.548/2010/14. számú ítéletét.

⁶⁷ Simmel: i. m. 46. o.

⁶⁸ Simmel: i. m. 138. o.

⁶⁹ Szigeti Györgyné – Vári Györgyné – Volczer Árpád: Filozófiai kislexikon (Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1976) 91. o.

⁷⁰ Simmel: i. m. 59–60. o.

⁷¹ Simmel: i. m. 68. o.

⁷² Simmel: i. m. 69. o.

⁷³ Simmel: i. m. 109. o.

⁷⁴ Kohn, Meir: Bank- és pénzügyek, pénzügyi piacok (Osiris Kiadó, Budapest, 1998) 661. o.

mutatják, hogy a pénz mennyi áruvá tud válni, illetve megmutatják az átváltozási képesség korlátait.⁷⁵ (Az ár „Valamely árunak pénzben kifejezett értéke.”)⁷⁶ Warren Buffett amerikai befektető és üzletember pedig úgy fogalmazott, hogy „Az ár amit fizetsz; az érték az, amit kapsz.” („Price is what you pay; value is what you get.”)⁷⁷ Vannak olyan jogi rendelkezések továbbá, amelyek az „érték” helyett az „ár” fogalmát használják, így elméleti különbséget kell tenni a kettő között annak ellenére, hogy ezek néha szinonimaként is megjelennek. Például, egy adójogszabály úgy fogalmaz, hogy „a szokásos piaci érték az az ellenérték (ár, kamat), amelyet...”⁷⁸

A kettő fogalom (érték és ár) fedheti egymást, de az ár a tényleges értéknél alacsonyabb és magasabb is lehet, amely felvet különböző etikai, erkölcsi szempontokat. A jognak és a filozófiának ugyanis össze kell egyeztetnie erkölcsi, magasabb rendű követelményeket az árképzés szabadságával, és ez utóbbit korlátozhatja a jogrendszer különböző tilalmakkal, jogintézményekkel. Ebben a körben említhető a filozófiai, illetve vallási alapokon nyugvó iustum pretium elmélete vagy éppen a jog világába tartozó laesio enormis („felén túli sérelem”).⁷⁹ Nemcsak tilalmak, hanem bátorítások, ösztönző kezdeményezések is léteznek, ilyen például a méltányos kereskedelem támogatása.

Az érték és az ár is olyasmi, amely természeténél fogva ingadozó. Valaki olcsóbban, valaki drágábban adja el a vagyontárgyát, a körülmények nyomása is döntő. Ha a bíróságok meg akarnák fejteni az ilyen ügyletek sajátosságait, akkor könnyen zavarba taszítanak mindent.⁸⁰ Simmel rámutatott arra is, hogy vannak esetek, amikor csak látszólagos az érték és az ár eltérése, mert valamilyen formában fennáll valamilyen egyensúly,

ugyanis „[n]incs olyan eset, amikor valamelyik szerződő fél olyan árat fizet, amely az adott körülmények között túl nagy számára a megszerzett dologért.”⁸¹ Idézte Chamisso versét, amelyben a rabló az áldozatát arra kényszeríti, hogy az óráját és a gyűrűjét három petáért adja el neki. Simmel szerint ebben az esetben a cserébe kapott áru – ami nem más, mint a rablás áldozatának élete – valóban megéri az árat. Másik példája szerint senki sem dolgozna éhbérért, ha tényleges helyzetében ezt a bért nem részesítené előnyben a nemdolgozással szemben.⁸² Vagyis – hacsak nem valamilyen adminisztratív, árazási vagy árképzési tévesztés merül fel az ajánlattevő oldaláról – egy aránytalanul alacsonynak ítéltető árat alkalmazó ajánlattevőnek jó oka van arra, hogy e körbe sorolható ellenszolgáltatást ajánl meg. Lehet, hogy még a nyereség nélküli, önköltséget fedező áron, vagy éppen már veszteséggel is „megérné” számára a szerződéskötés jogának elnyerése, mert ezzel is időt nyer, és aki időt nyer, az életet nyer, lehetőséget kapva ezzel a vállalkozást sújtó krízis túlélésére – és ez lehet az éhbér vagy az említett „három peták” tényleges ellenértéke a gazdasági szereplő számára, emellett lehet, hogy az aláírt szerződés birtokában lehetőséget kaphat áremelés érvényesítésére egy szerződésmódosítás keretében. Ha tehát egy adott piaci szegmensben a kereslet radikális mértékben visszaesik, akkor számolni kell azzal, hogy az ajánlattevők az ajánlati áraik mérséklésének irányába mozdulnak el, átgondolják az árképzési, árazási stratégiájukat, és a túlélést helyezik előtérbe, minimalizálva vagy feláldozva a profitot a piacon maradás érdekében. Vagyis nyilvánvaló, hogy nem az ajándékozás, az önzetlen adakozás vagy céltalan nagyvonalúság vezeti az alacsony árral számoló ajánlattevő szándékait. Ha az aján-

⁷⁵ Marx, Karl: A tőke (Szikra, Budapest, 1955) 109. o.

⁷⁶ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 236. o.

⁷⁷ Hagstrom, Robert G.: The Warren Buffett Way (John Wiley & Sons, Hoboken, 2004) 121. o.

⁷⁸ Ld. a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 9. pontját.

⁷⁹ Ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:98. §-át a feltűnő értékaránytalanságról. „A szerződés ez okból való megtámadása – ahogyan azt a Kúria már számos döntésében kifejtette – nem szolgálhat az utóbb megbánt szerződéstől való szabadulás, vagy a kikötöttnél kedvezőbb szerződési feltételek kikényszerítésének eszközéül. Az új Ptk. ezt a kialakult bírói gyakorlatot azóta már törvényi szintre emelte...” A Kúria Pfv.VI.21.377/2015/11. számú ítélete.

⁸⁰ Zimmermann, Reinhard: The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition (Oxford University Press, Oxford, 1996) 265. o.

⁸¹ Simmel: i. m. 71. o.

⁸² Simmel: i. m. 71. o.

latkérő elfogadná ezt az „ajándékot”, akkor azzal ő, az államháztartási vagy éppen a társadalmi érdekek sérül-
nének, hiszen lehet, hogy a szerződés teljesítése azon az
áron megvásárol, a közterheket nem fizetik meg, vagy
éppen az alvállalkozók nem jutnak hozzá az őket
megillető ellenértékhez. Nem véletlen, hogy a német
nyelvben például a „Gift” szó kettős jelentéssel bír:
egyrészt „méreg”, másrészt „ajándék” jelentése is van.⁸³
Simmel azt is lehetségesnek tartja, hogy a társadalmilag
rögzített csere előfutára nem az egyéni csere, hanem
más birtokváltoztatási mód volt, például a már említett
rablás, így az egyének közötti csere – vagyis egy
szerződés – nem volt más, mint egyfajta békeszer-
ződés.⁸⁴ Ezzel szemben egyébként *Émile Durkheim*
(1858-1917) a szerződést – amely a csere jogi formája –
inkább fegyverszünetnek tartja: „A szerződés csak tö-
rékeny fegyverszünet, csak egy időre függeszti fel az
ellenségeskedést. Kétségtelen, hogy bármilyen pontos is
egy szabályozás, mindig sok huzakodásnak hagy
teret.”⁸⁵ A béke, fegyverszünet körében a hadüzenet
jellegre mutatott rá egyébként *Marcel Mauss* (1872-1950),
abból kiindulva, hogy az ajándékozás kötelezettsége
segít megérteni a csere alapját: az adás megtagadása, a
meghívás elmulasztása, akár csak az elfogadás visszau-
tasítása, egyenlő egy hadüzenettel, hiszen ezek a szövet-
ség és a közösség kötelékének elutasítását jelentik.⁸⁶
Emellett az ajándék kötelezi a fogadó felet is, veszélyes
is lehet rá attól függően, hogy ki mit vár a másiktól
cserébe ténylegesen, így az ajándék lehet „mérgezett” is,
figyelemmel a német „Gift” szó említett kettős jelenté-
sére (méreg-ajándék).⁸⁷ Vagyis az alá nem támasztott, az
ajánlatkérő által a bíráló időszakában ki nem vizsgált
ajánlati ár elfogadása és szerződéses (ellen)értékké
emelése – mint egy „mérgezett ajándék” – megbosszul-
hatja magát eltérő módokon a jövőben. Ilyen értelemben
az ár aránytalanul alacsony jellegének vizsgálata és
szükség szerinti, az ajánlat indokolt és kellően
alátámasztott érvénytelenné nyilvánításában megnyil-

vánuló visszautasítása a jövőbeli kockázatok és jogviták
kiküszöbölésének eszköze a szerződés megkötését meg-
előzően, így az e körben megállapított jogi kötelezett-
ségek biztosíthatják, hogy a szerződések ne csak a
későbbi vitákat és további követeléseket magukban
hordozó „fegyverszünetek”, hanem tényleges „béke-
szerződések” is legyenek. Fontos ugyanakkor megje-
gyezni, hogy ha valamely fél legyőzött, akkor a
békeszerződés is kényszer, tehát nyilván hátrányos lesz
számára. *Guglielmo Ferrero* (1871-1942), a nagy olasz tör-
ténétníró úgy fogalmazott, hogy „Minden békeszerződés
a legyőzöttnek valamiféle kényszerítését foglalja magá-
ban. De ugyanakkor a lelkiismeret elemi követelménye
az, hogy csak szabad beleegyezésből születhet kötele-
zettség... Az igazi békekötés tehát... csakis azon az
ellentmondáson keresztül válik lehetségessé, hogy egy
természeténél fogva kényszerjellegű aktushoz elég sza-
badságot s a követelt áldozatokhoz elég előnyt vegyít-
sünk ahhoz, hogy a szerződés erkölcsi kötelezett-
ségvállalássá lehessen, s a legyőzöttnek is inkább
érdekében álljon tiszteletben tartani, mint megszegni
próbálni.”⁸⁸ Ezt a megközelítést is érdemes a szélső-
sleges versenykörülmények között ajánlatot tevő és a
közbeszerzési szerződések elnyerésére vonatkozó szük-
ségnek kiszolgáltatott gazdasági szereplők szempontjá-
ból átgondolni.

Szembesülni kell azzal a különösen hangsúlyos kérdés-
sel is, hogy mi szolgálhat objektív mérceként, ha szol-
gálhat egyáltalán bármilyen adat, körülmény ekként.
Az értékek és az árak szubjektivitáson alapulnak, kinek
mi mennyit ér meg, az átlagárak is „[a]z állandó szub-
jektív mérlegelések nyomán, azok párlataként jönnek
létre.”⁸⁹ E „párlatok” olyan közbeszerzési eljárásokban,
ahol számos ajánlat áll rendelkezésre, rendkívül fonto-
sak lehetnek viszonyítási pontként. De ahogy ezek is
igen eltérőek lehetnek, igen nagy szóródást mutathat-
nak, akár a becsült értéktől, akár az azt megalapozó

⁸³ Mauss, Marcel: *The Gift. The form and reason for exchange in archaic societies* (Routledge, London, 1990) 80–81. o.

⁸⁴ Simmel: i. m. 77. o.

⁸⁵ Durkheim: i. m. 363. o., 376. o.

⁸⁶ Mauss: i. m. 17. o.

⁸⁷ Mauss: i. m. 80–81. o. A pénz kapcsán vö. „Az olyanfajta gátló képzetek, hogy például meghatározott pénzhez ’vér tapad’, vagy
átok ül rajta, szentimentális érzelmek, s a pénz fokozódó indifferenciájával – tehát amiatt, hogy a pénz egyre inkább pusztán pénz
lesz – teljesen jelentésüket veszítik. Az a tisztán negatív meghatározás, hogy a pénz felhasználását nem határozza meg semmiféle
olyan tárgyi vagy etikai megfontolás, mint a tulajdon más fajtáinak esetében...” Simmel: i. m. 553. o.

⁸⁸ Bibó István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága* (Argumentum Kiadó, Budapest, 2011) 123. o.

⁸⁹ Simmel: i. m. 139. o.

indikatív ajánlatoktól is jelentős mértékben különbözhetnek, tehát – ahogy a későbbiekben látható lesz – a becsült érték is sajátos szerepet tölt be a viszonyítási pontok rendszerében úgy, hogy a joggyakorlatnak figyelembe kell venni például az inflációs környezetet vagy az egyes szektorokat (például építőipart) érintő rendkívüli drágulásokat. Mi alapján lehet felállítani egy adott közbeszerzési eljárásban egy olyan értékhatárt, küszöbértéket, amely alatt egy adott ajánlati ár az aránytalanul alacsony jelleg gyanújával illethető? Ezek a kérdések a későbbiekben részletesen tárgyalásra kerülnek.

Az igazságos (méltányos) ár koncepciója és az igazságos csereértékek

Évezredek óta foglalkoztatja a filozófusokat, jogtudósokat és később a közgazdászokat, szociológusokat az az elméleti kérdés, hogy mi az igazságos csereérték? Vagyis mi az az ár (pretium), amelyet követelni és ajánlani igazságos? Ezek részletes ismertetése meghaladná a rendelkezésre álló, illetve a célul tűzött kereteket, azonban néhány irányadó támpontként használható megközelítés röviden megemlíthető az aránytalanul alacsony árhoz kapcsolódó elméleti háttér megvilágítása érdekében.

A középkor előtt „A római jog alapvetően szabad kezett engedett az eladó és a vevő számára a pretium mértékének megállapítása terén, az antik jogtudósok ugyanis természetesnek tartották, hogy a szerződő partnerek a vételnél kölcsönösen ügyeskedve igyekeznek a számukra leginkább kedvező pretiumot kialakítani.”⁹⁰ Vagyis „[a]z adásvételnél természetesen meg van engedve, hogy ami többet ér, azt olcsóbban vegyünk meg, s ami kevesebb értékű, azt drágábban adjuk el.”⁹¹ A korszerű piacgazdaságokban – a hatósági árszabástól és a különböző monopóliumoktól eltekintve – a piac törvényei uralkodnak, amelyek sokszor könyörtelenek

a gazdasági szereplőkkel, vagy éppen a vásárlókkal szemben, és ezek határozzák meg az árakat, függetlenül attól, hogy ki milyen helyzetben van. Nincsenek tekintettel arra, hogy a piaci körülmények folytán a vállalkozás a terméke előállításának költségére sem tarthat igényt, mert olyan vételárat kénytelen kínálni, de arra sem, ha a vásárlók csak magasabb árakon tudnak hozzájutni az árukhoz, szolgáltatásokhoz. A piac „láthatatlan keze” – ahogy Adam Smith fogalmazott – lehet, hogy sok kérdésre választ adhat, azonban számosat közülük nyitva is hagy. Max Weber (1864-1920) úgy fogalmazott, hogy „A racionális gazdaság szakszerű üzemeltetést jelent. Pénzbeli árakhoz kell igazodnia, ahogyan azok a piacon az emberek közötti érharcokban kialakulnak. [...] A pénz ugyanakkor a legelvonatibb és 'legszemélytelenebb' dolog, ami csak a világon létezik.”⁹² A piaci ár viszont nem feltétlenül igazságos, nem zárja ki azt, hogy valamely fél nem használta ki a másik szorult helyzetét vagy éppen a tudatlanságát. Az ingadozó, piacspekulatív árak lehetnek „rablóárak” („Räuberischer Preis”),⁹³ vagy a nehézségeket, illetve tudatlanságot (az információs aszimmetriát) kihasználó „zsarolóárak” („Wucherpreis”).⁹⁴ Ugyanakkor „A felek egyetértése még nem tesz igazságossá egy kikötést, amely önmagában nem az, és vannak az igazságosságnak olyan szabályai, amelyeknek megsértését akkor is meg kell akadályoznia a társadalmi igazságérzetnek (*justice sociale*), ha az érdekeltek beleegyeztek.”⁹⁵

Ezzel szemben szükségessé vált egy olyan koncepció kidolgozása, amely vallási, filozófiai, illetve etikai meg-alapozottsággal kívánt a változó világ kihívásaira választ adni, tekintettel arra, hogy „[a] szabadverseny nem tudja a gazdaságot szabályozni, bár kellő határok közt jogosult és kétségtelenül hasznos lehet.”⁹⁶ A szabad alkura épülő rendszerrel szemben, a gyengébb, kiszolgáltatottabb felet védő, vallási és etikai megfontolásokon alapuló elméleti megoldások iránti igény –

⁹⁰ Jusztinger János: A certum pretium határain: az ármeghatározás különös módjai a római jogban. Jura, 2014/1. sz., 98. o.

⁹¹ Menyhárd Attila: A jóerkölcsbe ütköző szerződések (Gondolat Kiadó, Budapest, 2004) 55. o.

⁹² Weber, Max: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme (Gondolat, Budapest, 1982) 350. o.

⁹³ Schäfer, Heinrich Wilhelm: Die Taufe des Leviathan. Protestantische Eliten und Politik in den USA und Lateinamerika. (Bielefeld University Press, Bielefeld, 2021) 739. o.

⁹⁴ Nuttinger, Hans G. – Hecker, Christian: Gerechtigkeit in der Ökonomie – ein unlösbarer Widerspruch? Leviathan, 2008/4., 545. o.

⁹⁵ Durkheim: i. m. 221. o.

⁹⁶ Pius pápa, XI.: XI. Pius pápa „Quadragesimo anno” kezdetű apostoli levele a társadalmi rend megújításáról (Szent István Társulat, Budapest, 1942) 49. o.

tekintettel a pénzgazdálkodás elterjedésére, a nagy vagyonok megjelenésére és a jogtalan gazdagodások elterjedésére – a középkorban⁹⁷ felmerült, és ezek kidolgozásában a *skolasztikus filozófia* rendkívül fontos feladatot vállalt. Elsősorban Aquinói Szent Tamás (1226–1274) neve említendő meg ebben a körben, hiszen a kiindulópont az, hogy a mástól kapott valamilyen műért vagy munkáért fizetett jutalom az valamiféle ár, és igazságos árat fizetni igazságos cselekedet.⁹⁸ Az említett tisztességtelen haszon, a másik kárára elérhető indokolatlan nyereszkesedés kiküszöbölése mint alapvető etikai elvárás az árképzéssel szemben állít elvárásokat. A részletek, különböző példázatok és a Tomista tanok eltérő értelmezési lehetőségei és a kapcsolódó viták elemzésének ismertetése nélkül fontos támpont a költségfedezés igénye,⁹⁹ kiegészítve egy szerény, minimális, tisztességes megélhetést biztosító nyereséggel, ami azt jelenti, hogy „[a]z árban csak a termelési költségek és egy minimális haszon jelenhet meg. A piaci konjunktúra kihasználása a nagy nyereségek érdekében is bűnös uzsora, *turpe lucrum*.”¹⁰⁰ Megjegyzendő, hogy a költségek fedezésének említése – a profit kérdését érintetlenül hagyva – a közbeszerzési joggyakorlatban is meg szokott jelenni. („Aránytalanul alacsony ajánlati ár esetén az indoklaskérés és indokolásnyújtás jogintézménye arra szolgál, hogy az ajánlatkérő megvizsgálja, hogy az ajánlati ár az aránytalan alacsonyysága esetén is tartalmaz minden lényeges költséget.”)¹⁰¹

A *iustum pretium* olyan kereteket jelöl ki tehát, amelyek megakadályozzák azt, hogy valaki a másik kárára túlzott haszonra tegyen szert. A család, piszkos hasznót (*turpe lucrum*) tiltotta az egyház, akárcsak a kamatot (különösen az uzsorát), továbbá nem az elérhető nyereség maximalizálására, hanem „méltányos” árra kellett törekedni. Így nem elfogadható például az, ha valaki

aratás vagy szüret idején olcsón felvásárolja a termést azért, hogy később felárral adja tovább.¹⁰² A piaci ár lehet igazságos, de az igazságos ár nem feltétlenül felel meg a piaci árnak. A közfelfogás szerint a kamat elfogadható, ha nem uzsora, a vállalkozói profit is, ha nem kizsákmányoló vagy nem spekuláns, a munkából származó jövedelem, ha nem álmunkából vagy álláshalmozásból származik. A fogalmak azonban hiányoznak: mi az aránytalan, mi a kizsákmányoló, mi a méltányos?¹⁰³ Ezek olyan általános kérdések, amelyek végigkísérik az aránytalanul alacsony árra vonatkozó közbeszerzési szabályok alakításának és alkalmazásának sajátos útját is, amelyekről a későbbiekben természetesen részletebben szó lesz.

Közbeszerzési jogi aspektusok

A fenti általános elméleti kérdések, etikai támpontok tárgyalását követően célszerű a tételes jogi szabályozás és gyakorlat részletes elemzését megelőzően néhány főbb, az árakkal kapcsolatos közbeszerzési jogi szempontot is tárgyalni.

Rendkívül hangsúlyos követelmény, hogy *nem a legolcsóbb ajánlat kiválasztására kell összpontosítani*. Ugyanis a 2014-es új közbeszerzési irányelvek szemléletváltást eredményeztek, hiszen immár nemcsak azt kell biztosítani, hogy az uniós vállalkozások egyenlő eséllyel férjenek hozzá a tagállamok közbeszerzéseéhez. „A jogalkotó részéről előtérbe került az a megközelítés, hogy az ajánlatkérőknek a különböző stratégiai célok megvalósítására, elsődlegesen az innováció és a különböző szociális célkitűzések (e körben a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), illetve a társadalmi érdekek hangsúlyosabb megjelenítésére kell törekedniük a közbeszerzési eljárásokban.”¹⁰⁴ (Emellett „[A] közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora” is).¹⁰⁵ Az

⁹⁷ Heller Farkas: A közgazdasági elmélet története (Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T., Pécs, 1943), 3–4. o.

⁹⁸ Busuttil, Salvino: A Comparative Note on the Social Concept of Work in Aquinas and in Recent Papal Documents. *Journal of the Faculty of Arts*, 1972/1. sz., 81. o.

⁹⁹ Koehn, Daryl – Wilbratte, Barry: A Defense of a Thomistic Concept of the Just Price, *Business Ethics Quarterly*, 2012/3., 501–502. o.

¹⁰⁰ Kislégyi Nagy Dénes: Bevezető a közgazdaságtanba (Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, Pécs-Budapest, 1939), 43. o.

¹⁰¹ A KDB D.189/22/2025. számú határozata, [43]

¹⁰² Nagy Balázs: Távolági kereskedelem, városfejlődés és ipari termelés. In: Klaniczay Gábor: Európa ezer éve. A középkor (Osiris Kiadó, Budapest, 2005) 330. o.

¹⁰³ Bibó István: A pénz. In: Dénes Iván Zoltán: Bibó István összegyűjtött írásai 1. Az európai politikai fejlődés értelme (Kalligram Kiadó, Budapest, 2016) 80–81. o.

¹⁰⁴ A KDB D.415/12/2017. számú határozata.

¹⁰⁵ A 2014/24/EU irányelv (95) preambulumbekkezdése.

EUMSZ 11. cikke is általános követelményként fogalmazza meg, hogy a környezetvédelmi előírásokat be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába, végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. Ennek megfelelően a 2014/24/EU „[i]rányelv pontosítja, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a környezetvédelemhez és a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor biztosítja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg.”¹⁰⁶ Így a közbeszerzések alkalmasak arra, hogy a fenntarthatóságra törekvés jegyében olyan szempontokat vegyenek figyelembe az ajánlatkérők, amelyek hosszú távon gazdasági, környezetvédelmi és szociális előnyökkel járnak még abban az esetben is, ha azok megvalósítása csak magasabb ár mellett lehetséges. Így a Kbt. előírja a minőség alapú kiválasztás érdekében, hogy az ajánlatkérő főszabály szerint köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására (például minőségi, műszaki érték, környezetvédelmi, fenntarthatósági, szakemberek képzettségének pontosítására), a legalacsonyabb ár csak kivételesen alkalmazható.¹⁰⁷ E körben tekintetbe kell venni egyrészt, hogy „[a] bírálati szempontok jogszabályoknak megfelelő és az ajánlatkérői elvárásokat tükröző meghatározása nagyon fontos a közbeszerzési eljárás előkészítése során, hiszen az ajánlatkérő az érvényes ajánlatokat ezen szempont alapján értékeli és választja ki az eljárás nyertesét.”¹⁰⁸ Másrészt pedig azt, hogy „A Döntőbizottság egyetértett azon ajánlatkérői érveléssel, hogy az értékelési szempont kihat a döntésre, tehát a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvét figyelembe véve, csak olyan értékelési szempontot lehet meghatározni, amely az értékelés időpontjában ellenőrizhető és számon kérhető, viszont azt nem osztotta, hogy az ár az egyetlen szempont, ami ténylegesen értékelhető a bírálat során.”¹⁰⁹

Ennek megfelelően említhető meg a *méltányos kereskedelem* (*fair trade*) is, ugyanis a kiszolgáltatottak fizetségeit leszorító szabad kereskedelemmel szembeállítható

a méltányos kereskedelem. Az ebből származó termékek előnyben részesítése esetén ugyanis a vásárló hajlandó magasabb árat kifizetni, mert a tisztességes feltételekkel gyártott árut „értékesebbnek” tartja azért, hogy a fejlődő országokban dolgozó vagy termelő hozzájut a munkájának megfelelő ellenértékéhez (például a varrónő vagy a kávétermesztő), így bár kevésbé kifizethető, de nem kevésbé erős értéket biztosít a méltányos kereskedelem.¹¹⁰ Az adott személy tehát olyan módon kíván fogyasztani, hogy bár ugyanazt a terméket – szabad kereskedelmi feltételek mellett – olcsóbban is megvásárolhatná, mégis szubjektív megítélése folytán értékesebbnek és kívánatosabbnak gondolja a méltányos kereskedelemről származó árut. Megjegyzendő, hogy nemcsak egyéni vásárlások, hanem közpénzből megvalósuló közbeszerzések esetén is szempont lehet az, hogy csak méltányos kereskedelemről származó termékkel lehet teljesíteni, figyelemmel a fenntarthatósági törekvésekre is.¹¹¹

Van azonban a Kbt.-ben olyan helyzet, amikor kifejezetten lehetőséget kaphat az ajánlatkérő arra, hogy kiaknázza valamely gazdasági szereplő helyzetét, és ezáltal áron alul vásároljon. Így egy újabb sajátos példa említhető: mit szólna egy Tomista ahhoz az esethez, amikor egy vállalkozó felhagy a tevékenységével és végkiárusítást tart? Ha az eladó áron alul adja el az áruját, akkor a vevők igazságtalanul járnának el, ha ezen az áron vennék meg a készletet? A neoklasszikus közgazdászok e kérdésre nemmel felelnének, ugyanis szerintük a piac a versenyfeltételek mellett hatékonyan működik, és az eladókat a piaci értéküknek megfelelően jutalmazza. Akik pedig nem tudnak vevőket vonzani a kedvező áraikkal, azoknak nincs erkölcsi joguk a piacon lenni, a hatékonyabbak kiszorítják a kevésbé hatékonyakat, és ez a társadalom javát szolgálja. Ezzel szemben más megközelítés állna összhangban a tamási tanokkal, az sokkal humánusabb lenne. Bár senkinek nincs joga ahhoz, hogy a piaci viszonyokkal szemben védeltséget élvezzen, az eladónak – mint emberi lénynek és a közösség tagjának – joga van a tisztességes élethez. Egy igazságos vevő nem fokozná a nyomást a

¹⁰⁶ A 2014/24/EU irányelv (91) preambulumbekzdése.

¹⁰⁷ Ld. a Kbt. 76. § (5) bekezdését.

¹⁰⁸ A KDB D.338/17/2019. számú határozata, [48].

¹⁰⁹ A KDB D.338/17/2019. számú határozata, [50].

¹¹⁰ DeCarlo, Jacqueline: *Fair Trade and How It Works* (Rosen Publishing Group, New York, 2011) 13–14. o.

¹¹¹ Ld. pl. az Európai Unió Bíróságának C-368/10. számú ítéletének [91] pontját, ECLI:EU:C:2012:284.

jobb alku érdekében, hanem inkább többet fizetne azért, hogy az eladó új vállalkozásba kezdhesen, vagy hogy legalább fent tudja tartani magát addig, amíg átképezi magát és más lehetőséget talál.¹¹² Vagyis az igazságos ár koncepciója szerint ilyenkor a vevő nem a minél alacsonyabb áron történő vásárlásra, minél jobb alkura, hanem a bajba jutott eladó megsegítésére összpontosít. A Kbt. lehetőséget biztosít azonban arra, hogy az ajánlatkérők igenis kihasználják az ilyen kivételes üzleti lehetőségeket, mégpedig úgy, hogy a nyilvánosan közzétett felhívással induló, a lehető legszélesebb körű versenyt biztosító eljárásfajtákkal szemben egy versenykorlátozó, kivételes, zárt, csak az ajánlatkérő által felhívott ajánlattevői kör részvételével zajló eljárásfajta alkalmazzanak. Ugyanis az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat árubeszerzés esetében, ha az árut kivételesen kedvező feltételekkel felszámolási eljárás, végelszámolás, bírósági végrehajtás, vagy hasonló eljárás során történő értékesítés keretében szerzi be.¹¹³ Ez a lehetőség uniós eljárásrendben is adott, de az uniós értékhátár alatti eljárásrendben van egy további különleges jogalap is. Eszerint „Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást indíthat, ha a beszerzés nyilvánosan közzétett, bárki által igénybe vehető és kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá e kedvező feltételek igénybevétele az e rész szerinti eljárás alkalmazása esetén megghiúsulna.”¹¹⁴ A KDB úgy fogalmazott egy döntésében, hogy fontos az, hogy a jogalkotó milyen jelzőket használ, mert hangsúlyos, hogy a piaci árhoz képest lényegesen alacsonyabbnak kell lennie az árnak, a piaci árnál „csak” alacsonyabb ár nem alapozza meg az eljárásfajta választásának jogszerűségét. Mivel nincs pontos mérték törvényi úton rögzítve, ezért minden egyes esetben a konkrét beszerzés adatait kell vizsgálni. „A hirdetményes eljárásokban is változó az ajánlati árak szóródása és ez a

megoszlás, különösen, ha kisebb mértékű, még nem alapozza meg annak megállapíthatóságát, hogy az azoktól történő kisebb eltérés már lényegesen alacsonyabbnak minősül. A jogalkotó szerint a viszonyítási pont a piaci ár.” A KDB azt is kiemelte, hogy „[ö]nmagában [...] a gazdaságossági, célszerűségi szempontok az ajánlatkérő által választott eljárásfajta jogszerűségét nem alapozzák meg.”¹¹⁵ A bíróság szerint feltétel, hogy „[a]z árajánlat legyen sokkal kedvezőbb, mint a piaci ár, vagyis az árnak objektíve olyan mértékűnek kell lennie, amely indokolja, hogy az ajánlattevőnek nem kell a szerződés teljesítésében érdekelt valamennyi potenciális ajánlattevőt értesíteni a szerzési szándékáról.” Így nem elegendő „a piacgazdaságban általánosan alkalmazott ‘árleszállítási’ mérték (5-15 %)”¹¹⁶, mert az „nyilvánvalóan nem felel meg a törvény céljának, mivel az nem kivételes és nem is ‘lényegesen alacsonyabb’ mérték.” Tehát a 10% alatti árkedvezmény nem volt elfogadható az eljárásfajta jogszerűségének alátámasztására.¹¹⁶

Az aránytalanul alacsony ár az EU jogában és ítélkezési gyakorlatában

Általános jogi és terminológiai kérdések

A magyar jog részletes vizsgálatát megelőzően szükség van az aránytalanul alacsony árra vonatkozó, a nemzeti szabályozásokat megalapozó uniós előírások és ítélkezési gyakorlat áttekintésére, mivel ezek rendkívül lényeges támpontokat jelentenek az általános problémák és jellemzők leírásához.

Az alapot az EU közbeszerzés tárgyú irányelvei képezik.¹¹⁷ Az uniós szabályozásban is kiindulópont a „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” körében, hogy „Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek

¹¹² Koehn – Wilbratte: i. m. 508–509. o.

¹¹³ Ld. a Kbt. 98. § (4) bekezdés d) pontját.

¹¹⁴ A Kbt. 114. § (9) bekezdése.

¹¹⁵ A KDB D.620/9/2009. számú határozata.

¹¹⁶ A Fővárosi Bíróság 13.K.34.136/2009/16. ügyszámú ítélete.

¹¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

tűnik.”¹¹⁸ Emellett rögzíti a „konzultáció” lehetőségét is, hiszen „Az ajánlatkérő szervnek az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján ellenőriznie kell a megadott információkat.”¹¹⁹ (Ez a „konzultáció” a magyar jogban a „további, kiegészítő indokoláskérés,”¹²⁰ amelyről a későbbiekben részletesebben szó lesz.) Végül fontos szabály az érvénytelenség („elutasítás”) jogkövetkezményének alkalmazhatósága: „Az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a közölt bizonyítékok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét...”¹²¹

Az irányelv a „kirívóan alacsony összeg” megfogalmazást használja a magyar fordításban. A „kirívó” jelző tartalma akként határozható meg, hogy „Feltűnő, fonák v. oda nem illő voltával bántóan szemet szűrő, kellemetlenül szembe tűnő; az ízlést bántó.”¹²² Az „alacsony pedig nem más, mint „Az átlagosnál kisebb <összeg, mennyiség>. ~ ár, bér, kamat, költség; ~ fizetés, jövedelem.”¹²³ Azonban megemlíthető, hogy más nyelvek más jelzőkkel is illethetik ezeket az ajánlatokat. A német az „Ungewöhnlich niedrige Angebote” kitételt tartalmazza, amely „szokatlanul”, illetve „rendkívül” alacsony ajánlatnak fordítható, amely nem más, mint „A (meg)szokottól eltérő, eddig még nem tapasztalt, különös, különleges.”¹²⁴ Az angol az „Abnormally low tenders” elnevezést használja, azaz „abnormális”, amely másként „Rendellenes, szabályellenes; szabálytalan, szokatlan, különös. ~ árak, helyzet, hideg,

időjárás.”¹²⁵ Ehhez képest a magyar törvényi jogi szabályozás – ahogyan arról a történeti fejlődésben szó lesz – már hosszú évek óta a „kirívóan” helyett az „aránytalanul” alacsony jelzővel illeti a vizsgálandó árat, amelynek jelentése: „Olyan (dolog, eljárás), amely a hasonlókhöz viszonyítva eltér a helyes, megszokott v. kívánatos mennyiségi viszonytól, aránytól.”¹²⁶ Ennek a kifejezésnek őrzi az emlékét az eljárás eredményéről szóló hirdetmény¹²⁷ mintája, amikor arra kérdez rá, hogy „[Volt-e] érvénytelen ajánlat azon az alapon, hogy az ellenszolgáltatás kirívóan alacsony volt.”¹²⁸ De ugyanígy a Kbt.-ben is egy helyen még megtalálható ez a korábban alkalmazott jelző: „Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha [...]”¹²⁹ Ugyanakkor megjelenik a joggyakorlatban az „irreális” kifejezés is, például „[a]z önállóan értékelésre kerülő ajánlati elemekre – jelen esetben a bírálati részszerempontra tett megajánlásokra – külön-külön is rá kell kérdezni, ha azok önmagukban irreálisan alacsonynak minősíthetők.”¹³⁰ Vagy másik példa: „Az irreális ár vizsgálatát az ajánlatkérőnek az indokoláskérése alapján elsősorban az ajánlattevő által biztosított adatokra kell alapítania.”¹³¹ Az „irreális” kifejezés többféleképpen értelmezhető, így a következőket jelentheti: „a valóságban nem létező, képzeletbeli”, „valóságos alapot nélkülöző; valószerűtlen”, „olyan, mintha a valósággal nem volna összeegyeztethető, mintha nem volna való-

¹¹⁸ 2014/24/EU irányelv 69. cikk (1) bekezdése. Ld. még a 2014/25/EU irányelv 84. cikkét.

¹¹⁹ 2014/24/EU irányelv 69. cikk (3) bekezdése.

¹²⁰ Ld. a Kbt. 72. § (3) bekezdését.

¹²¹ A 2014/24/EU irányelv 69. cikk (3) bekezdése.

¹²² Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 4. Ki-Mi (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961) 174. o.

¹²³ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 97. o.

¹²⁴ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 6. Sz-Ty (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962), 338. o.

¹²⁵ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959) 11. o.

¹²⁶ Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 1. A-D (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959), 248. o.

¹²⁷ Ld. a Kbt. 37. § (1) bekezdés h) pontját és (2) bekezdését.

¹²⁸ Ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 4. mellékletének V.2.11) pontját.

¹²⁹ A Kbt. 72. § (6) bekezdése.

¹³⁰ A KDB D.245/13/2022. számú határozata.

¹³¹ A KDB D.2/17/2019. számú határozata, [111]. A kereset elutasításáról ld. a Fővárosi Törvényszék 30.K.700.171/2019/14. számú ítéletét.

ságos”, valamint „olyan <cselekvés, eljárás, tevékenység>, amely nem veszi kellőképpen tekintetbe a valóság törvényeit. ~ költségvetés, számítás, tero.”¹³²

Ezek a kifejezésbeli eltérések és árnyalatok jól mutatják, hogy milyen jelenséggel áll szemben a jogalkotás és a jogalkalmazás. A tényleges tartalmi elemek kibontása és megértése azért is lényeges lehet, mert „A jogalkotó nem önmagában alacsony ellenszolgáltatást, hanem *hangsúlyos jelzőt* alkalmazva ‘aránytalanul’ alacsony ellenszolgáltatást határozott meg.”¹³³ Azonban „Az uniós jog nem határozza meg a ‘kirívóan alacsony összegű ajánlat’ fogalmát.”¹³⁴ Ez az állítás – ahogy később látható lesz – a magyar közbeszerzési jogra is igaz. („A kirívóan alacsony ellenszolgáltatás fogalmát a Kbt. nem adja meg. Nem is lehetséges e fogalom normatív módon való meghatározása, hiszen ez közbeszerzési eljárásonként más és más lehet.”)¹³⁵

Meg kell említeni az uniós joghoz, illetve az ehhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlathoz kapcsolódóan még egy lényegi kérdést, nevezetesen az *állami támogatások* által szerzhető előnyt. Hiszen az az ajánlattevő, amely ilyen támogatásban részesül, lehetőséget kap arra, hogy kedvezőbb ajánlatot tegyen a versenytársaihoz képest, magasabb számára a szerződés elnyerésének esélye.¹³⁶ Az állami támogatások külön szabályozás – és jogviták – tárgyát képezik, az alapvető előírásokat, korlátokat az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107-108. cikkei tartalmazzák. Az irányelvi szabályozásban is megjelenik az állami támogatás kérdésének kezelése: ezek „konzultációt” írnak elő, és kizárólag az állami támogatásra való hivatkozással csak akkor lehet az ajánlatot „elutasítani”, ha az ajánlattevő az ajánlatkérő által megállapított „kellő időben” nem tudja bizonyítani azt, hogy a támogatás az EUMSZ 107. cikkének

értelmében összeegyeztethető volt a belső piaccal.¹³⁷ Ennek megfelelően rögzíti a Kbt. azt, hogy „Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha ezzel kapcsolatban előzetesen írásban tájékoztatást kért az ajánlattevőtől, és ha az ajánlattevő nem tudta igazolni, hogy a kérdéses állami támogatást jogszerűen szerezte.”¹³⁸ Lényegében ez azt jelenti, hogy ha az ajánlattevő összeegyeztethető támogatásban részesül, akkor nem tiltható el az ajánlattételtől. Az összeegyeztethetetlen támogatás meglelte azonban lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy pusztán erre hivatkozással elutasítsa az ajánlatot. Ebben a körben figyelembe kell venni, hogy ha az ajánlattevő összeegyeztethetetlen támogatásban részesül, akkor mindig fennáll a támogatás visszakövetelésének – és esetleg a kártérítés megfizetésének – kockázata az ajánlattevőhöz kapcsolódóan. Ez a kockázat viszont alapjaiban érinti a gazdasági szereplő pénzügyi stabilitását, alapvetően érintheti azt, hogy képes lesz-e a szerződést az ajánlatban meghatározott minőségi feltételek szerint teljesíteni.¹³⁹ („Egy ajánlattevőt ki lehet zárni a közbeszerzési eljárásból, ha az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy a Szerződéssel összeegyeztethetetlen támogatást kapott, és hogy a jogellenes támogatás visszafizetésére vonatkozó kötelezettség veszélyeztetné a pénzügyi jólétét, így az ajánlattevőt úgy lehet tekinteni, hogy nem képes a szükséges pénzügyi vagy gazdasági biztosítékot nyújtani.”)¹⁴⁰ Az Európai Unió Bíróságának (EUB) több döntése is releváns az állami támogatások és az aránytalanul alacsony ár összefüggéseinek vizsgálata körében.¹⁴¹

Az irányelvi szabályokat az EUB több ítéletében is értelmezte, és az uniós ítélkezési gyakorlat tagállami jogal-

¹³² Bárczi Géza – Ország László (szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára 3. H-Kh (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960) 540. o.

¹³³ A KDB D.740/20/2016. számú határozata, amelyet megváltoztatott a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.355/2016/33. számú ítélete, amelyet megváltoztatott Székesfehérvári Törvényszék 2.Kf.10/2017/4.számú ítélete.

¹³⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [33]

¹³⁵ A Fővárosi Bíróság 25.K.31.228/2006/5. számú ítélete.

¹³⁶ Ølykke, Grith Skovgaard: The Legal Basis Which Will (Probably) Never Be Used: Enforcement of State Aid Law in a Public Procurement Context. European State Aid Law Quarterly, 2011/3., 457. o.

¹³⁷ Ld. a 2014/24/EU irányelv 69. cikk (4) bekezdését, valamint a 2014/25/EU irányelv 84. cikk (4) bekezdését.

¹³⁸ A Kbt. 72. § (6) bekezdése.

¹³⁹ Biancardi, Benedetta: Abnormally Low Tenders of Public Providers. European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2018/4. sz., 278. o.

¹⁴⁰ Az EUB C-94/99. számú ügyben 2000. december 7-én hozott ítélete, 2000 I-11037, [30]

¹⁴¹ Ld. pl. a következőket: az EUB C-280/00. számú ügyben 2003. július 24-én meghozott ítéletét vagy a C-94/99. számú ügyben 2000. december 7-én meghozott ítéletét.

kötésre és jogalkalmazásra gyakorolt rendkívül lényeges befolyása okán szükséges a főbb döntéseket és az azokban kimunkált elveket áttekinteni és röviden összefoglalni.

A Lombardini és Mantovani egyesített ügyek

Elsőként a Lombardini-ügy ítélete említhető,¹⁴² amelynek először a tényállását célszerű összefoglalni. Egy 1997-es közbeszerzési eljárásban egy olasz ajánlatkérő a vonatkozó miniszteri rendelet alapján írta elő, hogy mely ajánlatokat fog kirívóan alacsonynak minősíteni. Úgy fogalmazott a felhívásában, hogy azon ajánlattevők, amelyek ajánlati ára nem éri el az előírt értékhatárt, csatoljanak külön lezárt borítékban az ajánlati áruk legjelentősebb ártényezőit alátámasztó indokolást az ajánlatukhoz. Ezeket a külön borítékokat csak azon ajánlattevők esetében bontják fel, és csak azon ajánlattevők indokolása ismerhető meg, amelyek ajánlati ára nem éri el az előírt értékhatárt, pontosabban, a kedvezmény mértéke meghaladja ezt a küszöbértéket. Azt is előírták, hogy a magyarázatok, árelemzések majd a szerződés részét fogják képezni. Miután az illetékes hatóság az 1997. április 28-ai miniszteri rendeletben meghatározott részletes szabályoknak megfelelően 28,004%-ban rögzítette a szóban forgó szerződés kirívóan alacsonynak számító értékhatárát, csak azokat a borítékokat bontotta fel az ajánlatkérő, amelyek az említett küszöbérték felettinek minősített kedvezményt ajánlottak meg. Ezek között szerepelt a Lombardini ajánlata is. A dokumentumok vizsgálatát követően az összes, az értékhatárt meghaladó mértékű kedvezményt kínáló ajánlatot érvénytelenné nyilvánították anélkül, hogy további magyarázatot kértek volna az érintettektől. A Lombardini 29,88%-os kedvezményt kínáló ajánlatát kizárták, és a szerződést a Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA-nak ítélték oda, amelynek 27,70%-os kedvezményt kínáló ajánlata a nem kirívóan alacsonynak minősített ajánlatok közül a legalacsonyabb volt. A Lombardini ügy érvelt a döntés vitatása során, hogy nem elegendő az, ha kizárólag az ajánlat benyújtásakor csatolt magyarázatokat veszik figyelembe, hanem az irányelvre tekintettel elengedhetetlen, hogy az ajánlatkérő ezt követően egy valódi információcsere és vita keretében részleteket és pontosításokat kérjen az

érintett ajánlattevőtől. Egy másik, 1997-es eljárásban Mantovani ajánlattevő részt vett egy meghívásos eljárásban, ahol a kirívó jellegre vonatkozó értékhatár 40,865%-ban került megállapításra. Az ő ajánlatának kedvezménye 41.460% volt, és hasonló okok miatt nyilvánították érvénytelenné, mint a Lombardini ajánlatát a másik eljárásban. Az ügyek az EUB-hez kerültek, amely egyesítette azokat. Az eljárásban két kérdésre keresték a választ. Egyrészt mennyiben fogadhatók el az olyan szabályok, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő szerv számára, hogy kirívóan alacsony árra hivatkozással érvénytelenné nyilvánítsa azokat az ajánlatokat, amelyek a kirívóan alacsony jellegre vonatkozó értékhatárt meghaladó kedvezményt kínálnak, és amelyet egy matematikai képlettel számítanak ki az adott eljárásra beérkezett összes ajánlat alapján. Vagyis az ajánlattevők nem ismerhetik ezt a küszöbértéket az irataik benyújtásakor, továbbá kizárólag azokat az indokolásokat veszik alapul, amelyeket az ajánlatukhoz csatolnak, és nem adnak lehetőséget a további magyarázatok benyújtására. Másrészt az is kérdésként merült fel, hogy milyen indokok, rendeleti szabályok hogyan vehetők figyelembe?

Az EUB hivatkozta azon gyakorlatát, amely szerint a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatala előtt az ajánlatkérőnek az érintett ajánlattevőtől az árai magyarázatát kell kérnie, illetve tájékoztatnia kell az ajánlattevőt arról, hogy mely ajánlati elemei tűnnek kirívónak, és biztosítani kell számára észszerű határidőt a további részletes indoklás benyújtására. Az indokoláskérés ugyanis az ajánlattevők védelmét szolgálja az ajánlatkérők önkényességével szemben. Ugyancsak hivatkozta az EUB azon korábbi döntéseit,¹⁴³ amelyek megtiltották az olyan tagállami szabályozást, amelyek előírják bizonyos, matematikai kritérium alapján meghatározott ajánlatok automatikus kizárását a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiból, ahelyett, hogy az ajánlatkérőt az irányelvben meghatározott vizsgálati eljárás alkalmazására köteleznék. Ennek megfelelően kötelező az ajánlatkérő számára, hogy vizsgálja meg a nyilvánvalóan kirívóan alacsony árat tartalmazó ajánlatok részleteit, és e célból fel kell hívnia az ajánlattevőt a szükséges magyarázatok benyújtására. Így az irányelvbe ütközik az olyan matematikai krité-

¹⁴² Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁴³ Ld. az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítéletének [43]–[45] pontjait.

rium, amelytől bizonyos százalékkal történő eltérés eleve kirívónak, és emiatt az ajánlat érvénytelennek minősülne, megfosztva az alacsony árat ajánlókat attól a lehetőségtől, hogy bizonyítsák ajánlataik valódiságát. Az ilyen kritérium alkalmazása tehát ellentétes az irányelv azon céljával, hogy a közbeszerzési szerződések területén a hatékony versenyt előmozdítsa. Fontos továbbá, hogy az ajánlattevők biztosak lehessenek abban, hogy nem zárják ki őket a szerződés odaítéléséből anélkül, hogy előzetesen lehetőségük lenne magyarázatot adni ajánlataik valódiságára vonatkozóan. Vagyis az ajánlatkérőnek az ajánlatok vizsgálatát követően, de még a szerződés odaítélését megelőzően írásban tájékoztatást kell kérni a vitatható ajánlati elemekről, és a kapott magyarázatok alapján kell a bírálatot elvégeznie. Az arra vonatkozó kötelezés, hogy előzetesen nyújtsák be az indokolásukat az érintett ajánlattevők, nem áll összhangban az irányelvi szabályozással és a vizsgálati eljárás „szellemiségével.” Minden, a kirívóan alacsony ajánlattétellel érintett ajánlattevőnek ugyanis meg kell adni a lehetőséget, hogy az ajánlatok felbontását követően hatékonyan kifejthesse az álláspontját, mégpedig úgy, hogy az ajánlatkérő megadja egyértelműen azokat a pontokat is, amelyek kérdéseket vetettek fel számára. Az EUB tehát a következő lépéseket különítette el annak érdekében, hogy megakadályozzák az ajánlatkérő önkényes eljárását és ezáltal biztosított legyen a vállalkozások közötti egészséges verseny, hozzáátve azt is, hogy e lépéseknek egymást követően meg kell valósulniuk:

1. az ajánlatkérő szerv köteles először is azonosítani a gyanús ajánlatokat,
2. másodszor lehetővé kell tenni az érintett vállalkozások számára, hogy bizonyítsák az ajánlatuk megalapozottságát a részletes indokolás benyújtására való felhívás alapján, szükség szerinti „eszmecserevel” a megfelelő időpontban,
3. harmadszor el kell bírálni az érintett személyek által benyújtott indokolásokat, és
4. negyedszer dönteni az ajánlatok elfogadásáról vagy elutasításáról.¹⁴⁴

Az EUB szerint tehát az uniós jogba ütközött az olyan jogszabály és közigazgatási gyakorlat, amely lehetővé

teszi az ajánlatkérő számára, hogy egy ajánlatot kirívóan alacsony árra hivatkozással érvénytelenné nyilvánítson kizárólag a legjelentősebb ártényezőkre vonatkozó, magával az ajánlattal egyidejűleg benyújtott magyarázatok alapján, anélkül, hogy a gyanús ajánlatokat megfelelő vizsgálatnak vetné alá az érintett vállalkozások magyarázata, illetve érveinek előadása nélkül ráadásul úgy, hogy az ajánlattevők nem is ismerik azokat a szempontokat, amelyekre választ kellene adniuk.

És hogy mi minősíthető aránytalanul alacsony árnak, hogyan határozható meg ennek értékhatára? Az EUB megállapította, hogy az irányelv nem határozza meg a kirívóan alacsony árú ajánlat fogalmát, és még kevésbé határozza meg a kirívó árküszöbérték kiszámításának módját; ez tehát az egyes tagállamok feladata. Egy lényegében az adott szerződésre benyújtott ajánlatok átlagán alapuló számítási módszer elsőre objektívnek és megkülönböztetésmentesnek tűnik, azonban az is lehetséges, hogy ezt az értékhatárt csak az összes ajánlat benyújtása után határozzák meg, tehát sem az ajánlatkérő, sem pedig az ajánlattevők ezt nem ismerik az ajánlattétel időpontjában, ez csak később válik ismertté. Az ajánlattevők kihasználhatják az érvénytelenséggel összekapcsolható különböző számítási módszereket, torzíthatják a versenyt azáltal, ha nem a lehető legjobb ajánlatot kívánják benyújtani, hanem azt, amelyik – különösen statisztikai kritériumok alapján – a legnagyobb valószínűséggel az első helyen áll a nem gyanús ajánlatok között, amelyeknek automatikusan odaítélik a szerződést. Az EUB megállapította, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében kizárt egy matematikai kritérium (eltérési küszöbérték) alapján történő automatikus érvénytelenné nyilvánítás, azonban az lehetséges, hogy egy olyan számítási módszert (eltérési küszöbértéket) határozzanak meg arra nézve, hogy mely ajánlatok tűnnek kirívóan alacsony értékűnek, feltéve, hogy az az eredmény, amelyhez e kritérium alkalmazása vezet, nem vitathatatlan, és betartják a részletes vizsgálat követelményét (lépéseit). Az EUB nem foglalt állást azon ajánlattevői érvek tekintetében, amelyek az indokoláskészítéshez kapcsolódó adminisztratív terhekre és az üzleti titok előzetes megosztására való kényszerítésre vonatkoztak, mert azok a nemzeti jogra, illetve bíróságokra tartoznak.

¹⁴⁴ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233, [55] pont. Ld. még az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítéletének [36] pontját.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdésekre tehát a következő válaszokat fogalmazta meg az EUB. Egyrészt ellentétes az irányelvi szabályokkal az a tagállami jogszabály és gyakorlat, amely lehetővé teszi azt, hogy a küszöbértéknél nagyobb kedvezményt megajánló ajánlattevők ajánlatait úgy nyilvánítsák érvénytelenné egy, az ajánlathoz csatolt, az érték legalább 75%-át lefedő indokolás alapján, hogy nem adnak lehetőséget az ajánlatok felbontása utáni további indoklásra. Ellentétes továbbá az is, ha csak bizonyos szempontokat, így az építési módszer gazdaságosságán, a választott műszaki megoldásokon vagy az ajánlattevő számára rendelkezésre álló kivételesen kedvező feltételeken alapuló magyarázatokat vesznek figyelembe az indokolások kapcsán. Ugyanakkor főszabály szerint nem ütközik az uniós jogba az, ha a kirívóan alacsony árat tartalmazó ajánlatok azonosítása és vizsgálata terén egyrészt előírják minden ajánlattevő számára – a szerződésből való kizárás veszélye mellett –, hogy ajánlatuk-hoz a szerződés alapértékének legalább 75%-át kitevő indokolást csatoljanak az ajánlott árakról, másrészt pedig az, ha a szóban forgó ajánlati eljárásra beérkezett összes ajánlat átlagán alapuló értékhatár-számítási módszert alkalmaznak, az ajánlattevők nem ismerhetik ezt a határértéket a benyújtásakor; az e számítási módszer alkalmazásával kapott eredménynek azonban az ajánlatkérő szerv által felülvizsgálhatónak kell lennie.

Megjegyzendő, hogy a magyar joggyakorlatban is felmerült olyan tényállás, amikor az ajánlatkérő azt írta elő, hogy ha valamely ajánlattevő 0 Ft-os díjmegajánlást tesz, akkor arra vonatkozóan csatoljon „indokolást”. A KDB ezt a következők szerint minősítette: „Az ajánlatkérő a 0-Ft-os használati díj megajánlás esetén ezen árelem 'indokolását' előírta az ajánlatban, amely ajánlati nyilatkozat azonban nem helyettesítheti a Kbt. 72. §-a szerinti, az aránytalanul alacsony árra vonatkozó indokolkérés eljárását, ha az értékelésre kerülő ezen árelem tekintetében az ajánlatkérő által megállapításra kerül annak aránytalanul alacsony volta. Az ajánlatkérő fentiek szerinti megfelelő feltételrendszere és eljárása a tiltott keresztfinanszírozás elkerülését szolgálja.”¹⁴⁵ Tehát egy előzetes ajánlati nyilatkozat nem helyettesítheti, nem

válthatja ki az ajánlati ár vizsgálatára vonatkozó szabályszerű eljárást e megközelítés értelmében. Ez kiegészíthető azzal, hogy az ilyen ajánlatkérői előírás megtevése a később tárgyalandó tiltott keresztfinanszírozás megvalósítására ösztönözheti az ajánlattevőket.

SAG ELV Slovensko és társai ítélet

A szlovák közbeszerzési eljárás tárgya úthasználati díjak beszedésére vonatkozó szolgáltatások nyújtása volt. A SAG ELV Slovensko a.s. ajánlattevő ajánlatát több okból, így aránytalanul alacsony ár miatt érvénytelennek nyilvánította az ajánlatkérő.

Az EUB a megfogalmazott kérdések kapcsán megállapította, hogy nem mentesül az ajánlatkérő az ajánlatok kirívóan alacsony jellegének szabályszerű vizsgálata alól azon tagállami rendelkezés alapján, hogy az ajánlatkérő által az ajánlatok bírálatára létrehozott bizottságnak pusztán lehetősége van arra, hogy írásban tájékoztatást kérjen az ajánlattevőktől az ajánlatukra vonatkozóan. Az EUB e kérdést magára az ajánlatkérőre vonatkoztatta, így nem volt megalapozott az az álláspont, amely szerint az ár vizsgálata csak lehetőség, hiszen ez általános irányelvből fakadó kötelezettség. Azonban már „A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a hozzá benyújtott iratokra tekintettel a tájékoztatáskérés lehetővé tette-e az érintett részvételre jelentkező számára ajánlata alkotóelemeinek kellő magyarázatát.”¹⁴⁶

A Data Medical Service-ügy

Az olasz közbeszerzési eljárás gyógyszerek külső minőségértékeléséhez szükséges adatfeldolgozási szolgáltatás nyújtására vonatkozó szerződés odaítélésére irányult. A nyertes ajánlattevő egy közjogi egyetemi kórházi létesítmény lett. A Data Medical Service megtámadta a szerződést odaítélő határozatot. Arra hivatkozott, hogy egy közjogi intézmény nem vehetett volna részt a közbeszerzési eljárásban, valamint egyébként is az általa tett gazdasági ajánlat a felkínált engedmény mértékére tekintettel kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazott.

Az EUB-nek ezek alapján kellett az előzetes döntéshozatali eljárásban felmerülő kérdéseket megválaszolnia

¹⁴⁵ A KDB D.305/28/2019. számú határozata, [30].

¹⁴⁶ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [45].

az ítéletében.¹⁴⁷ Az ajánlattevő jogi jellegével kapcsolatban megállapították, hogy „[m]ind az uniós szabályokból, mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy részvételre jelentkezhet vagy ajánlatot tehet minden olyan jogalany vagy személy, amely/aki az ajánlati felhívásban szereplő feltételekre tekintettel alkalmasnak tartja magát a közbeszerzési szerződés végrehajtására, magán- vagy közjogi jogállásától, valamint attól függetlenül, hogy folyamatosan aktív vagy csak időközönként lép fel a piacon.”¹⁴⁸

Az ár kirívóan alacsony jellegével kapcsolatban a kiindulópontot a közfinanszírozás jelenti, vagyis a közjogi intézmény olyan, közpénzből származó forrásokhoz jut, amelyek lehetővé teszik alacsonyabb árak megajánlását azokkal szemben, akik piaci keretek között végzik a tevékenységüket, ilyen árakkal pedig nem lehet versenyezni, mindez pedig sértheti a szabad versenyt és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A megoldás egy, a „különböző gazdasági szereplők közötti eredendő heterogenitást kiegyensúlyozó korrekciós mechanizmus” alkalmazása lenne, azonban ilyen nem létezik.

Az EUB úgy foglalt állást, hogy „[k]ülönösen a szabad versenynek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az ezen irányelv alapjául szolgáló általános elveit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, az alapügyben szereplőhöz hasonló, közbeszerzési eljárásban részt vevő közjogi kórházi létesítmény számára lehetővé teszi, hogy az általa kapott közfinanszírozásnak köszönhetően olyan ajánlatot nyújtson be, amellyel nem lehet versenyezni. Mindazonáltal az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének [...] vizsgálata keretében az ajánlatkérő szerv ezen ajánlat elutasításának lehetősége vonatkozásában figyelembe veheti azt a közfinanszírozást, amelyben e létesítmény részesül.”¹⁴⁹ Azonban

– két korábbi ítéletre hivatkozással – azt is rögzítették, hogy „[b]izonyos különleges körülmények között az ajánlatkérő köteles arra, vagy legalábbis van arra lehetősége, hogy figyelembe vegye a támogatások fennállását és különösen a Szerződéssel össze nem egyeztethető támogatásokat annak érdekében, hogy adott esetben kizárja az abban részesülő ajánlattevőket.”¹⁵⁰

A Tax-Fin-Lex-ügy

Sajátos jogi kérdéseket vetett fel a Tax-Fin-Lex-ügyben hozott ítélet.¹⁵¹ Az alapul fekvő tényállás szerint a közbeszerzési eljárás jogi információs rendszerhez való hozzáférést 24 hónapos időszakra biztosító közbeszerzési szerződés odaítélése céljából folyt, és amelyben Tax-Fin-Lex ajánlattevő nulla eurós árat ajánlott. Ennek folytán az ajánlattevőt arról tájékoztatták, hogy az ajánlatát érvénytelennek nyilvánították azon okból, hogy ajánlatának végső ára nulla euró volt, ami ellentétes a közbeszerzési szabályokkal, másrészt pedig arról, hogy a közbeszerzési szerződést a második ajánlattevőnek ítélték oda.

Fontos kérdés, hogy ilyen esetben miképpen teljesül a közbeszerzési szerződés¹⁵² esetében a visszterhesség mint követelmény,¹⁵³ lehet-e ellenérték az a szerződő félnek, hogy az elnyert szerződés alapján új piacokhoz, felhasználókhoz fér hozzá és ezáltal jövőbeli gazdasági előnyt jelentő referenciákhoz jut? Önmagában egy közbeszerzési szerződés elnyerése jelenthet-e gazdasági előnyt még akkor is, ha ezt az értéket nem lehet pénzben kifejezni a szerződés odaítélése vagy a szerződés megkötése során, és mindez elegendő-e ahhoz, hogy a szerződés visszterhes szerződésnek minősüljön? Vagyis a „visszterhesség” mint közbeszerzési szerződési fogalmi elem olyan önálló jogi alapnak minősül-e, amely igazolja egy olyan ajánlat elutasítását, amelyben az árat nulla euróban rögzítették.

¹⁴⁷ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466.

¹⁴⁸ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [35].

¹⁴⁹ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [51].

¹⁵⁰ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [44].

¹⁵¹ Az EUB C-367/19. számú ügyben 2020. szeptember 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:693.

¹⁵² Vö. „A ’gazdasági szereplő’ fogalmának megszorító értelmezése azzal a következménnyel járna, hogy az ajánlatkérők és az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló szervek közti szerződéskötések nem minősülnének „közbeszerzési szerződésnek”, azokat közvetlenül ítélnék oda, és ily módon nem tartoznának az egyenlő bánásmódra és az átláthatóságra vonatkozó közösségi szabályok alá, ezen szabályok céljával ellentétben.” Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [34].

¹⁵³ Az EUB C-568/13. számú ügyben 2014. december 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2466, [44].

Az EUB az ítélezési gyakorlatra hivatkozással úgy fogalmazott, hogy a „visszterhes” kifejezés szokásos jogi értelméből az következik, hogy az ilyen szerződésben részt vevő egyes felek a szolgáltatás teljesítésére valamely ellenszolgáltatás fejében vállalnak kötelezettséget, a szerződés szinallagmatikus jellege ezért a közbeszerzési szerződések alapvető jellemzője. Az EUB által használt kifejezés jelentése úgy foglalható össze, hogy „A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás főszabályként szinallagmatikus viszonyban állnak egymással. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatással szemben főszabályként azzal egyenértékű ellenszolgáltatásnak kell állnia.”¹⁵⁴

Tehát még akkor is, ha ezen ellenszolgáltatásnak nem szükségszerűen valamely pénzösszeg kifizetését kell jelentenie, és ily módon a szolgáltatást az ellenszolgáltatás más formái, mint például a szerződés szerinti szolgáltatás nyújtása során felmerült költségek megtérítése ellentételezi, a közbeszerzési szerződés szinallagmatikus jellege szükségszerűen a szerződésben részes felek mindegyike tekintetében jogilag kötelező kötelezettségek létrejöttét vonja maga után, amelyek teljesítésének peresíthetőnek kell lennie. Ennek megfelelően az a szerződés, amelynek értelmében az ajánlatkérő nem köteles semmiféle ellenszolgáltatást nyújtani annak fejében, aminek teljesítésére a vele szerződő fél kötelezi magát, nem minősül „visszterhes szerződésnek”. Az említett egyéb körülmények, nevezetesen hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő fél számára a 0 eurós szerződés is gazdasági értékkel bírhat az új piac, felhasználók és referenciák folytán, pedig „túlságosan esetlegesek”, így azok nem elegendőek ahhoz, hogy e szerződést „visszterhes szerződésnek” lehessen minősíteni. Ebből pedig az következik, hogy a közbeszerzési szerződés mint visszterhes szerződés jogi meghatározása nem teremt jogalapot arra, hogy az ajánlatkérő automatikusan érvénytelenné nyilvánítsa az ajánlatot, hiszen ha valamely ajánlattevő 0 eurós ára aránytalanul alacsonynak minősíthető, és ilyennel találja magát szemben az ajánlatkérő, akkor az indokoláskérésre vonatkozó eljárást kell követnie, és magyarázatot kell kérnie az ajánlat összegére nézve, tekintettel arra, hogy

a 2014/24/EU irányelv 69. cikkének logikájából az következik, hogy egy ajánlatot nem lehet kizárólag azzal az indokkal elutasítani, hogy az ajánlott ár nulla euró. A benyújtott indoklás pedig hozzájárul az ajánlat megbízhatóságának értékeléséhez, és lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a szóban forgó ajánlat nem fogja befolyásolni a közbeszerzési szerződés megfelelő teljesítését, annak ellenére, hogy 0 eurót tartalmaz. „Következésképpen a 2014/24 irányelv 69. cikke esetleges alkalmazásának összefüggésében kell értékelni egy nulla eurós ajánlatot benyújtott ajánlattevő azon érvét, miszerint az ajánlatában ajánlott árat az a tény magyarázza, hogy az ajánlattevő arra számít, hogy egy új piachoz való hozzáféréshez és referenciákhoz jut, ha ezt az ajánlatot elfogadják.”¹⁵⁵

Az EUB ezen ítélete átvezet egyébként a 0 Ft-os megajánlások és az ún. tiltott keresztfinanszírozás területére, amely a magyar joggyakorlatban is felvet számos kérdést. Ezek a későbbiekben részletesen bemutatásra kerülnek, azonban előjáróban annyi megemlíthető, hogy az ajánlattevői érvek elfogadása esetén más szerződésekből kellene finanszíroznia a 0 euróval érintett szerződés teljesítését, amely megalapozhatja a tiltott keresztfinanszírozásra hivatkozással történő érvénytelenséget. Másrészt az is egy lehetséges megközelítés, hogy ha egy értékelési szempontra vagy költségvetési (ártáblázati) tételre tesznek 0 értékű megajánlást, akkor az a teljes beszerzési igényre történő ajánlattételi kötelezettség teljesítését kérdőjelezi meg, és ebből az irányból szükséges megközelíteni a további eljárási cselekmények – úgymint hiánypótlás, illetve felvilágosításkérés – kérdését, valamint ezek határait¹⁵⁶ és az érvénytelenné nyilvánítás jogalapját.

A Veridos-ügy

Szintén az újabb ítélezési gyakorlatból említhető a Veridos-ügy ítélete,¹⁵⁷ amely egy bolgár közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódott. Ebben az eljárásban két ajánlattevő nyújtott be ajánlatot egy meghívásos eljárásban, azonban a nyertes nem a Veridos GmbH, hanem a másik ajánlattevői konzorcium lett, így a Veridos GmbH a döntést megtámadta a versenyhatóságnál,

¹⁵⁴ Fazekas Judit – Menyhárt Ádám – Köhidi Ákos: Kötelmi jog. Általános rész (Gondolat Kiadó, Budapest, 2018) 53–54. o.

¹⁵⁵ Az EUB C-367/19. számú ügyben 2020. szeptember 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2020:693, [35].

¹⁵⁶ Ld. a Kbt. 71. § (8) bekezdését.

¹⁵⁷ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684.

amely a kérelmet elutasította. Ezzel szemben keresetet terjesztett elő, a bíróság pedig előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az EUB-hez.

A bíróság egyrészt előadta, hogy a bolgár közbeszerzési törvény 72. cikkének (1) bekezdése úgy szabályozza a kirívóan alacsony jelleget, hogy az „[u]gyanazon értékelési szempont tekintetében több mint 20%-kal [legyen] kedvezőbb, mint a többi ajánlattevő ajánlatainak átlaga”. Így a bolgár jogalkotó bennfoglalt módon legalább három ajánlat meglétét követeli meg, mivel az ajánlat megítélése a másik két ajánlat átlagos értéke alapján történik, a versenyhatóság viszont úgy ítélte meg, hogy ez a rendelkezés nem alkalmazható, mivel csak két ajánlatot nyújtottak be, következésképpen nem lehetett kiszámítani ezt az átlagértéket. A kérdéseket előterjesztő bíróság azt is előadta, hogy az ajánlatkérőnek semmiféle olyan kidolgozott és előzetesen ismert algoritmus nem állt rendelkezésére a kirívóan előnyös ajánlat fennállásának értékelése és vizsgálata céljából, amelyet az uniós jog fényében lehetne értékelni.

Az EUB úgy foglalt állást, hogy az irányelv nem zárja ki, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony jellegét akkor is értékeljék, ha csak két ajánlatot nyújtottak be, a nemzeti jogban az ajánlat kirívóan alacsony jellegének értékelése céljából előírt kritérium alkalmazhatatlansága nem mentesítheti a hatóságot azon kötelezettsége alól, hogy azonosítsa be a gyanús ajánlatokat, és ilyen ajánlatok esetén kontradiktórus vizsgálatot folytasson le. Ennek megfelelően „[a]z ajánlatkérő szerv, amennyiben felmerül a gyanúja annak, hogy egy ajánlat összege kirívóan alacsony jellegű, az ajánlati felhívás és az ajánlattételhez szükséges dokumentáció valamennyi releváns elemét figyelembe véve köteles megvizsgálni, hogy valóban ez-e a helyzet, az e célból valamely nemzeti jogszabály által előírt szempontok alkalmazásának lehetetlenségétől és a benyújtott ajánlatok számától függetlenül.”¹⁵⁸ Ha elmarad egy kirívóan alacsonynak

tűnő árajánlat vizsgálata az ajánlatkérő részéről, akkor az a döntés vitatható.¹⁵⁹

Az ítélet foglalkozik az ajánlatkérő indokolási kötelezettségével is. Ez azért is lényeges, mert a megfelelő indokolások megfogalmazását – ahogyan arról később szó lesz – az irányelvi és a hazai törvényi szabályozás is megköveteli.¹⁶⁰ Felmerül a kérdés, hogy az ajánlatkérőnek milyen döntést kell hoznia, illetve indokolnia, ha megindítja a „kontradiktórus vitát.”¹⁶¹ Az EUB úgy foglalt állást, hogy „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórus vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.” Vagyis „[a]z ajánlatkérő szervnek kizárólag egy ajánlat kirívóan alacsony jellegének gyanúja esetén [a] kontradiktórus vizsgálati eljárást követően kell alakszerűen indokolt határozatot hoznia a szóban forgó ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról.”¹⁶² A magyar jogalkotás ezt úgy értelmezi, hogy „[a]z ajánlatkérőt önmagában azon döntés kapcsán, hogy mely ajánlatokat tart indokolandónak, még nem terheli külön indokolási kötelezettség, mivel a szabályozás nem írja elő az ajánlatkérő szerv számára azt a kötelezettséget, hogy az érintett ajánlat e minőségéről kifejezetten határozzon, az ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról szükséges indokolt döntést hoznia.”¹⁶³

Végül megemlíthető a *viszonyítási pontok* kérdése, hiszen azt is meg kell határozni, hogy mihez viszonyítva tűnhet valamely ajánlati ár gyanúsnak. Az EUB szerint a kiindulópont a „szerződés tárgyának valamennyi jellemzője”,¹⁶⁴ ezek alapján kell az aggályos ajánlatokat azonosítani, tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére is. Azonban a különböző ajánlati árak esetében önmagában nem jogsértő az, ha a magasabb ajánlati árat megajánló ajánlattevőtől az ajánlatkérő nem kér indokolást, míg a nála kedvezőbbet ajánlótól igen,¹⁶⁵ hiszen

¹⁵⁸ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [40].

¹⁵⁹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [49].

¹⁶⁰ Ld. a Kbt. 79. § (1) bekezdését.

¹⁶¹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁶² Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43]–[44].

¹⁶³ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁶⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [37].

¹⁶⁵ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [49].

az ajánlataikat tekintve két ilyen vállalkozás nincs ugyanabban a helyzetben.¹⁶⁶ Azonban „A többi benyújtott ajánlattal való összehasonlítás – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő szerv által alkalmazott egyetlen szempont.”¹⁶⁷ Ugyanakkor az „[i]télezési gyakorlattal összhangban semmi sem akadályozza meg az ajánlatkérőt abban, hogy összehasonlítsa az ajánlatokat az ajánlattételi dokumentációban szereplő ideiglenes költségvetéssel, és az ajánlatok valamelyikét első ránézésre kirívóan alacsonyként azonosítsa amiatt, hogy ezen ajánlat összege jelentősen alacsonyabb az említett ideiglenes költségvetésnél.”¹⁶⁸ Vagyis „Az ajánlati felhívásra és az ajánlattételhez szükséges dokumentációra vonatkozó valamennyi tényező vizsgálatának lehetővé kell tennie az ajánlatkérő szerv számára annak meghatározását, hogy a többi ajánlattevő által benyújtott ajánlathoz viszonyítva fennálló eltérés ellenére kellően komoly-e a gyanús ajánlat. E tekintetben az ajánlatkérő szerv a kirívóan alacsony összegű ajánlatok azonosítására valamely különös módszert meghatározó nemzeti szabályokra is támaszkodhat.”¹⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy „[a] nemzeti jogban előírt matematikai módszer – bármennyire is hasznos lehet bizonyos esetekben a rendellenességek felderítésére – nem lehet az ajánlatkérő által alkalmazott egyetlen szempont.”¹⁷⁰

Az EUB gyakorlatának rövid értékelése

A később bemutatandó, az aránytalanul alacsony ár vizsgálatának EUB által leírt folyamatát (azonosítás – indokolás/konzultáció – bírálat – döntés érvényes-

ség/érvénytelenség körében)¹⁷¹ „kontradiktórius”¹⁷² eljárásnak (*inter partes examination*), „kontradiktórius vitának”¹⁷³ vagy éppen „az ajánlat komolyságának bizo-nyítását célzó ténylegesen kontradiktórius párbeszéd-nek”¹⁷⁴ is nevezik az EUB ítélkezési gyakorlatában, azonban ennek a kifejezésnek inkább a perjogokban (hatósági eljárások szabályozásában) van értelmezési lehetősége, ahol adva van egy, a szembenálló felektől független fél, amelyik eldönti a jogvitát különböző elvi szabályok megtartásával.¹⁷⁵ Ugyanis „A peres eljárás az elsődleges, a tipikus, fő jellemzője a kontradiktórius (a felek kétoldalú meghallgatásán alapuló) eljárási mód.”¹⁷⁶ Ebből az is következik, hogy meg kell adni a kiegészítő információk előterjesztésére is a lehetőséget a kérdéses „számok megalapozottságával kapcsolatos minden kétely elosztatása érdekében,”¹⁷⁷ ugyanis „[a] kontradiktórius eljárás elve ezzel összefüggésben magában foglalja, hogy az észszerűség keretein belül lehetőség legyen az első észrevételek benyújtását követően kiegészítő pontosítások megtételére.”¹⁷⁸

Valóban a folyamatban két fél áll egymással szemben, ahol kommunikálnak egymással, bizonyítékok kerülnek benyújtásra az egyik fél részéről a másik fél részére annak meggyőzése céljából, és a másik érintett félnek, és nem pedig egy tőlük független, pártatlan fórumnak kell döntést hoznia a felek „kétoldalú meghallgatása” alapján.¹⁷⁹ Ennyiben tehát el kell a két területet (perjog/hatósági eljárás és az aránytalanul alacsony ár vizsgálata) határolni a kontradiktórius eljárás jelleget

¹⁶⁶ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [53].

¹⁶⁷ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [37].

¹⁶⁸ Az EUB C-198/16. P. sz. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [57].

¹⁶⁹ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [38].

¹⁷⁰ Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁷¹ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁷² Ld. az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítéletének [39] pontját vagy az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben meghozott ítéletének [52] pontját.

¹⁷³ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁷⁴ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [29].

¹⁷⁵ Ld. pl. a KDB D.174/21/2022. számú határozatának [109]–[111] pontjait.

¹⁷⁶ Farkas József: Polgári peres és nemperes eljárás. In: Szabó Imre (szerk.): Állam- és jogtudományi enciklopédia 2. K-Z, (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980), 1432. o.

¹⁷⁷ Az EUB C-198/16. P. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [42].

¹⁷⁸ Az EUB C-198/16. P. számú ügyben 2017. október 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:784, [42].

¹⁷⁹ A „kontradiktórius eljárás” túlságosan tág határainak megvonása akár ebbe a körbe sorolhatna egy iskolai fogadóórát vagy egy egyetemi vizsgát is.

illetően, bár kétségtelen, hogy a „hallgattassék meg a másik fél is!” elv fontos tartalmi eleme; ez abban nyilvánul meg, hogy az ajánlattevőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ajánlati vállalás „komolyságát” bizonyíthassa, álláspontját előadhassa, akár több alkalommal is annak érdekében, hogy a fennmaradó kételyeket eloszlatthassa. Ezzel kapcsolatban a folyamat konzultáció jellegének határai lehetnek bizonytalanok, hogy hányszor kell erre lehetőséget adni, meddig kell folytatni ezt az eljárást, mikor lehet, illetve mikor kell lezárni. Azonban „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórium vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.”¹⁸⁰

Másik sajátos kifejezés a „komolyság”, amely az ajánlati vállalás alátámasztottságát jelenti, például „[a]z uniós jogalkotó elő kívánta írni az ajánlatkérők számára, hogy ellenőrizze a kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok alkotóelemeit azáltal, hogy arra kötelezte, hogy a részvételre jelentkezőktől kérje az ajánlat komolyságának bizonyítását.”¹⁸¹ Ennek használata is megjelenik a hazai jogrendszerben, de nem a tételes jogban, hanem a törvényhozási folyamatban (törvény-módosításhoz kapcsolódó indokolásban).¹⁸²

A terminológiai kérdések áttekintésének lezárását követően szükséges néhány összefoglaló megállapítás megfogalmazása és következtetés levonása is az EUB ítélezési gyakorlatához kapcsolódóan.

1. Az EUB négy lépésből álló (azonosítás – indokolás/konzultáció – bírálat – döntés érvényesség/érvénytelenség körében),¹⁸³ kontradiktórium eljárásaként, párbeszédre, meggyőzésre alapuló folyamatként tekint az aránytalanul alacsony ár

kérdésére és megoldási lehetőségeire. Nem lehet tehát érvénytelenné nyilvánítani egy ajánlatot anélkül, hogy az ajánlattevő ne kapna lehetőséget, esélyt álláspontja előterjesztésére, az ajánlata komolyságának alátámasztására, és az sem fogadható el, ha az ajánlatkérő csak egy, a nem teljes ajánlati árat lefedő alapindokolást vesz figyelembe, és nem biztosított a fennmaradó kételyek elosztatásának lehetősége, tehát a párbeszéd, a konzultáció szerepe is hangsúlyos.

2. Fontos, hogy az irányelvi szabályozásból „[e]redő kötelezettség csak akkor terheli az ajánlatkérőt, ha valamely ajánlat megbízhatósága a priori kétséges.”¹⁸⁴ Meg kell találni azokat a viszonyítási pontokat, amely alapján meghatározható az a küszöbérték (rendellenességi értékhatár), amelyet el nem érő értékű ajánlati árak felvetik az ár kirívóan alacsony jellegét. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy valamilyen matematikai módszerre támaszkodnak, azonban nincs lehetőség arra, hogy a jogi szabályozás megtagadja az ajánlattevőtől az ár alátámasztottságának („komolyságának”) bizonyítási esélyét.
3. Az indokolási kötelezettség kapcsán hangsúlyos az is, hogy „[a]mennyiben az ajánlatkérő hatóság megállapítja, hogy egy ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, és ennek következtében kontradiktórium vitát folytat le az érintett ajánlattevővel, e vita eredményét írásban kell közölnie ezen utóbbival.”¹⁸⁵ Ugyanakkor csak az „[e]ljárást követően kell alakszerűen indokolt határozatot hoznia a szóban forgó ajánlat elfogadásáról vagy elutasításáról.”¹⁸⁶

¹⁸⁰ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁸¹ Az EUB C-599/10. számú ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191, [28].

¹⁸² Ld. az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolást.

¹⁸³ Az EUB C-285/99. és C-286/99. számú egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítélete, 2001 I-09233.

¹⁸⁴ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [36]. Az online csalások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 54. §-ához kapcsolódó végső előterjesztői indokolás.

¹⁸⁵ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43].

¹⁸⁶ Az EUB C-669/20. számú ügyben 2022. szeptember 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2022:684, [43]–[44].

Új pontszámítási képlet a Tanács értékelési útmutatójában

Dr. Kéri Zoltán LL.M., jogász, közbeszerzési szakjogász, a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács tagja, főosztályvezető, Nemzeti Fejlesztési Központ

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.6

Címszavak: útmutató, értékelési szempontrendszer, nyertes ajánlattevő, értékelés, értékelési módszer, képlet

Absztrakt

A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2025. május 29-én aktualizálta útmutatóját a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. Az útmutató kiegészítésre került egy további pontszámítási képlettel, amely a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazása esetén az adott szempontra tett megajánláshoz történő pontszám hozzárendelésre használható. A cikk bemutatja ennek az új képletnek a jellemzőit, és néhány példán keresztül szemlélteti a gyakorlati alkalmazás lehetőségeit.

Abstract

On May 29, 2025, the Council operating within the Public Procurement Authority updated its guidelines on the application of the evaluation criteria for awarding of public contracts. The guidelines have been supplemented with an additional scoring formula that can be used to assign points to bids for a given criterion when applying award criteria that reflect the best price-quality ratio. This article presents the characteristics of this new formula and illustrates its practical application with a few examples.

Az értékelés célja

A nyertes ajánlattevő kiválasztása során alkalmazott szempontrendszernek több célkitűzésnek is eleget kell tennie egyidejűleg:¹

- a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat azonosítását kell szolgálnia,
- biztosítania kell a tényleges verseny lehetőségét,
- ki kell zárnia, hogy az ajánlatkérő korlátlan választási szabadsággal (más megfogalmazásban: önkényes döntési lehetőség) rendelkezzen.

A fenti célok érdekében rögzíti a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 76. § (9) bekezdése, hogy ha az ajánlatkérő nem egyedüli értékelési szempontként alkalmazza a legalacsonyabb ár szempontját (vagy életciklusköltség-számítási módszerrel meghatározva a legalacsonyabb költség szempontját), köteles meghatározni minden egyes értékelési szempontra vonatkozóan – többek között – azt a módszert, amellyel megadja a (szintén rögzített ponthatárok közötti) pontszámot. Az értékelési módszer definiálásának leggyakrabban részét képezi egy vagy több képlet

előírása is, amelybe történő behelyettesítéssel számítható ki, hogy egy-egy számszerűsített módon megadott ajánlati elem mekkora pontszámot kell kapjon az értékelés során. A jelen cikk tárgyát képező pontszámítási képlet tehát annyiban képezheti egy jogszerűen kialakított értékelési szempontrendszer részét, amennyiben a fenti céloknak megfelel. Ezt az ajánlatkérő ítélni meg az adott közbeszerzés tárgya és egyedi körülményei ismeretében és azok gondos mérlegelésével.

A relatív értékelési módszerek

Az ún. relatív értékelési módszer megnevezés arra utal, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban beérkezett, érvényes ajánlatokban szereplő megajánlásokat veszi csak figyelembe a pontszám kiosztásánál, azt nem, hogy adott esetben a piacon léteznek-e olyan jellemzőkkel bíró áruk, szolgáltatások, amelyek egyébként ennél is előnyösebbek lehetnek volna az ajánlatkérő számára gazdaságilag. Relatív értékelési módszernél az aktuálisan beérkezett megajánlások legkedvezőbbje fogja a legmagasabb pontszámot kapni akkor is, ha elméletileg ennél előnyösebb feltételekkel is lehetséges a piackutatási adatok fényében az adott szolgáltatást

¹1. Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve 67. cikk

igénybe venni. Ajánlattevői oldalról ez azt jelenti, hogy a maximális értékelési pontszám megszerzéséhez nem szükséges a piacon létező legmagasabb színvonalú megajánlást megtenni, az ajánlattevő számára elegendő, ha csak az adott eljárásban részt vevő ajánlattevőkhöz képest az övé a legjobb megajánlás, tehát nem szükséges abszolút piaci versenyelőny, elegendő az adott ajánlattevők közötti relatív versenyelőny.

Relatív értékelési módszer esetén az ajánlatkérőnek arra van lehetősége, hogy a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerint meghatározza a megajánlás érvényességi küszöbét, tehát olyan elvárást, amelynél kedvezőtlenebb az adott ajánlati elem nem lehet; valamint – az ellenszolgáltatást vagy költséget tartalmazó értékelési szemponton kívüli értékelési szempontokkal összefüggő ajánlati elemmel kapcsolatban – azt a legkedvezőbb szintet, amelynek „felülteljesítése” esetén már nem ad többlet pontot, ha-

nem a maximális szintnél is előnyösebb megajánlások közötti különbségeket már figyelmen kívül hagyva egyaránt az adható legnagyobb pontszámot osztja ki a megajánlásokra. Azonban az adható legnagyobb pontszám akkor is kiosztásra kerül, ha a beérkezett relatíve legkedvezőbb megajánlás meg sem közelíti az ajánlatkérő által előre definiált legkedvezőbb szintet.

A relatív értékelés során valószínűleg a leggyakrabban alkalmazott pontszámítási képletek a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról (a továbbiakban: Útmutató) 1. számú melléklet A. alcím a) pont aa) alpont szerinti fordított arányosítás és ab) alpont szerinti egyenes arányosítás. Ezek alkalmazását az alábbi példán keresztül szemléltetem.

1. esetpélda:

Értékelési szempont	Súlyszám	„A” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„B” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„C” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva
1. Ár (Ft)	70	120 000 000	583,33	110 000 000	636,36	100 000 000	700
2. Többször tapasztalat 1. (0-36 hó)	15	36	150	35	145,83	34	141,67
3. Többször tapasztalat 2. (0-36 hó)	15	35	145,83	36	150	34	141,67
Összpontszám			879,16		932,19		983,34

Az 1. esetpéldában a legalacsonyabb árat tartalmazó „C” ajánlat lesz a nyertes, mivel a 2. és 3. szempontra tett

megajánlása csak minimális mértékben gyengébb a többi ajánlattevőénél, így nagy pontvesztéssel nem jár.

2. esetpélda:

Értékelési szempont	Súlyszám	„A” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„B” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„C” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva
1. Ár (Ft)	70	120 000 000	583,33	110 000 000	636,36	100 000 000	700
2. Többlét tapasztalat 1. (0-36 hó)	15	3	150	2	100	1	50
3. Többlét tapasztalat 2. (0-36 hó)	15	2	100	3	150	1	50
Összpontszám			833,33		886,36		800

A 2. esetpéldában a magasabb árat tartalmazó „B” ajánlat lesz a nyertes annak ellenére, hogy a 2. és 3. szempontra tett megajánlások között ugyanúgy csak 1-2 hónap különbség van, mint az 1. esetpéldában, csak hogy a legjobb megajánlást jelentő 3 hónaphoz képest az 1 hónap már csak a maximális pontszám egyharmadát éri a „C” ajánlat számára.

Az 1. esetpéldában az ajánlatkérő 100 millió forintot fizet „cserébe” azért, hogy a teljesítésben 34-34 hónap többlettapasztalattal rendelkező szakemberek vesznek részt. A 2. esetpéldában az ajánlatkérő 110 millió forintot fizet „cserébe” azért, hogy a teljesítésben 2-3 hónap többlettapasztalattal rendelkező szakemberek vesznek részt. Látható tehát, hogy a második esetben 10 millió forinttal többre kerül a teljesítés, amelynek színvonala azonban

- jelentősen gyengébb lehet az első esethez viszonyítva (közel három év helyett csupán két-három hónap többlet tapasztalata van a szakembereknek); és
- gyakorlatilag ugyanolyan gyenge lehet, mint ha a második esetet a 10 millió forinttal olcsóbb „C” ajánlat nyerte volna (1 vagy 3 hónap többlet tapasztalat között nincs ekkora értékbeli különbség).

Ez a jelenség a relatív értékelési módszer és az egyenes (és a fordított) arányosítás képletének arra a tulajdon-

ságára világít rá, hogy a pontszámok nem a megajánlások közötti különbséget tükrözik, hanem a megajánlások egymáshoz viszonyított arányát. Ennek további következménye például, hogy nulla értékű megajánlás esetén

- az egyenes arányosítás képlete mindig nulla pontot eredményez függetlenül attól, hogy a többi ajánlattevő megajánlása mekkora (nullánál magasabb) értéket vesz fel;
- a fordított arányosítás képlete az összes nullánál magasabb megajánlás pontszámát nullává teszi, és ezzel eltünteti a közöttük lévő különbségeket.

Az ajánlatkérő feladata a fentiek fényében, hogy az értékelési szempontrendszerét közelítse a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának céljához, és olyan értékelési rendszert állítson fel, amely megbízhatóan szolgálja a legjobb ár-érték arány megjelenítését. A fenti példa esetén célszerű megfontolni a relatív értékelési módszer helyett az ún. abszolút értékelési módszer alkalmazását.

Az Útmutató V. fejezete részletezi, hogy a Kbt. 77. § (1) bekezdése szerinti legkedvezőbb szint, illetve legkedvezőtlenebb elvárás meghatározásához a Miniszterelnökség (jelenleg: Nemzeti Fejlesztési Központ) útmutatót bocsátott ki, mely a legkedvezőtlenebb elvárás meghatározása körében az alábbi képletet javasolja alkalmazni:

$$P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{vizsgált}} - A_{\text{legkedvezőtlenebb}}}{A_{\text{legkedvezőbb}} - A_{\text{legkedvezőtlenebb}}} (P_{\text{max}} - P_{\text{min}}) + P_{\text{min}}$$

ahol

$P_{vizsgált}$ a vizsgált megajánláshoz tartozó pontszám;

$A_{vizsgált}$ az aktuálisan vizsgált megajánlás;

$A_{legkedvezőbb}$ az ajánlatkérő által a Kbt. 77. § (1) bekezdése alapján meghatározott legkedvezőbb érték, amire a maximális pontszámot adja;

$A_{legkedvezőtlenebb}$ az ajánlatkérő által a Kbt. 77. § (1) bekezdése alapján meghatározott legkedvezőtlenebb érték, amire a minimális pontszámot adja;

P_{min} az adható legkisebb pontszám (az alsó ponthatár);

3. esetpélda:

Értékelési szempont	Súlyszám	„A” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„B” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„C” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva
1. Ár (Ft)	70	120 000 000	583,33	110 000 000	636,36	100 000 000	700
2. Többször tapasztalat 1. (0-36 hó)	15	3	12,5	2	8,33	1	4,17
3. Többször tapasztalat 2. (0-36 hó)	15	2	8,33	3	12,5	1	4,17
Összpontszám			604,16		657,19		708,34

Ebben az esetben a 2. és 3. szempontra kapott pontszámok hűen tükrözik, hogy a megajánlások éppen csak meghaladták az ajánlatkérő által előírt legkedvezőtlenebb szintet, és a pontszámok közötti különbségek is lekövetik a megajánlások közötti csekély eltérést. Így az összpontszám ugyan alacsonyabb, azonban a gazdaságilag legelőnyösebb „C” ajánlat lesz a nyertes. Azt mondhatjuk, hogy a 3. esetpéldában az ajánlatkérő – a 2. példához képest – 10 millió forintos „megtakarítást” ért el csupán azzal, hogy másik (ezúttal abszolút) értékelési módszert írt elő.

A fenti példákban nem foglalkoztam a további lehetséges helyzettel, amikor az egyes ajánlattevők adott szempontokra vonatkozó megajánlásai között jelentős különbségek vannak (pl. a 2. szempontra az egyik ajánlattevő 3 hónapot, a másik 30 hónapot ajánl). Ilyen esetben természetesen az abszolút értékelési módszer is jelentős pontkülönbséghez vezet, ami akár a magasabb ajánlati árat tartalmazó ajánlat javára billentheti a versenyt. Ez adott esetben lehet gazdaságilag előnyös az

P_{max} az adható legnagyobb pontszám (a felső ponthatár).

Ha az abszolút értékelést tartalmazó képlettel újraszámoljuk a fenti 1. példát, akkor ugyanazokat a pontszámokat kapjuk, ami érthető, mivel az 1. példában a 2. és 3. értékelési szempontra érkezett legjobb megajánlások éppen elérték az ajánlatkérő által előírt legkedvezőbb szintet.

Ha azonban a 2. példa szerinti megajánlásokra adandó pontszámokat számoljuk újra abszolút értékelési képlettel, már jól látható a módszer különbözősége.

ajánlatkérő számára, hiszen az értékelés célja a legjobb ár-érték arány kifejezése, azonban ekkor is kérdésessé válhat, hogy az adott ajánlat nyertessége gazdálkodási, pénzfelhasználási szempontból valóban „megéri-e” az ajánlatkérő számára. Ez elvezet az adott értékelési szempontokhoz rendelt súlyszám arányosságának kérdéséhez, valamint az elvárt megajánlások legkedvezőbb és legkedvezőtlenebb szintjének megfelelő meghatározásához, azonban ezek a tényezők már nem tárgyai a jelen cikknek.

A fentieket azért láttam célszerűnek belefoglalni a jelen cikkbe, mivel az Útmutató szerinti új képlet ismertetéséhez hozzátartozik annak tágabb kontextusa, alkalmazási kerete is.

Képletek az Útmutatóban

Ha közelebbről megvizsgáljuk a fentiekben már alkalmazott egyenes és fordított arányosítás képleteit, az alábbiakat találjuk.

Az egyenes arányosítás

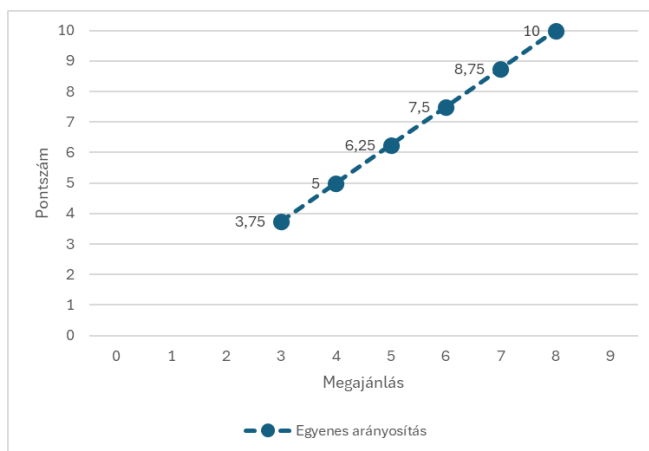
Ahogy az Útmutató is jelzi, az egyenes arányosítás a legkedvezőbb (legmagasabb értékű) tartalmi elemre a maximális pontot (felső ponthatár) adja, a többi ajánlat tartalmi elemére pedig a legkedvezőbb tartalmi elemhez viszonyítva egyenesen arányosan számolja ki a pontszámokat.

Képlete:

$$P_{vizsgált} = \frac{A_{vizsgált}}{A_{legjobb}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$$

Ez diagramon ábrázolva így néz ki az 1. ábra szerint:

1. ábra



A fordított arányosítás

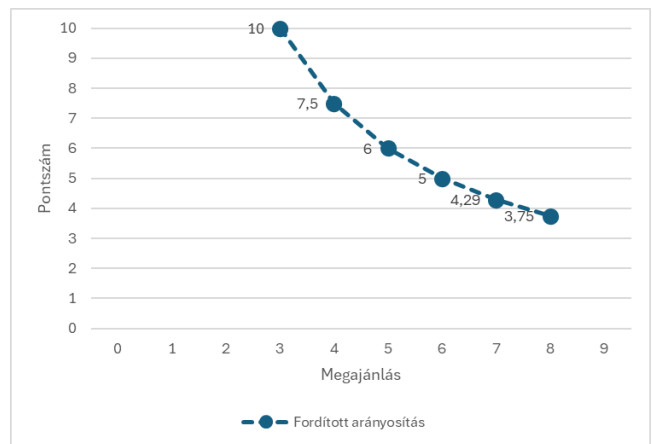
Az Útmutató szerint a fordított arányosítás a legkedvezőbb (legalacsonyabb értékű) tartalmi elemre a maximális pontot (felső ponthatár) adja, a többi ajánlat tartalmi elemére pedig a legkedvezőbb tartalmi elemhez viszonyítva fordítottan arányosan számolja ki a pontszámokat.

Képlete:

$$P_{vizsgált} = \frac{A_{legjobb}}{A_{vizsgált}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$$

Ez diagramon ábrázolva így néz ki a 2. ábra szerint:

2. ábra



Ha a megajánlások között kisebb különbségek lennének, nem lenne azonnal szembevetendő, azonban a 2. ábrán jól látható, hogy a fordított arányosítás esetén a pontszámok nem lineárisan, nem egy egyenes mentén kerülnek kiosztásra, hanem egy görbe (hiperbola) mentén. Ez természetesen ezelőtt is ismert volt, azonban ennek gyakorlati következményeibe ritkán gondolunk bele.

Mivel a fordított arányosítást olyankor alkalmazzák az ajánlatkérők, amikor a minél alacsonyabb számszerű értékű megajánlást tekintik előnyösnek, így a képlet használata elsősorban az ár és a költség típusú értékelési szempontokra van hatással. A legalacsonyabb összegű árat tartalmazó ajánlat ugyan megkapja a maximális pontszámot, azonban az utána következő második, harmadik stb. legalacsonyabb ár megajánlás jelentős pontvesztést szenved el, hiszen a pontokra illeszthető görbe az elején (a maximális pontszámánál) a legmeredekebb. Eszerint a képlet túlhangsúlyozza a legalacsonyabb árat képező megajánlást, és a közvetlenül utána következő megajánlásokat – igaz, csökkenő mértékben, de – alacsonyabbra pontozza ahhoz képest, mint ha lineáris pontszámítás történne. Ez szolgálhatja a

gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását, hiszen a meglévő árelőnyt erősíti fel, azonban a tényleges verseny lehetőségének biztosítása szempontjából már kérdéseket vet fel.

Ha megvizsgáljuk a görbe másik végét, ahol egyre jobban ellaposodik, a fordított jelenséget figyelhetjük meg: a megajánlások közötti különbségek egyre kisebb pontszám különbségekké konvertálódnak, a képlet mintegy elmosza az árkülönbségeket. Ennek egy szokványos közbeszerzési eljárásnál nem lenne jelentősége, hiszen egy nyertes és legfeljebb még egy, a nyertest követő második legkedvezőbb ajánlat kiválasztása történik, más a helyzet azonban a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásban. Ha a keretmegállapodást az ajánlatkérő több ajánlattevővel kívánja megkötni, akkor a nyertesség-nem nyertesség kérdése nem a görbe elejénél, a legalacsonyabb árat ajánló ajánlattevőknél kardinális, hanem a keretszám feltöltésekor éppen kimaradó ajánlattevők esetén. Ha ezek ár típusú megajánlásai a fenti értékelési görbe végére esnek, akkor esetükben az árkülönbség már kevésbé lesz döntő, és az egyéb értékelési szempontokra tett vállalások jelentősége nő meg.

A javasolt függvények az Útmutatóban

Az Útmutató maga is rögzíti, hogy az „alapveti rendelkezéseknek a függvények közül a lineáris mentén történő értékelés felelt meg”, ezért az Útmutatóba már korábban beépítésre került a 2. számú melléklet, amely számos további lehetséges (lineáris) pontszámító függvényt javasol részletezve ezek működési jellegzetességeit, értelmezési tartományát stb.

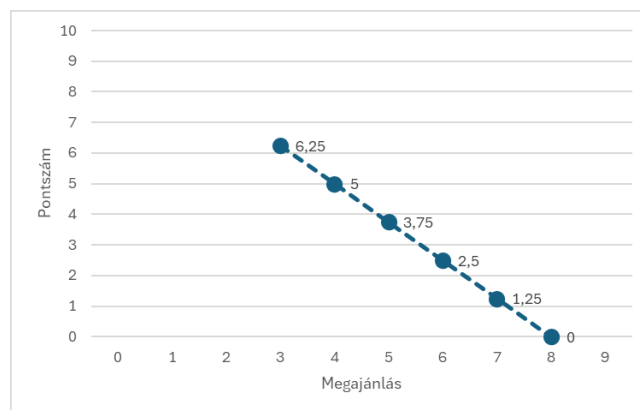
Ezek közül az Útmutató 2. számú melléklet A. alcím 1. pontjában szereplő második képlet az alábbi:

$$P_{vizsgált} = -\frac{A_{vizsgált}}{A_{legrosszabb}} P_{max} + P_{max}$$

Ennek jellemzője, hogy P_{min} -t (nullát) oszt ki a legmagasabb ($A_{legrosszabb}$) megajánlásra, és a többi megajánlásra ehhez képest arányosan magasabb pont-

számot ad. P_{max} kizárólag nulla megajánlásra jár. (Az útmutató szerinti formában felírt képlet $P_{min} = 0$ esetre használható, amikor az alsó ponthatár a nulla.) Diagramon ábrázolva így néz ki a 3. ábra szerint:

3. ábra

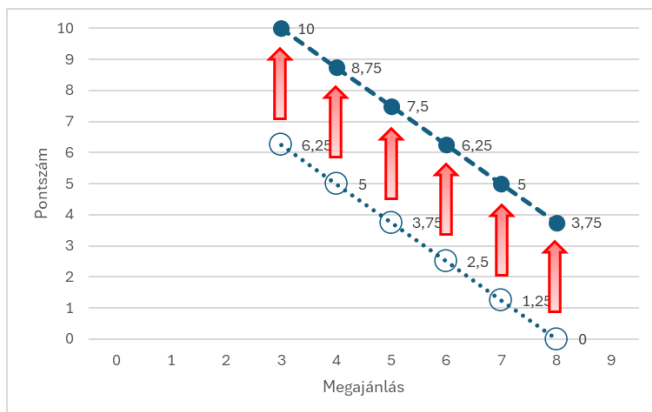


Ez annyiban használható lenne a fordított arányosítás alternatívájaként, hogy – ahhoz hasonlóan – a minél kisebb értékű megajánlásra ad nagyobb pontszámot; ugyanakkor nem görbe mentén, hanem lineárisan osztja ki a pontokat; továbbá még arra is alkalmas, hogy a nulla értékű megajánlást kezelje (feltéve, hogy az adott értékelési szempontnál ez egyáltalán előfordulhat). A képlet használatát ugyanakkor nehezíti, hogy az egyenes és a fordított arányosítástól eltérően teljesen más tartományba helyezi a pontszámokat: az előzőekben tárgyalt, relatív módszerű arányosítások a ponthatár felső határáról kiindulva pontoznak. Ez a képlet azonban az alsó ponthatárról indulva osztja ki a pontokat, ami a pontok súlyszámmal való szorzása és összegzése során az adott értékelési szempont alulreprezentáltságához vezet. Ez valamennyire kompenzálható lenne a súlyszám változtatásával, azonban ez sem vezet feltétlenül bármely esetben adekvát pontszámhoz.

Az új képlet

A fenti javasolt függvényt csak kevés választja el attól, hogy a fordított arányosítás igazi, lineáris lefutású alternatíváját képezhesse, ehhez azonban a ponthatár alsó határától induló egyenest „fel kellett emelni” a felső ponthatárig, ahogy ezt a 4. ábra illusztrálja:

4. ábra



Nem untatva itt az olvasót az algebrai levezetéssel, a fenti átalakítás után az Útmutató 2025. május 29-ével került kiegészítésre a 2. számú melléklet „A. Javasolt függvények” pontjában az „A minél alacsonyabb paraméterű megajánlás a jó és a legjobb megajánlás lehet nulla” alcímben az alábbi képlettel (a továbbiakban: Új képlet):

$$P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{legjobb}} - A_{\text{vizsgált}}}{A_{\text{legrosszabb}}} (P_{\text{max}} - P_{\text{min}}) + P_{\text{max}}$$

ahol

$P_{\text{vizsgált}}$ a vizsgált megajánláshoz tartozó pontszám;

$A_{\text{vizsgált}}$ az aktuálisan vizsgált megajánlás;

A_{legjobb} az aktuálisan legjobb megajánlás (azaz a legacsonyabb megajánlás);

$A_{\text{legrosszabb}}$ az aktuálisan legrosszabb megajánlás (azaz a legmagasabb megajánlás);

P_{min} az adható legkisebb pontszám (az alsó ponthatár);

P_{max} az adható legnagyobb pontszám (a felső ponthatár).

Hasonlítsuk össze az Új képletet a korábban ismertetett fordított arányosítással!

Ha $A_{\text{vizsgált}} = A_{\text{legjobb}}$, akkor

$$\text{– fordított arányosításnál: } P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{legjobb}}}{A_{\text{legjobb}}} P_{\text{max}} = P_{\text{max}}$$

$$\text{– az Új képletnél: } P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{legjobb}} - A_{\text{legjobb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}} + P_{\text{max}} = P_{\text{max}}$$

Vagyis a legjobb megajánlás mindig a maximum pontszámot (a felső ponthatárt) kapja, akár a mindenki által használt fordított arányosítással, akár az Új képlettel számolunk.

Ha $A_{\text{vizsgált}} = A_{\text{legrosszabb}}$, akkor

$$\text{– fordított arányosításnál: } P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{legjobb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}}$$

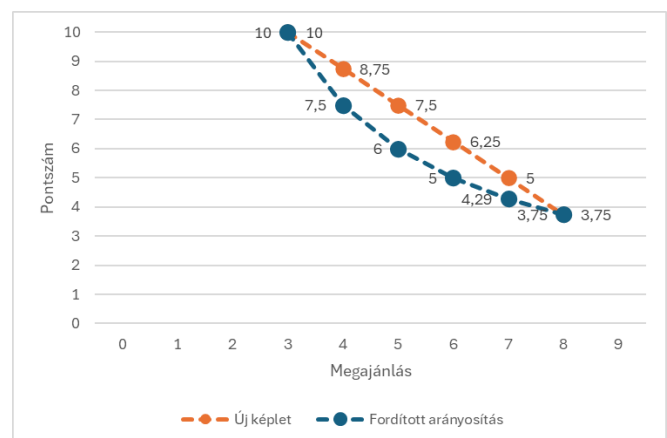
$$\text{– az Új képletnél: } P_{\text{vizsgált}} = \frac{A_{\text{legjobb}} - A_{\text{legrosszabb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}} + P_{\text{max}} =$$

$$\frac{A_{\text{legjobb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}} - \frac{A_{\text{legrosszabb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}} + P_{\text{max}} = \frac{A_{\text{legjobb}}}{A_{\text{legrosszabb}}} P_{\text{max}}$$

Vagyis a legrosszabb megajánlás pontosan ugyanazt a pontszámot kapja, akár a mindenki által használt fordított arányosítással, akár az Új képlettel számolunk.

Az Új képlet tehát ugyanazok között a pontszámok között osztja ki a pontokat, mint a fordított arányosítás, csak a köztes pontszámoknál van eltérés, mivel az új képlet „kiegyenesíti” a fordított arányosítás hiperboláját, ahogy ez az 5. ábrán látható:

5. ábra



Az Új képlet tehát a fordított arányosítás valódi alternatívájának bizonyul. Nézzük meg a működését konkrét példán keresztül!

4. esetpélda:

Értékelési szempont	Súlyszám	„A” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„B” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„C” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva
1. Ár (Ft)	70	120 000 000	583,33	110 000 000	636,36	100 000 000	700
2. Többször tapasztalat 1. (0-36 hó)	15	36	150	28	116,67	34	141,67
3. Többször tapasztalat 2. (0-36 hó)	15	35	145,83	29	120,83	34	141,67
Összpontszám			879,16		873,86		983,34

A 4. példában az ajánlatkérő – ugyanúgy, mint a 3-ban – a fordított arányosítás képletét használja az ár megajánlások pontozására, és az abszolút értékelés képletét a 2-3. értékelési szempontonál. A nyertes ajánlat a „C” (az árelőny miatt), a második helyezett pedig az „A”

ajánlat, ami ugyan 10 millió forinttal magasabb összegű a „B”-nél, azonban a 2-3. szempontokra járó magasabb pontszámok előnyösebb helyzetbe hozzák. Alkalmazzuk most az 1. értékelési szempontonál a fordított arányosítás helyett az Új képletet!

5. esetpélda:

Értékelési szempont	Súlyszám	„A” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„B” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva	„C” ajánlattevő megajánlása	Pontszám (0-10) súlyozva
1. Ár (Ft)	70	120 000 000	583,33	110 000 000	641,67	100 000 000	700
2. Többször tapasztalat 1. (0-36 hó)	15	36	150	28	116,67	34	141,67
3. Többször tapasztalat 2. (0-36 hó)	15	35	145,83	29	120,83	34	141,67
Összpontszám			879,16		879,17		983,34

Az 5. példában látható, hogy az Új képlet a két szélső megajánlásnál (a legalacsonyabb ár és a legmagasabb ár esetén) ugyanazt a pontszámot eredményezi, mint a fordított arányosítás, ahogy a fentiekben már levezettük. Egyedül a „B” ajánlattevő 1. szempontra kapott pontszáma változott (emelkedett), ami érthető, ha arra gondolunk, hogy az Új képlet „kiegyenesíti” a fordított arányosítás görbáját, azaz lineárisra teszi a két szélső megajánlás közötti megajánlások pontszám változását. Ennek viszont az a következménye, hogy az értékelési

sorrendben az „A” és a „B” ajánlat egymással helyet cserélt! Azaz most már a 10 millió forinttal kedvezőbb árú „B” ajánlat lett a második helyezett. (Vagy ha egy kettő keretszámú keretmegállapodást kötünk, akkor a „B” ajánlattevő lett a további szerződő fél.) Azt mondhatjuk, hogy az 5. esetpéldában az ajánlatkérő – a 4. példához képest – 10 millió forintos „megtakarítást” érhetett el csupán azzal, hogy másik képletet írt elő. (A gondolatkísérlet természetesen folytatható más irányokba is: kidolgozhatóak további képletek, akár olyan

is, amely például az egyenes arányosítás linearitását „elrontja”, és görbévé teszi, de ezt már csak érdekességként, a „fantázia műveként” jegyzem meg, gyakorlati alkalmazása – a pontszámok torzítása miatt – visszalépés lenne, nem volna támogatható. Például, ha

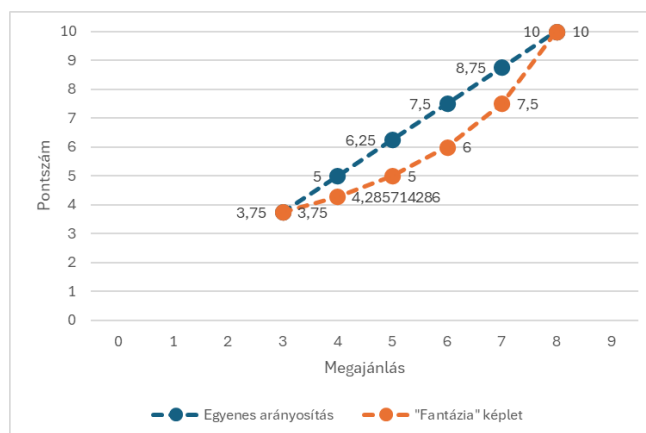
$$P_{vizsgált} = \frac{A_{vizsgált} - A_{legnagyobb}}{A_{legkisebb} + A_{legnagyobb} - A_{vizsgált}} (P_{max} - P_{min}) + P_{max},$$

akkor ez így ábrázolódik a 6. ábra szerint.)

Következtetések

A fentiekben vázlatosan bemutatásra került az Útmutatóba beillesztett új pontszámítási képlet célja, használatának lehetősége és szélesebb értelemben vett kontextusa. Természetesen a mindenkori ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy az értékelési szempontrendszerének kidolgozása során az alapelveknek, a beszerzés céljának, a piacon elérhető kínálatnak és az eset

6. ábra



összes körülményének megfelelően jogszerű és gazdaságos szempontból hatékony megoldást találjon. A jelen írás ehhez csak néhány megfontolható szempontot vethetett fel.

A megismert képleteket az alábbi 1. sz. táblázat szerint lehet összefoglaló jelleggel csoportosítani.

1. táblázat			
		Növekvő megajánlásokra csökkenő pont	Növekvő megajánlásokra növekvő pont
Abszolút értékelés	Lineáris	ME (NFK) Kbt. 77. § (1) bekezdésre vonatkozó útmutatóban javasolt képlet: $P_{vizsgált} = \frac{A_{vizsgált} - A_{legkedvezőtlenebb}}{A_{legkedvezőbb} - A_{legkedvezőtlenebb}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$	
Relatív értékelés		Új képlet a KH Útmutatóban: $P_{vizsgált} = \frac{A_{legkisebb} - A_{vizsgált}}{A_{legnagyobb} - P_{min}} (P_{max} - P_{min}) + P_{max}$	Egyenes arányosítás a KH Útmutatóban: $P_{vizsgált} = \frac{A_{vizsgált} - A_{legnagyobb}}{A_{legnagyobb}} (P_{max} - P_{min}) + P_{max}$ $= \frac{A_{vizsgált}}{A_{legnagyobb}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$
	Görbe	Fordított arányosítás a KH Útmutatóban: $P_{vizsgált} = \frac{A_{legkisebb} - A_{vizsgált}}{A_{vizsgált} - P_{min}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$ $= \frac{A_{legkisebb}}{A_{vizsgált}} (P_{max} - P_{min}) + P_{min}$	„Fantázia” képlet a jelen cikkben: $P_{vizsgált} = \frac{A_{vizsgált} - A_{legnagyobb}}{A_{legkisebb} + A_{legnagyobb} - A_{vizsgált} - P_{min}} (P_{max} - P_{min}) + P_{max}$

A fenti táblázatból látható, hogy az egyenes arányosításnak valójában nem a fordított arányosítás az ellentétes irányú „párja”, hanem az Új képlet. (A fordított arányosítás „párja” nem is szerepel az Útmutatóban.)

Lehetőség van azonban még néhány általános tanulság levonására is, amelyeket (bár közhelynek tűnhetnek) fontosnak tartok hangsúlyozni:

– Sem az értékelési súlyszám, sem az értékelési módszer, sem a képlet, sem a legkedvezőbb-legkedvezőtlenebb határértékek rögzítése vagy éppen megváltoztatása nem döntő jelentőségű önmagában. Ezek a tényezők az értékelés során mindig egymással párhuzamosan érvényesülnek. Nem létezik tehát mindent megoldó súlyszám arány vagy képlet, amely minden helyzetben optimális (jogszerű és gazdaságos) eredményt hoz.

– Az ajánlatkérőnek célszerű a közbeszerzési dokumentumok elkészítése során az értékelési szempontrendszert akár indikatív, akár fiktív megajánlások behelyettesítésével „tesztelnie”, reális modellezést végeznie, hogy ezáltal optimalizálhassa a beszerzési eredményét, csökkenthesse annak kockázatát, hogy a közbeszerzése ár-érték aránya sérülhessen. Természetesen ehhez is célszerű az ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyára vonatkozó piaci ismereteit lehetőségeihez mérten – és értelemszerűen az összeférhetetlenségi, alapelvi szabályok betartásával – bővítenie, frissen tartania.

(A szerző ezúton fejezi ki köszönetét a Közbeszerzési Hatóság munkatársai, valamint a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács korábbi és jelenlegi tagjai felé a képletekkel kapcsolatban átadott értékes segítő észrevételeikért.)

STATISZTIKA

Az európai uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzési szerződések 2024. évi főbb adatainak statisztikai elemzése

Rezső Orsolya, statisztikai elemző, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.9.7

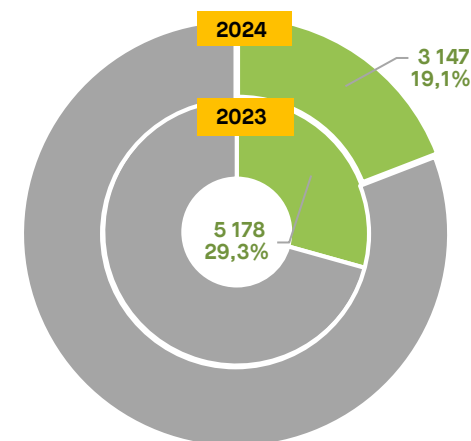
Címszavak: statisztika, közbeszerzés, EU, EU-s finanszírozás, közbeszerzési szerződés

2024-ben az ajánlatkérők összesen 7 592 darab eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, ez a bevezetett új, szerződés alapon számított módszer szerint összesen 16 441 darab közbeszerzési szerződés megkötését jelentette 3 691,6 milliárd forint összértékben.

Ezeknek a szerződéseknek közel az ötöde (19,1%-a), szám szerint 3147 db közbeszerzési szerződés használt fel valamilyen formában európai uniós forrást, értékük 733,5 milliárd forintot tett ki, ami szintén egyötödös

arányt képvisel az összes szerződés értékén belül (lásd: 1.-2. ábra). Ez azt jelenti, hogy 2024-ben a közbeszerzések összértékének ötödéhez kapcsolódott uniós támogatás, de fontos kihangsúlyozni, hogy az értékek nem az uniós támogatás nagyságára vonatkoznak, ugyanis az adatforrásként felhasznált eredménytájékoztató hirdeményekből csak az derül ki, hogy az adott közbeszerzés kapcsolatos-e európai uniós alapokból finanszírozott programmal, de a támogatás konkrét összegére nincs adatunk.

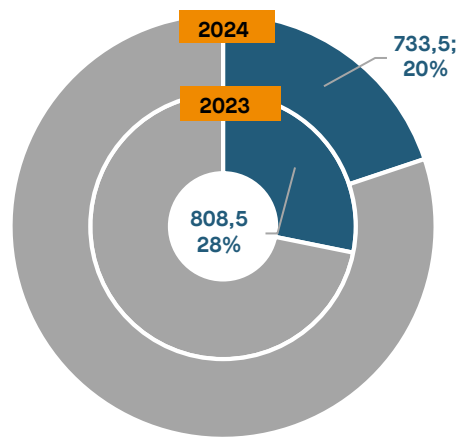
1. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) AZ ÖSSZES SZERZŐDÉSEN BELÜL 2023-2024.



■ EU-s támogatottságú szerződések száma (db)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

2. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT) AZ ÖSSZES SZERZŐDÉSEN BELÜL 2023-2024.



■ EU-s támogatottságú szerződések értéke (Mrd Ft)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

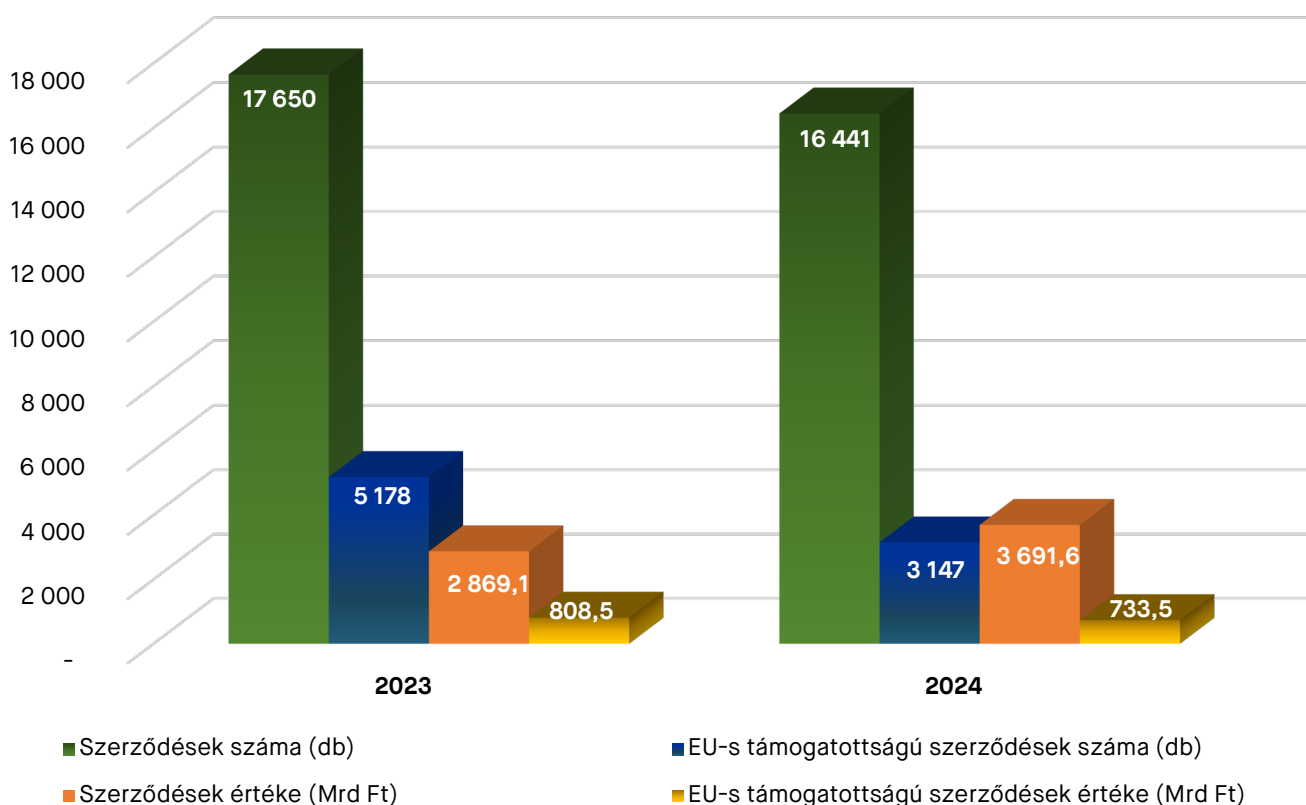
A 3. ábra szemlélteti a támogatott szerződések elmúlt 2 évre vonatkozó főbb számait. Magyarország 2024-ben jelentős uniós forrásvesztést szenvedett el, melynek fő oka a jogállamisági eljárás elhúzódása és az ezekhez kapcsolódó forrásárolások, mely hatás meglátszik a főbb mutatók alakulásán is: 2024-ben az EU-s finanszí-

rozású szerződések száma 60 százaléka esett vissza az előző évi adatnak, és a szerződéseknek az összértéke is csökkent, igaz kisebb mértékben, kevesebb, mint 10 százalékkal, és mindez annak ellenére, hogy az összes közbeszerzési szerződés végleges összértéke közel 30 százalékkal emelkedett. Pozitívumként az mondható el,

hogy az egy szerződésre eső átlagos szerződéses érték az uniós támogatottságú közbeszerzések esetében közel

másfélszeresére emelkedett, meredekebben, mint az összes közbeszerzés körére vonatkozó hasonló mutató.

3. ÁBRA AZ ÖSSZES ÉS AZ EU-S FINANSZÍROZÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ELJÁRÁSOK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT), 2023-2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az európai uniós finanszírozás mindig valamilyen projekten/programon keresztül valósul meg. A 2024. év során a leggyakoribb, legtöbb támogatást nyújtó operatív programok az alábbiak voltak:

- TOP: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
- EFOP: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
- GINOP: Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
- KEHOP: Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
- VP: Vidékfejlesztési Program

- IKOP: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program
- INTERREG: Interregionális Együttműködési Operatív Program

Ki kell emelni még az RRF (Recovery and Resilience Facility) forrást, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi eszközét, mely egy 2021-ben indult új program, a Helyreállítási Alapból megadja a lehetőséget arra, hogy a tagállamok a koronavírus okozta járvány következményeit enyhítsék, és újra növekedési pályára állhassanak és 2024-ben már a legtöbb támogatás ezen keresztül valósult meg.

Szintén meg kell említeni a LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) programot, mely az Európai Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikát támogató pénzügyi eszköze. Ehhez a programhoz 32 db szerződés kapcsolódott mintegy 1,5 milliárd Ft összértékben, ezért külön került elszámolásra. (A korábbi években ez a program, nem túl jelentős súlya miatt az Egyéb kategóriába tartozott).

Az Egyéb kategóriában a kisebb összértékű támogatásokat jelentő programok összevontan szerepelnek, mint pl.; BBA: Belső Biztonsági Alap; CCEI: Vámellenőrzési berendezések pénzügyi támogató eszköz; Horizont Európa: az Európai Unió kutatási és innovációs (K+I) keretprogramja; DIMOP Plusz: Digitális Megújulás Operatív Program Plusz; VOP: Végrehajtás Operatív Program a technikai segítségnyújtási források kezelését szolgáló program. Azok az szerződések is az

Egyéb kategóriában kerültek elszámolásra, amelyek egyszerre több programból nyertek el támogatást.

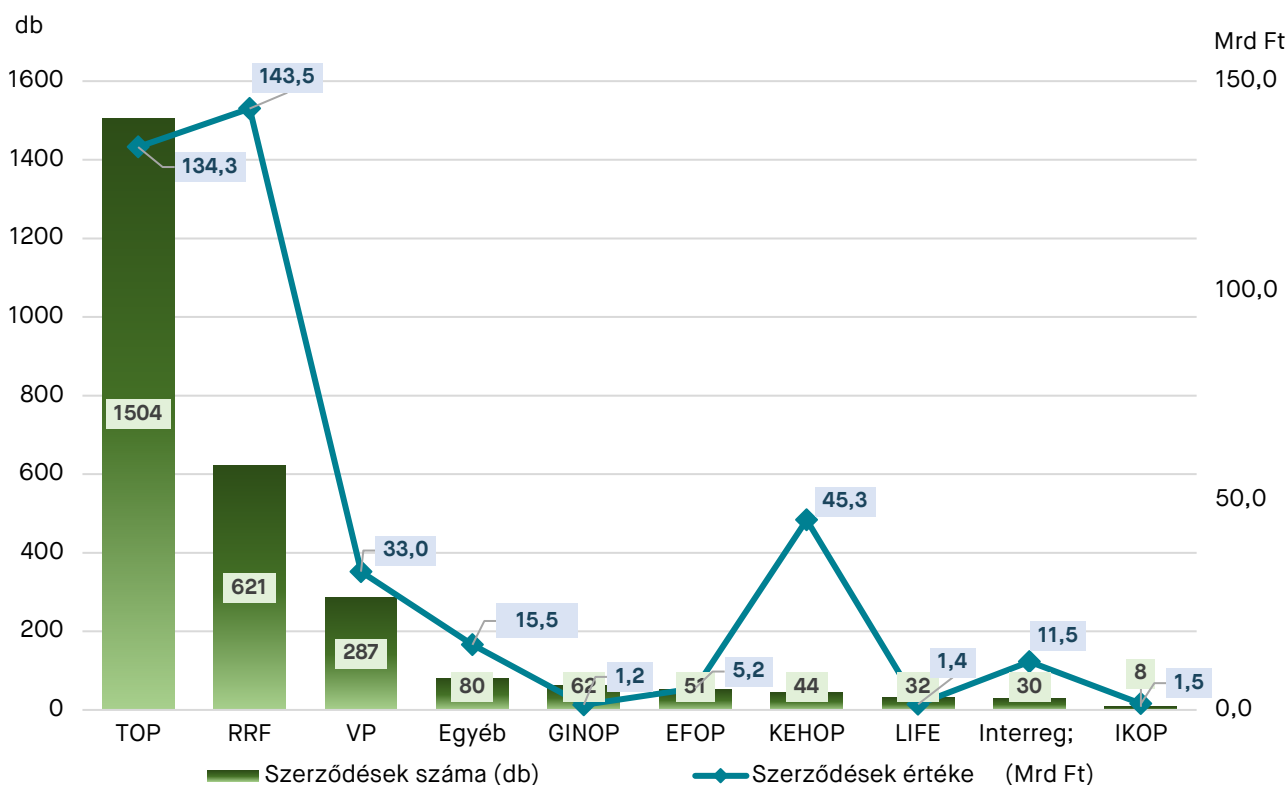
Itt meg kell azonban jegyezni, hogy a 3147 uniós finanszírozású szerződés közül ki kellett venni 428 darab közbeszerzést, melyeknek az eredménytájékoztató hirdetményük feladásakor még nem volt ismert a konkrét finanszírozási programjuk, ezek közül 88 darabot, több, mint 106 milliárd Ft összértékben a Digitális Kormányzati Ügynökség, mint ajánlatkérő bonyolított le. Ugyan ezek a szerződések még a 15 százalékát sem érik el az összes uniós finanszírozást tartalmazó szerződésnek, de összértékük számottevő, az összes támogatott szerződés értékének több, mint 46 százalékáért felelősek. Az alábbi, programok szerinti elemzéskor tehát az ezeken kívüli 2719 darab, 392,4 milliárd forint összértékű uniós támogatottságú szerződésre szorítkozom.

1.TÁBLÁZAT

Operatív program neve	Szerződések száma (db)	Szerződések értéke (Mrd Ft)	Szerződések számának aránya (%)	Szerződések értékének aránya (%)	Egy szerződésre jutó összeg (Millió Ft)
TOP	1504	134,3	55,3%	34,2%	89,3
RRF	621	143,5	22,8%	36,6%	231,0
VP	287	33,0	10,6%	8,4%	115,0
Egyéb	80	15,5	2,9%	4,0%	194,1
GINOP	62	1,2	2,3%	0,3%	19,7
EFOP	51	5,2	1,9%	1,3%	101,6
KEHOP	44	45,3	1,6%	11,6%	1 030,1
LIFE	32	1,4	1,2%	0,3%	42,5
Interreg	30	11,5	1,1%	2,9%	384,2
IKOP	8	1,5	0,3%	0,4%	186,0
ÖSSZESEN	2719	392,4	100,0%	100,0%	144,3

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

4. ÁBRA. AZ EU-S FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB) ÉS ÉRTÉKE (MRD FT) OPERATÍV PROGRAMOK SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az 1. táblázat adataiból és az azok alapján készült 4. ábra grafikonjából látszik, hogy az uniós támogatottságú közbeszerzési szerződések túlnyomó többsége a TOP forrásait használta fel - a korábbi évekhez hasonló módon. A támogatott szerződések több, mint a fele (55,3%) kapcsolódott ehhez a programhoz, az összértéket tekintve azonban csak a második helyre került a TOP, a kicsivel több, mint egyharmados részesedésével. A szerződések több, mint ötöde az RRF eszközből nyert támogatást, harmadik helyen pedig a szerződések mintegy 10 százaléka a VP szerepelt. Ennek a három programnak a támogatásából részesült a szerződések 88,7 százaléka. A többi programhoz kapcsolódó szerződések számaránya 3% alatt maradt.

A legnagyobb együttes értékű támogatott szerződések az RRF programhoz kapcsolódtak (143,5 Mrd Ft), a TOP lecsúszott a második helyre a mintegy 10 milliárd forinttal kisebb összértékével. A harmadik legnagyobb összértéket elérő program a KEHOP volt, amely alatt sok olyan uniós finanszírozású szerződés szerepel, me-

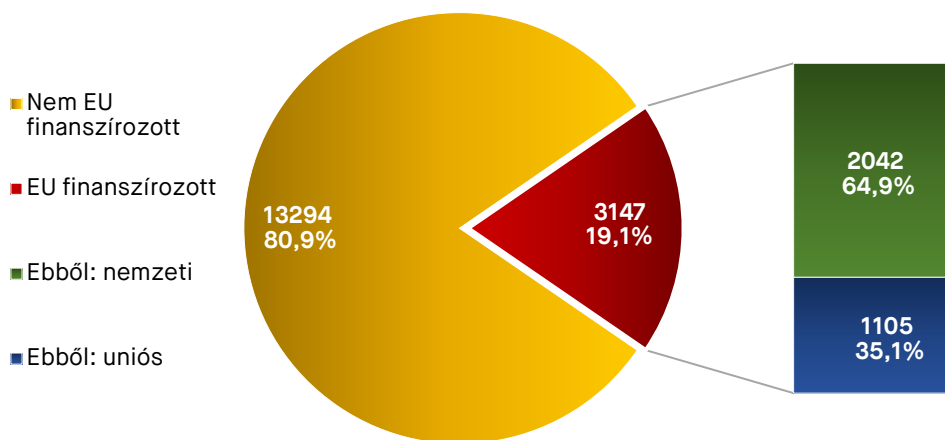
lyek egyenként is tetemes értéket testesítettek meg, így ehhez a csoporthoz tartozott az egy szerződésre jutó legmagasabb összeg, ami meghaladta az 1 milliárd forintot. Az egy szerződésre eső legkisebb érték pedig a GINOP-hoz kötődött, mintegy 20 millió forint. Az egy szerződésre jutó átlagos érték 144,3 millió forintra jött ki.

A 5. és 6. ábra azt szemlélteti, hogy 2024-ben az összes közbeszerzési szerződésen belül, az uniós finanszírozást tartalmazó közbeszerzési szerződések számának, illetve értékének mekkora hányada tartozott az alacsonyabb összértékű közbeszerzéseket tartalmazó nemzeti eljárásrendbe és mekkora az uniós közbeszerzési értékhatárt elérő vagy azt meghaladó uniós eljárásrendbe. Látható, hogy az uniós forrást felhasználó közbeszerzési szerződések mintegy 65 százaléka nemzeti eljárásrendben valósult meg és csak 35 százaléka az uniós eljárásrendben, viszont a szerződések összértékét tekintve fordított helyzet állt elő: az uniós eljárásrendbe tartozó, EU-s finanszírozáshoz

kapcsolódó szerződések értékaránya 77,3%, míg a nemzeti eljárásrendű közbeszerzéseké 22,7% volt. Az nem meglepő, hogy az uniós eljárásrendű közbeszerzések kevesebb számú, de nagyobb értékű szerződéseket foglaltak magukba, de az adatok elemzéséből az is kiderül, hogy az EU-s programokkal támogatott közbeszerzések esetében körülbelül 5 százalékponttal nagyobb az aránya a nemzeti eljárásrendű közbeszer-

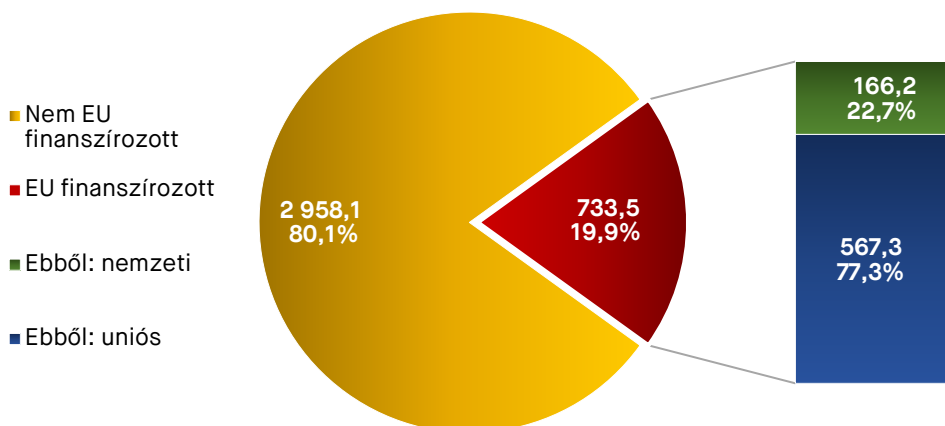
zéseknek (és így értelemszerűen ugyanennyivel kisebb az uniós eljárásrendűeké), mint az összes szerződés esetében, ahol körülbelül a 60%-40%-os arány valósult meg. Az értékarány tekintetében pedig több, mint 10 százalékpontos eltérést lehetett tapasztalni az összes szerződés 11%-89% százalékos nemzeti-uniós arány-párjához képest az uniós finanszírozású közbeszerzések javára.

5. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

6. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA ELJÁRÁSRENDEK SZERINT, 2024

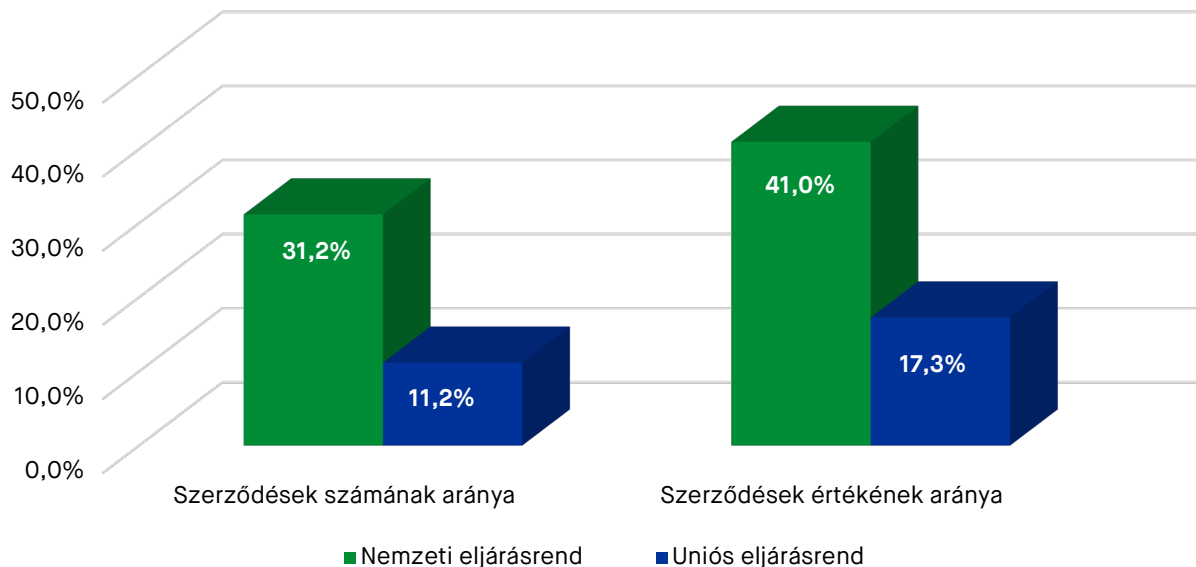


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A 7. ábráról pedig az olvasható le, hogy a nemzeti eljárásrenden belül a szerződések hozzávetőleg harmada (31,2%) kapcsolódott uniós támogatáshoz, az értékarányt tekintve ez az arány pedig több, mint 40

százalékot tett ki. Az uniós eljárásrenden belül a közbeszerzések csupán kicsivel több, mint 10 százaléka (11,2%) kötődött EU-s forrásokhoz, ez értékarány szempontjából 17,3 százalékot jelentett.

7. ÁBRA AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁM-, ÉS ÉRTÉKARÁNYAI AZ ELJÁRÁSRENDEKEN BELÜL AZ ÖSSZES SZERZŐDÉSHEZ VISZONYÍTVA, 2024



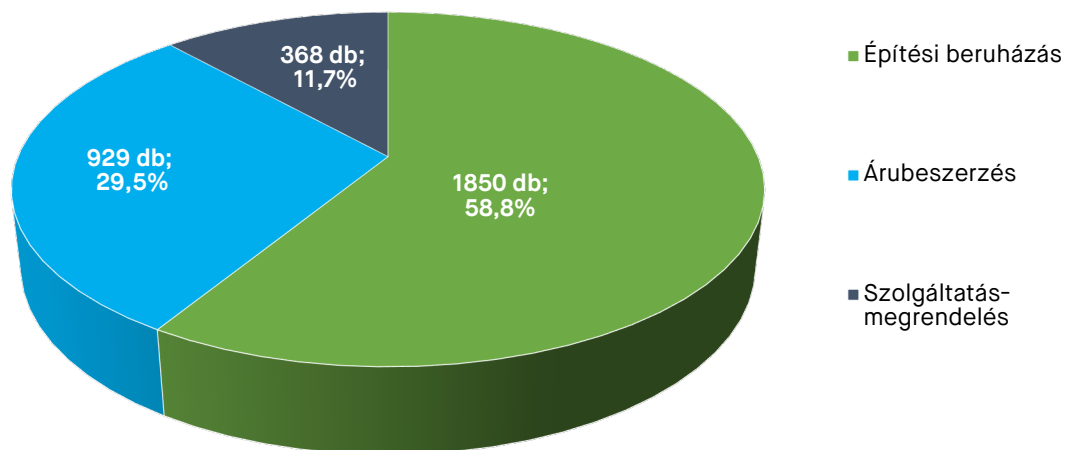
Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az európai uniós finanszírozást tartalmazó szerződések adatainak a főbb beszerzési tárgyak (építési beruházás; árubeszerzés; szolgáltatás-megrendelés) szerinti elemzése azt mutatja (8. ábra), hogy a szerződések számát tekintve az építési beruházások játszottak meghatározó szerepet, annak elenére, hogy az összes közbeszerzés viszonylatában az árubeszerzések tárgyában bonyolították le a beszerzések többségét. Az uniós forrást felhasználó szerződések közel 60 százaléka (58,8%) volt építési beruházás tárgyú közbeszerzés, míg az összes eredményes közbeszerzési szerződés körét tekintve ez az arány csak 24,4 százalékot tett ki, tehát még a felét sem érte el. Az árubeszerzések mintegy a 30 százalékát jelentették az uniós támogatottsággal bíró közbeszerzéseknek (29,5%), ami 18,2 százalékponttal kevesebb az összes szerződésen belüli arányukhoz képest (47,7 %). A szolgáltatásmegrendelés tárgyú közbeszerzések az EU-s finanszírozást tartalmazó szerződések körében a legkisebb hányadot képviselték, arányuk 11,7 % volt,

ami kicsivel több, mint a harmada az összes eredményes közbeszerzési szerződésen belüli arányuknak (27,9%).

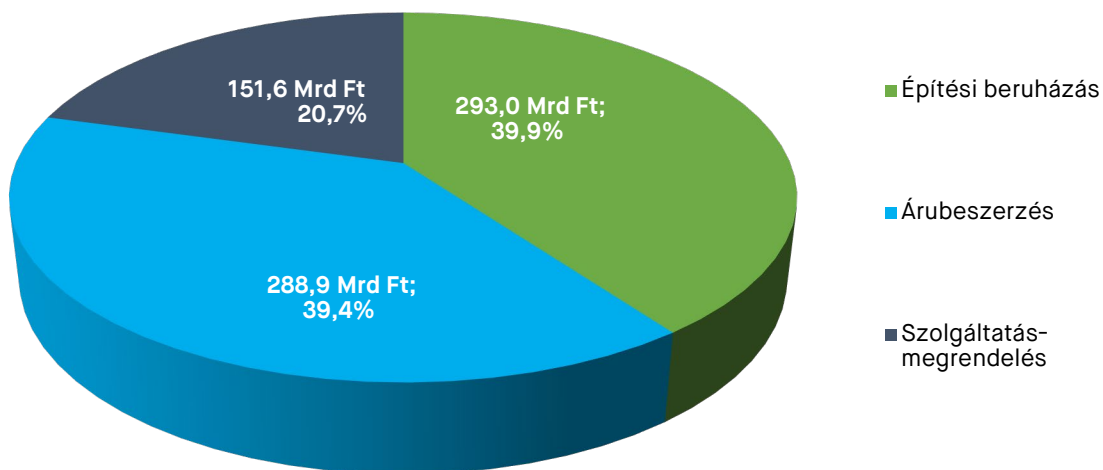
Ami a szerződések értékét illeti (lásd: 9. ábra), nem érvényesült az építési beruházások dominanciája: az árubeszerzésekkel megegyező 40 százalékos részesedést értek csak el, ami arra enged következtetni, hogy több, relatíve kisebb összegű beruházás nyert el uniós támogatást 2024-ben. Az összes eredményes közbeszerzési szerződés értékarányaihoz viszonyítva nagyon különböző megoszlást kapunk ebben az esetben is, ugyanis az összes szerződés körében a szolgáltatásmegrendelés tárgyú beszerzésekhez kapcsolódott a legnagyobb összérték és így azok érték el a közel 40 százalékos arányt, míg az uniós támogatást tartalmazó szerződések csak mintegy feleakkora értékarányt realizáltak (20,7%) a szolgáltatásmegrendelések viszonylatában.

8. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁST FELHASZNÁLÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMA (DB)
FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

9. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁST FELHASZNÁLÓ SZERZŐDÉSEK ÉRTÉKE (MRD FT)
FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az ajánlatkérők típusa (regionális/helyi szintű szervezetek, központi szintű szervezetek; közjogi szervezetek; közszolgáltató szervezetek; támogatott szervezetek

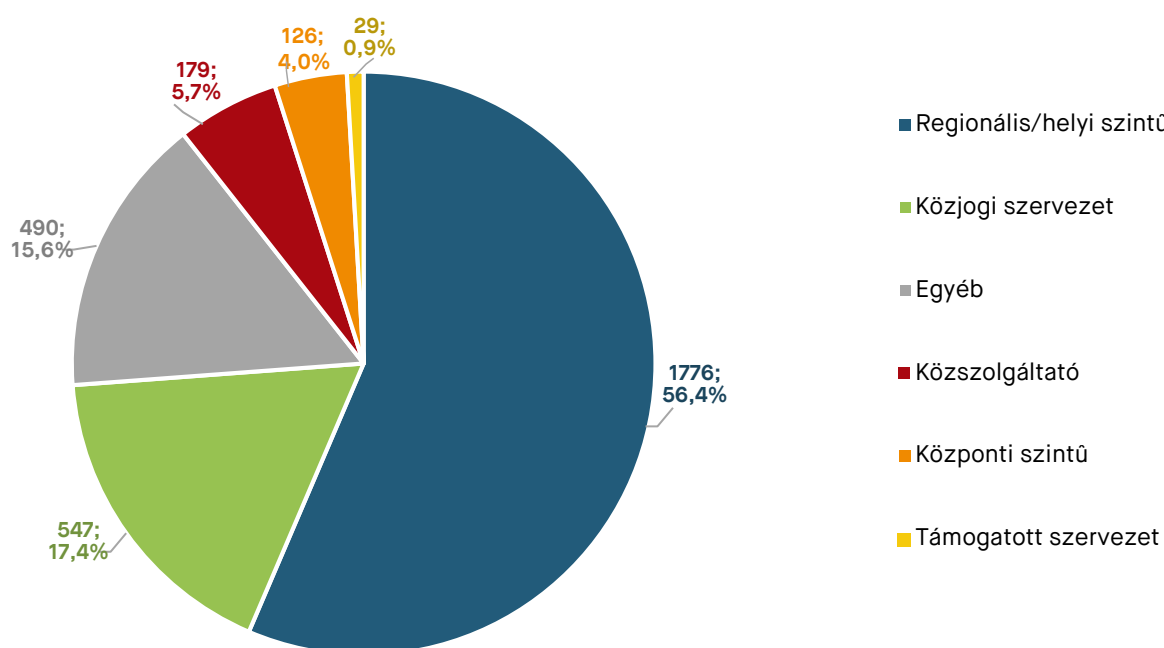
és egyéb szervezetek) szerint elemezve az uniós támogatást felhasználó közbeszerzések adatait azt láthatjuk, hogy a szerződések többségét, több, mint a felét (56,4%)

regionális ajánlatkérők bonyolították le (lásd: 10. ábra), a közbeszerzések kb. hatoda kapcsolódott a közjogi szervezetekhez (17,4%) és az egyéb szervezetek is hasonló arányban (15,6%) részesültek az uniós támogatású szerződésekből, a közszolgáltató- és központi szintű szervezetekhez az ilyen szerződések közelítőleg 5 százaléka volt köthető, a támogatott szervezetek pedig elhanyagolható súllyal szerepeltek: mind a számarányuk, mind az értékarányuk 1 százalék alatt alakult.

Az EU-s finanszírozást tartalmazó közbeszerzési szerződések értékére vonatkozóan változatosabb arányú eloszlást kapunk (11. ábra). Nem a regionális ajánlat-

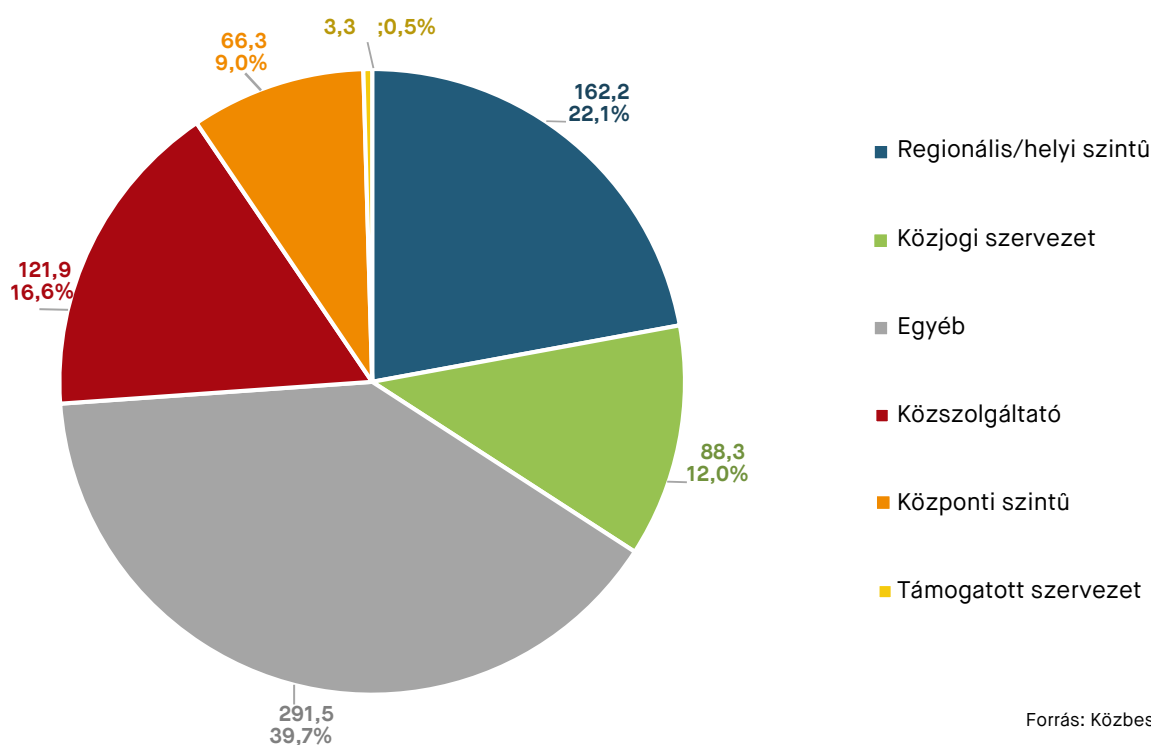
kérő szervezetek szerződéseinek az értéke lett túlsúlyban, hanem az egyéb szervezetek szerződéseinek értéke adta ki az összes uniós finanszírozással rendelkező szerződés értékének döntő részét, mintegy a 40 százalékát, a közel 300 milliárd forint összeggel messze a legmagasabb értéket produkálták. A regionális ajánlatkérők ebben az összehasonlításban a második helyre szorultak vissza, a támogatott szerződések értékének csupán az ötödéért feleltek, a közszolgáltató szervezetek pedig a hatodáért. A közjogi- és a központi szintű szervezetekhez köthető szerződések értékaránya 10% körüli értéket vett fel.

10. ÁBRA AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK SZÁMÁNAK (DB) MEGOSZLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA SZERINT, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

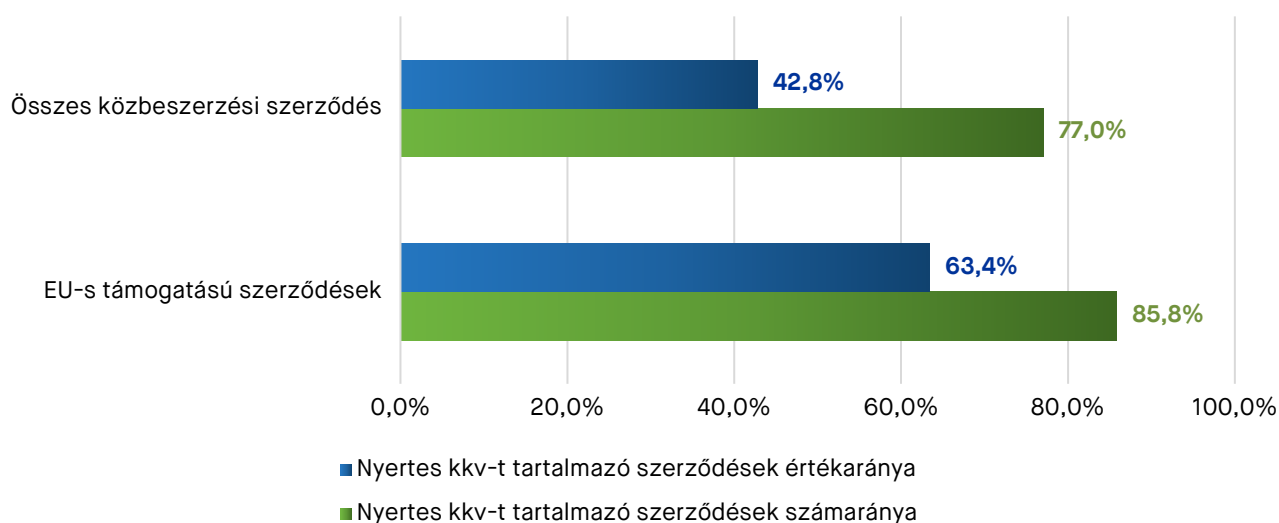
11. ÁBRA AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ KÖZBESZERZÉSEK ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZTLÁSA AZ AJÁNLATKÉRŐK TÍPUSA SZERINT, 2024



A kkv-k által elnyert közbeszerzési szerződések aránya 2024-ben továbbra is jelentősnek bizonyult, az összes eredményes szerződés több, mint háromnegyedében szerepelt a nyertesek között kkv, a számarányuk pontosan 77% volt, ami közérthetően annyit tesz, hogy minden 100 db szerződésből 77 db-ot kkv-k nyertek el. Az elnyert szerződések értékének aránya pedig 42,8 százalékot tett ki, ez utóbbi pedig azt jelenti, hogy minden közbeszerzésen elnyert 100 forintból körülbelül 43 Ft a kkv szektorhoz került.

A 12. ábra adataiból kitűnik, hogy az uniós finanszírozást tartalmazó szerződéseken belül még ennél is nagyobb volt a kkv szektor térnyerése, majdnem 10 százalékponttal magasabb lett a kkv-k számaránya, mint az összes eredményes közbeszerzési szerződés körében, meghaladva a 85 százalékot, az értékarányuk pedig 60% felett alakult, több, mint 20 százalékponttal magasabb szintet elérve az összes szerződés megfelelő adatánál. Tehát az uniós finanszírozást tartalmazó szerződések körében a nyertes kkv-k szerepe még dominánsabban érvényesült.

12. ÁBRA A KKV NYERTEST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK ARÁNYAI AZ EU-S FINANSZÍROZÁSÚ-, ÉS AZ ÖSSZES KÖZBESZERZÉSEN BELÜL, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

A piaci verseny intenzitására vonatkozó mutatókra fókuszálva is kijelenthető, hogy az uniós támogatást tartalmazó közbeszerzések esetében kedvezőbben alakultak ezeknek az értékei mint az összes közbeszerzési szerződés körét tekintve. Az egyik ilyen mutató az egyajánlatos közbeszerzések alakulását méri.¹

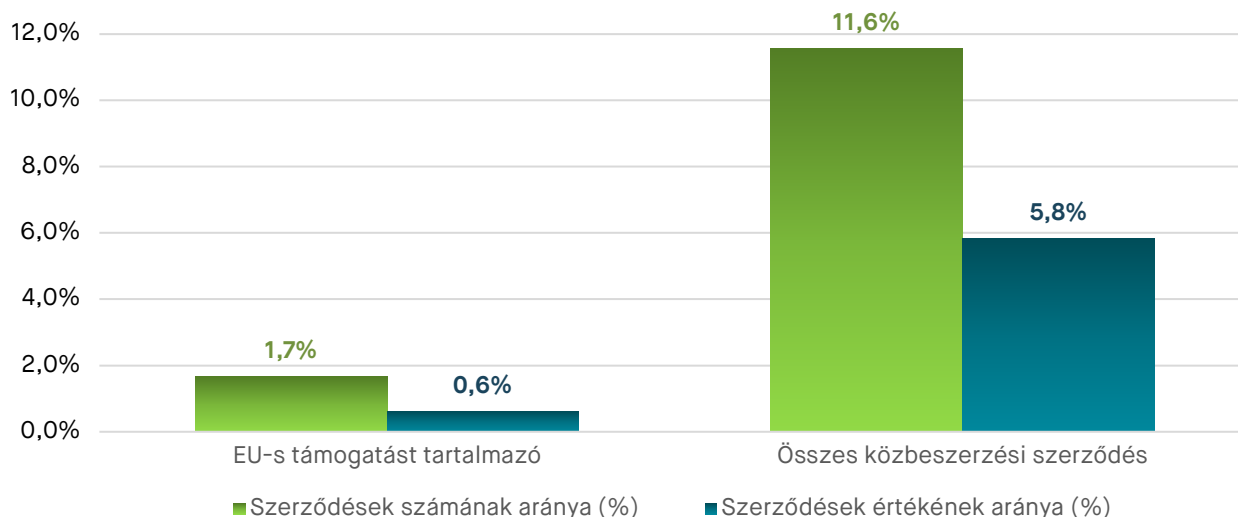
A nemzeti eljárásrendben lefolytatott uniós támogatást felhasználó egyajánlatos szerződések aránya 2024-ben messze alulmúlta az összes egyajánlatos szerződés arányait (lásd: 13. ábra); az előbbieket számaránya még a 2 százalékos sem érte el (1,7%), ami körülbelül a hetedét

jelentette az összes egyajánlatos nemzeti eljárásrendű szerződés számarányának, az értékarányuk pedig a tízedét érte csak el 0,6 százalékkal.

Ami pedig az uniós értékhatár fölötti, azaz az uniós eljárásrendű egyajánlatos szerződésekre vonatkozó érték- ill. számarányokat illeti (14. ábra), az mondható el, hogy az EU-s támogatást tartalmazó szerződések számaránya pontosan a fele volt az összes egyajánlatos uniós eljárásrendű szerződésnek, csak az értékarányuk lett magasabb, de az is csak kb. 1 százalékponttal.

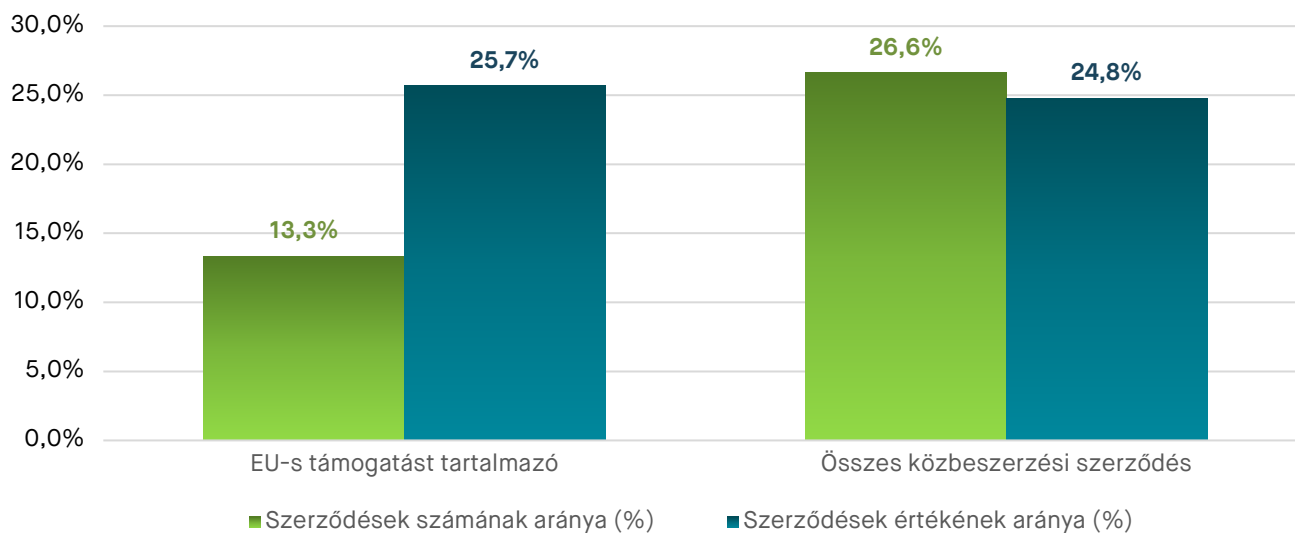
¹ Az Európai Bizottság módszertanának megfelelően az egyajánlatos közbeszerzési szerződésekre vonatkozó statisztikákban sem a keretmegállapodás megkötésére irányuló szerződések (keretmegállapodások), sem az eredményes keretmegállapodások alapján lehívott részekhez kapcsolódó szerződések adatait nem szerepeltetjük és ezt alkalmazzuk a nemzeti eljárásrendű közbeszerzési szerződések esetében is.

13. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ ILL. AZ ÖSSZES SZERZŐDÉSEN BELÜL A NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

14. ÁBRA AZ EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ ILL. AZ ÖSSZES SZERZŐDÉSEN BELÜL AZ UNIÓS ELJÁRÁSRENDBEN, 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

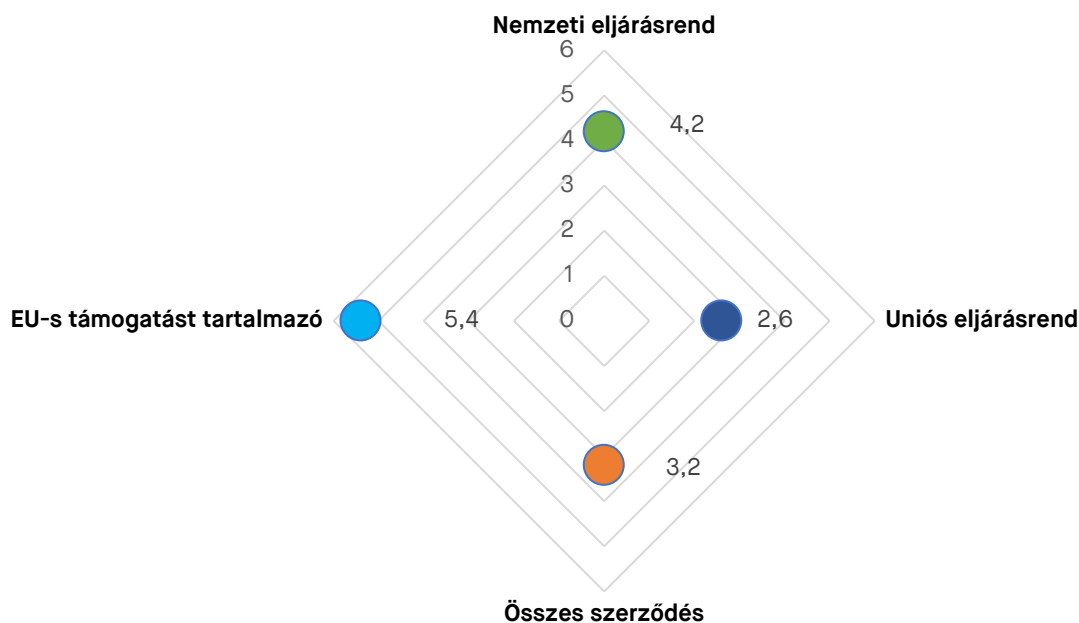
A másik fontos indikátor a piaci verseny intenzitásának elemzésében, az egy közbeszerzési szerződésre jutó ajánlatok száma, mely az uniós támogatást tartalmazó közbeszerzések esetén 2024-ben 5,4 darab volt, ami azt

jelenti, hogy átlagosan 5 ajánlatból kellett kiválasztani a legmegfelelőbbet. A 15. ábráról leolvasható, hogy ez az érték meghaladta mind a nemzeti-, mind az uniós eljárásrendű szerződésekre, sőt még az összes eredmé-

nyes közbeszerzésre vonatkozó fajlagos ajánlatszámot. Tehát kijelenthető, hogy az ajánlatok átlagos számát alapul véve a közbeszerzési versenyhelyzet a vizsgált

csoportok közül az uniós támogatást felhasználó közbeszerzések esetén volt a legerősebb.

15. ÁBRA EGY KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSRE JUTÓ AJÁNLATOK ÁTLAGOS SZÁMA (DB), 2024



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az eredményesen lezárt hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokhoz (HNT) kapcsolódó szerződések alakulása a harmadik releváns mérőszáma a közbeszerzési versenyhelyzetnek.

2024-ben az összes eredményesen zárult 16 441 darab közbeszerzési szerződésből 223 kapcsolódott HNT eljárásokhoz, ez 1,4 százalékos arányt testesített meg, tehát rendkívül alacsony szintű adatnak minősíthető. Az uniós támogatást felhasználó közbeszerzési szerző-

désekből pedig csupán csak 6 darabot kötöttek meg hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásán belül mintegy 400 millió forint összértékben. A 2. táblázatból látható, hogy ez 0,2 százalékos számaránynál kevesebbet jelent és a hozzátartozó értékarány ennél is kisebb lett: 0,1%, tehát szinte elhanyagolható. Az is kiolvasható a táblázatból, hogy a támogatott szerződések több, mint 80 százalékat (mind szám-, mind értékarányban) nyílt eljárás eredményeként kötötték meg az ajánlatkérők.

2.TÁBLÁZAT

Eljárások típusa		Unió támogatást tartalmazó			
		Szerződések száma (db)	Számarány (%)	Szerződések értéke (Mrd Ft)	Értékarány (%)
Nyilvános	Nyílt	2585	82,14%	593,4	80,90%
Nyilvános	Meghívásos	134	4,26%	40,8	5,60%
Nyilvános	Tárgyalásos	43	1,37%	61,8	8,40%
Nem nyilvános	Hirdetmény nélküli tárgyalásos	6	0,19%	0,4	0,10%
Nyilvános	Kbt. 117. § szerinti saját beszerzési szabályok szerinti eljárás	378	12,01%	36	4,90%
Nyilvános	Gyorsított nyílt eljárás	1	0,03%	1	0,10%
Összesen		3147	100,00%	733,5	100,00%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

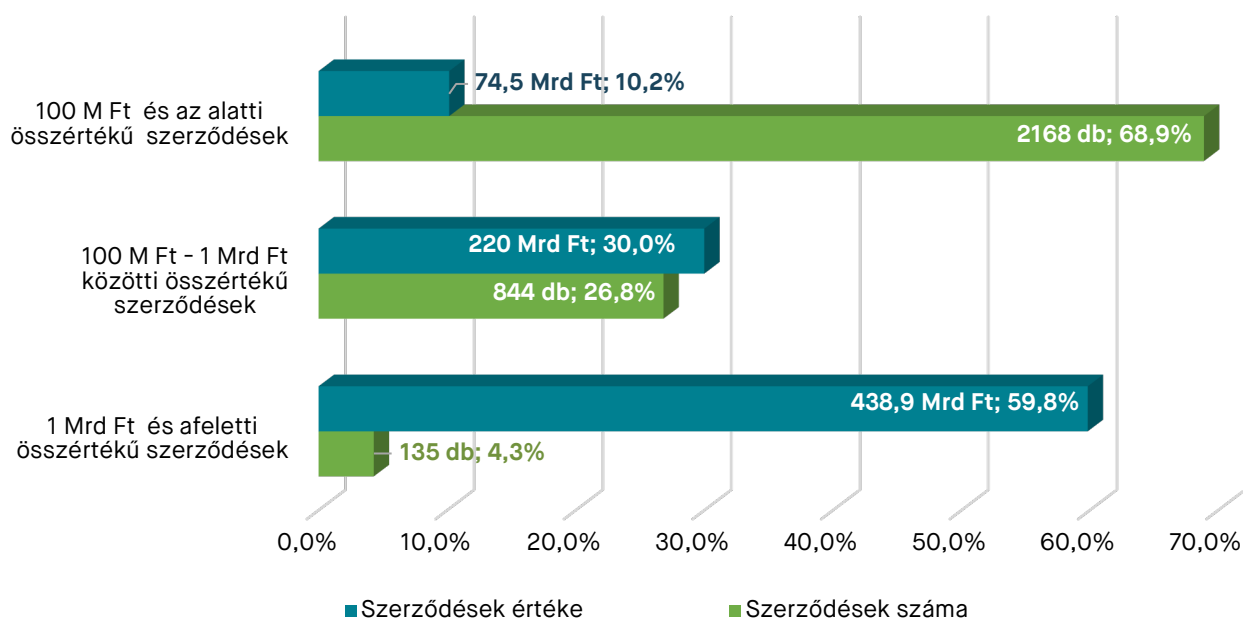
Az uniós támogatást tartalmazó közbeszerzési szerződések érték kategóriák szerinti megoszlását szemlélteti a 16. ábra. Megvizsgálva az adatokat, az a következtetés vonható le, hogy 2024-ben az EU-s finanszírozású szerződések sok, relatív kis értékű közbeszerzéshez kapcsolódtak. A szerződések túlnyomó többsége, közel 70 százaléka, a 100 millió forint vagy az alatti összértékű kategóriába esett. Ugyanakkor ezeknek a szerződéseknek az értéke, 74,5 milliárd forinttal az összértékének csak a 10 százalékát tette ki.

Az 1 milliárd forint és afeletti összértékű közbeszerzések halmazába mindössze 135 db szerződés tartozott, ami az összes támogatott közbeszerzés számának csupán 4,3 százaléka, viszont ezek a szerződések igen

számottevő értéket képviseltek, számszerint mintegy 440 milliárd forintot, ami közelítőleg 60 százalékát jelentette az uniós támogatású közbeszerzések összértékének. Amint az ábrán is jól látható, ez utóbbi közbeszerzések nagyjából fordított arányokat képviseltek a főbb mutatók szempontjából, mint a legkisebb összértékű szerződések.

A középső csoportba azok az uniós támogatású szerződések tartoztak, melyeket 100 millió forint és 1 milliárd forint közötti értékben kötöttek, ide a támogatott szerződések több, mint a negyede (26,8%), számszerint 844 db szerződés tartozott, az értékarányuk pedig 220 milliárd forinttal, pontosan 30 százalékot ért el.

16. ÁBRA: AZ EU-S TÁMOGATÁST TARTALMAZÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK ÉS ÉRTÉKÉNEK ARÁNYA ÉRTÉKKATEGÓRIÁK SZERINT, 2024

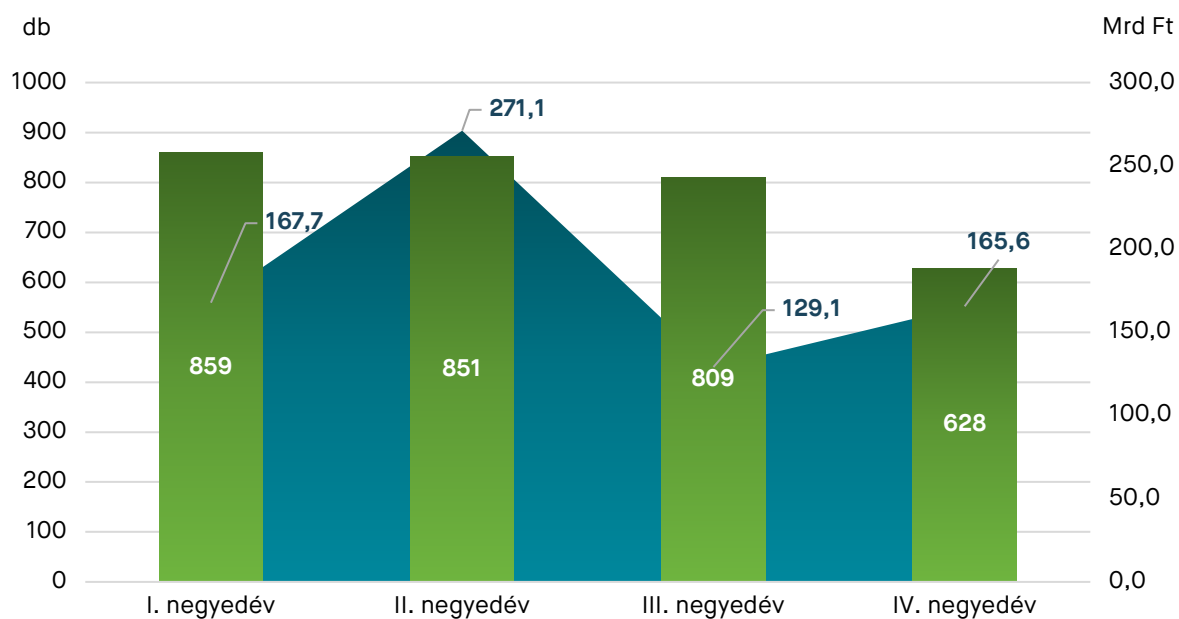


Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az uniós finanszírozáshoz kapcsolódó közbeszerzések negyedévenkénti megoszlását szemlélteti a 17. ábra. Ezeknek a szerződéseknek a darabszáma fokozatosan és egyre nagyobb mértékkel csökkent a negyedévek során, majd az utolsó 3 hónapban mintegy a háromnegyedére esett vissza az első negyedévi legmagasabb számadatnak, és ez azt jelentette, hogy a támogatott szerződések ötöde bonyolódott csak az október-decemberi időszakban.

Az uniós támogatottságú szerződések értékének megoszlása hektikusabban alakult az egyes negyedévek között: az április-június közötti időszakban érte el a maximumát és a következő 3 hónapban minimumra csökkent a negyedéves összérték, az értékarányaik között így közel 10 százalékpontosra rúgott az eltérés.

17. ÁBRA AZ EU-S FINANSZÍROZÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ SZERZŐDÉSEK SZÁMÁNAK (DB) ÉS ÉRTÉKÉNEK (MRD FT) MEGOSZLÁSA 2024. NEGYEDÉVEIBEN



Forrás: Közbeszerzési Hatóság



**KÖZBESZERZÉSI
HATÓSÁG**